

УДК 320.420.031  
К55



О. Л. КОПИЛЕНКО

# АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ:

проблеми правового статусу

Таксон 2002

*Світлій пам'яті мого батька*

*Любима Олександровича Кошленка*

**О.Л. КОПИЛЕНКО**

**АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА  
КРИМ:  
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО  
СТАТУСУ**

**МОНОГРАФІЯ**

**КИЇВ ТАКСОН 2002**

**ББК 67.9(4УКР-6КРМ)**

**К65**

**Інститут держави і права НАН України,  
Інститут економіки та права «КРОК»**

Рекомендовано до друку вченими радами Інституту держави і права НАН України та Інституту економіки та права «КРОК»

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

*О.М.Бандурка*, академік Академії правових наук, доктор юридичних наук, професор

*О.В.Задорожній*, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

**Копиленко О.Л.**

Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу :  
Монографія. — К.: Таксон, 2002. — 342 с. — Бібліогр.: с.333—338.

ISBN 966-7128-35-0

У монографії аналізуються актуальні проблеми правового статусу АР Крим. Розглянуто, зокрема, становлення автономії, формування державної політики щодо неї, удосконалення законодавства України в цій сфері, практика реалізації Конституції АР Крим, а також деякі проблемні аспекти розвитку автономії, у тому числі етнонаціональний. Дослідження здійснено на основі вивчення історичної традиції кримського «державотворення».

Розрахована на народних депутатів, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, студентів юридичних факультетів, а також усіх, хто цікавиться проблемами вітчизняного державотворення.

**ББК 67.9(4УКР-6КРМ)**

Національна юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого

ISBN 966-7128-35-0

БІБЛІОТЕКА  
555/245

© Копиленко О.Л., 2002

© Таксон, 2002

## В С Т У П

Кримська тема для мене почалася тоді, коли наприкінці травня 1994 року мені (на той час я працював в юридичному відділі Секретаріату українського парламенту) разом з депутатською комісією Верховної Ради України довелося стати свідком тих подій, що розігралися на півострові.

Пригадую свої перші враження від помпезного будинку колишнього обкому партії, де розмістилася Верховна Рада АР Крим. Відверто кажучи, кабінети у більшості чиновників у Верховній Раді України були значно скромнішими. Одразу згадалася відома теза: форма впливає на зміст. І хто знає, може, висота цих коридорів суттєво впливала на самооцінку кримських політиків. Потім до цих перших вражень додалися й інші, не менш цікаві. Прекрасно пам'ятаю основних і другорядних дійових осіб — одіозну постать кримського президента Ю.Мешкова, який в супроводі озброєної автоматами охорони «блукав» коридорами Верховної Ради Криму, деяких інших тодішніх кримських лідерів. Дехто з них непомітно зійшов з політичної арени, дехто «вдарився в біга».

Особливе враження на мене справила участь у засіданні місцевого осередку товариства «Просвіта» та інших українських організацій у сімферопольському будинку офіцерів уже восени 1994 року. Почував себе майже підпільником — в таких умовах проходило це засідання. І практично одночасно у Верховній Раді Криму на зовсім іншій ноті відбулася зустріч представників політичних партій півострова, де повністю домінував Республіканський рух Криму та інші подібні організації відверто сепаратистського спрямування.

Окремо слід сказати про саму атмосферу тодішніх відносин між Україною і Кримом. Усе це нагадувало контакти практично рівних партнерів: зустрічі офіційних делегацій з прапорами, нескінченними посиленнями на норми міжнародного права, не вистачало хіба що виконання державних гімнів та почесної варти.

Згодом поступово спрямованість роботи цих комісій починає мінятися і зосереджується в основному на проблемі повернення кримського законодавства у правове поле України (до речі, поява самого терміна «правове поле» слугує прикладом того, як метафорична, але не точна з юридичної точки зору конструкція тим не менше увійшла до політико-правового обігу). Тепер важко сказати, коли саме стався цей вирішальний поворот у політиці центру стосовно кримської автономії. Можна говорити і про березень 1995 року, коли вперше український парламент скасував дію найбільш визивних кримських актів. Та я це відчув тоді, коли припинилися нарешті нескінченні і безплідні поїздки представників правових служб Секретаріату Верховної Ради України до Сімферополя для участі у засіданнях кримських конституційних комісій, а фактично для задоволення амбіцій кримських лідерів («привезли вам з Києва юристів» — не раз доводилося чути подібні слова під час цих «акцій»). Здавалося б, непомітна з точки зору глобальних процесів державотворення деталь, але вона переконливо засвідчувала зміну акцентів у політиці центру.

Потім зміст «кримського питання» визначали робота над відповідним розділом Конституції України, теж дуже непростата, коли взагалі під загрозою опинився сам факт існування автономної республіки, перші рішення Конституційного Суду як верховного арбітра у спорах між Києвом та Сімферополем, проблеми затвердження і реалізації Конституції АР Крим, не кажучи вже про такі «стабільні» фактори ситуації на півострові, як татарський і севастопольський.

Усе це потребує ґрунтовного осмислення, тим більше що й нині залишається актуальним питання стосовно природи АР Крим та основних її характеристик. А відповісти на нього можна лише тоді, коли звернутися до глибинних історичних джерел «кримського державотворення» — дуже повчальних і напрочуд злободенних. Шкода тільки, що згадуємо про них з таким запізненням.

# I. ВИТОКИ І ТРАДИЦІЯ «КРАЙОВОЇ ВЛАДИ І ЗАКОНУ» В КРИМУ

## § 1. Кримські «уряди» і «республіки» (1917—1920): різні гасла — спільні проблеми

Перший поштовх «державотворчим процесам» в Криму (хоча цей термін в даному контексті можна застосовувати з певною мірою умовності) дала Лютнева революція 1917 року. Тоді на півострові виразно формується три політичні сили, кожна з яких мала своє бачення майбутнього.

Загалом кримська ситуація в чомусь нагадувала київську, де на початку березня 1917 року функціонували «Виконавчий комітет ради об'єднаних громадських організацій» (представники кадетів, земства, меншовиків, кооператорів), Київська рада робітничих депутатів і, нарешті, Центральна Рада, що уособлювала національний шлях розвитку.

Так само в Криму, тільки дещо пізніше — 12—13 квітня відбувся таврійський губернський з'їзд представників громадських комітетів та інституцій «ліберально-демократичного» спрямування, де розглядалося питання про організацію й діяльність місцевих органів влади. Передбачалося утворення єдиного громадського комітету, однак цей напрям виявився безплідним. Владу ж на півострові представляв комісар тимчасового уряду.

Тоді ж дедалі помітнішою стає діяльність більшовиків, але тільки 2 жовтня 1917 року утворюється Таврійський губернський комітет РСДРП(б).

30 серпня 1917 року в Севастополі відбулося й перше засідання комітету Чорноморського флоту (Центрофлоту), який теж відіграв чималу роль у подіях на півострові [1].

Нарешті, на політичну арену виступають кримські татари, які в цей час діють найбільш ефективно й організовано [2]. 25 березня 1917 року у Сімферополі проходить з'їзд мусульман Криму, який формує Тимчасовий кримсько-татарський виконавчий комітет (Мусвиконком). Видається газета «Голос татар» під девізом «Хай живе Федеративна Демократична Республіка», що в концентрованому вигляді виражала основну спрямованість політичної програми Мусвиконкому, затвердженої 22 липня 1917 року. У ній, зокрема, зазначалося, що, підтримуючи ідею Установчих Зборів, татарський народ «висловить прагнення до утворення Федеративної Демократичної Республіки». Татарський народ, проголошувалося також у Декларації, «не вимагає для себе ніякої політичної автономії й не допускає встановлення в Криму політичної гегемонії будь-якого народу ні за культурним, історичним, ні за етнічним правом». Політичною ж метою визначалась «національно-культурна автономія як основної умови вільного розвитку національної самосвідомості» [3]. Тоді ж у липні утворюється потужна татарська «Національна партія» (відома під назвою «Міллі фірка»).

Починаються контакти татарських лідерів з Центральною Радою. Виступаючи на так званому «З'їзді представників народів і областей, що прагнули до федеративної перебудови Росії», скликаному Центральною Радою у вересні 1917 року, делегат від Криму А.Озенбашли сказав: «У дні боротьби України за свою автономію ще два місяці тому кримський мусульманський виконавчий комітет визнав своїм обов'язком делегувати до Ради своїх представників і повідомити Раду, що під гордо піднятим нею прапором федералізму щільними рядами згуртовано мусульманство Росії і Криму, татар зокрема» [4]. Загалом, як згадував М.Грушевський, з Криму прибула особливо велика делегація татар, яка незвичайно горнулася до українського руху і викликала гаряче співчуття українців [5].

1—2 жовтня 1917 року відбувся 2-й з'їзд кримсько-татарського народу (делегатський з'їзд), на якому його лідер



Ч.Челебієв, говорячи про найближче скликання Курултаю, визначив його завдання: «... Обговорення питання про територіальну автономію для Криму і у випадку його прийняття — видання відповідних основних законів». Цю ідею (політика татарських лідерів у той час, втім як і взагалі татарська проблема, оцінюється досить неоднозначно) слід, на наш погляд, оцінювати в комплексі з виступом на цьому ж з'їзді ще одного не менш впливового діяча кримсько-татарського руху Д.Сейдамета: «Устрій у країні вповні відповідає нашим інтересам. Та постало питання про кордони. Ми визнали необхідним запитати у Ради: чи входить Крим у межі вашої територіальної автономії. З цією метою було направлено до Києва делегацію, котрій доручили привітати Раду з Україною з тим, щоби Рада у свою чергу привітала нас з Кримом... Заява українців: «Ми вітаємо вас з Кримом тому, що бачимо там життєздатні сили, — то ми поки цим задовольнилися. Після цього відносини між нами зблизилися» [6]. Відвертість і спрямованість цих слів очевидні. Може, тому їх намагаються «не помічати» сучасні дослідження.

Жовтнева революція значно активізує політичне життя Криму, який все менше відчував втручання центру в свої внутрішні справи. Втім виникало запитання, якого саме центру.

За III Універсалом територія Української Народної Республіки включала «Таврію без Криму», що потім активно використовувалось для заперечення українських прав на півострів. Для подібних тверджень немає підстав. Ще в конституційному проекті кирило-мефодіївця Г.Андрузького, датованому 1847 роком, Крим включено до складу України [7]. А якщо говорити про плани УНР, то необхідно звернутися до позиції її фундатора М.Грушевського, висловленої ще в ході переговорів з Тимчасовим урядом у липні 1917 року. Як писав М.Грушевський, «територія ж українська представникам правительства і не-української демократії представлялась дуже неясно». Відповідаючи також на пропозицію Тимчасового уряду забезпечити в Центральній Раді представництво національних меншин, Гру-

шевський сказав: «Поки територія України не установлена твердо і рішучо, про пропорцію не-українських представників можна говорити тільки приблизно і умовно — до певного часу» [8]. Саме з цих позицій і варто оцінювати положення III Універсалу, що проголошувався під тиском невідкладних обставин.

До речі, не тільки в III Універсалі, а й в інших документах теж окреслюється українська територія, наприклад, у Брестському договорі з Німеччиною та її союзниками від 9 лютого 1918 року, а також у договорі з Польщею від 21 квітня 1920 року, причому так само під тиском невідкладних обставин «до певного часу». Загалом остаточні кордони України, як і весь її устрій, мали б визначати Українські установчі збори, якби їм судилося відкритися.

Аналогічна ідея лежала й в основі прийнятого Центральною Радою 6 березня 1918 року закону про новий адміністративно-територіальний поділ УНР. Запроваджувалося тридцять земель, у переліку яких Крим не згадувався. Зате обумовлювалося, що після остаточного розмежування кордонів кількість земель може бути змінена [9].

Той факт, що Центральна Рада зовсім не збиралася зберігати «нейтралітет» у кримському питанні, підтверджується, зокрема, її інтересом до проблем Чорноморського флоту. Видавався, наприклад, «Бюллетень Української Ради Военных и Рабочих депутатов г.Севастополя». В одному з номерів цієї газети опубліковано «Звернення до громадян Української демократичної Республіки», де йшлося про вибори до Українських установчих зборів за територіальними (Бердянський, Мелітопольський і Дніпровський повіти Таврійської губернії) та п'ятьма фронтовими округами, а також по Балтійському й Чорноморському флотах [10].

Дещо пізніше, у відомій праці «На порозі нової України» Грушевський пише про традиційний український вплив на Чорноморський басейн: «Взагалі, коли обставини тому сприяли, Україна йшла до того, щоб широко заволодіти чорноморським

побережжям і стати тут міцною ногою. На перешкоді стояло суперництво з іншими державами... Нарешті в XVIII ст. ослабла остання з тутешніх орд — Кримська Україна могла б розгорнути свою колонізаційну, культурну енергію... Але скоро виявилося, що політична й економічна енергія України вже паралізована московською політикою, яка зарубала її всі шляхи». Саме тому Грушевський писав у далекому 1918 році про майбутню роль Української держави у розвитку «кооперації народів Чорного моря» [11]...

Що ж до впливу російської столиці на Крим, то реакція на жовтневі події була досить неоднозначною.

20 листопада 1917 року в Сімферополі відкрилась сесія «Ради народних представників Таврійської губернії», що утворив губернський з'їзд делегатів від рад робітничих, селянських і солдатських депутатів, земських і міських самоуправлінь. Передбачалося, що «Рада народних представників», до складу якої увійшли представники «усіх революційних, національних організацій та громадських самоуправлінь», здійснюватиме вищу владу в таврійській губернії. Визначився й орієнтир діяльності цього органу, що претендував на роль першого тимчасового кримського уряду — скликати кримські установчі збори [12].

23—24 листопада відбувся II з'їзд РСДРП(б) Таврійської губернії, який ухвалив резолюцію, що стверджувала необхідність «визнання програми II Всеросійського з'їзду Рад робітничих і солдатських депутатів (того з'їзду, де пролунали слова Леніна про перемогу більшовицької революції) і Центрального Виконавчого Комітету Всеросійського з'їзду рад робітничих, солдатських і селянських депутатів як єдиного джерела верховної влади». У зв'язку з цим з'їзд рішуче засудив утворення «буржуазними і правими соціалістичними партіями органу влади Таврійської губернії, названого радою народних представників».

У цій же резолюції відобразилася й гостра полеміка з татарською політичною лінією, зокрема, з ідеєю територіальної автономії, висунутої 2-м кримсько-татарським делегатським з'їз-

дом. «Констатуючи, — зазначалося в резолюції, — що населення складається з різних національностей, з котрих татари не є чисельно переважаючим елементом (тільки 18% усього населення), з'їзд вважає в силу місцевих особливостей єдино правильним рішенням питання про автономію Криму референдум (народне голосування) серед усього населення Криму» [13]. Здається, це єдиний документ, в якому згадується ідея загальнокримського референдуму. Потім домінуючою стає ідея «Кримського установчого сейму» чи Кримського з'їзду рад. Пропозицією ж провести референдум серед населення півострова кримські лідери скористалися у 1990—1991 роках.

Категоричне несприйняття кримськими комуністами «ліберальної» ради народних представників виявилось марним, оскільки діяльність цієї ради (втім, як і в Києві подібного «Виконавчого комітету ради об'єднаних громадських організацій») була малопомітною, за винятком лише військового її напрямку, що матеріалізувався в створенні штабу кримських військ, який активно співпрацював з татарським керівництвом. І саме воно в цей час діє особливо наполегливо й активно.

Мусвиконком засудив події у Петрограді як такі, що «відкривають шлях для анархії та громадянської війни, розмір й згубні наслідки яких нині важко уявити» [14], а 4 листопада висуває гасло «Крим для кримців», спрямованість якого полягала в «недопущенні верховенства в Криму одного народу, недопущенні підпорядкування Криму якій-небудь державі» [15]. Різні джерела по-своєму оцінюють цей крок татарських лідерів. Так, вважається, що гасло «Крим для кримців» стосувалося усього населення півострова і націлювало на недопущення братовбивчої війни [16].

Думається, що для таких оцінок немає достатніх підстав. Це гасло варто оцінювати як першу спробу кримської державності при виразній перевазі татарської складової.

Переконують у цьому й результати роботи Курултаю (кримсько-татарського парламенту), що відкрився 26 листопада в Бахчисараї і проголосив утворення «демократичної Кримської

республіки». І справа не тільки в тому, що державний прапор новопроголошеної Кримської республіки — «блакитне полотнище із золотою гіреївською тамгою в кутку біля дзвічка» — явно демонстрували наступність кримського ханства, що для багатонаціонального складу населення півострова сприймати було досить проблематично. Як заявив при відкритті Курултаю один з лідерів кримських татар Ч.Челебієв, відновлюється «знищена російським абсолютизмом татарська національна державність» [17] (порівняно з липневою політичною декларацією акценти кардинально змінилися).

Основний матеріал для подібних висновків дає насамперед ухвалена 13(26) грудня 1917 року Курултаєм «Національна Конституція (основний закон) кримськотатарського народу», — перша в черзі кримських конституцій і — додамо — єдина, що ґрунтувалася на національних засадах.

Слід зазначити, що цей документ й до цього часу не аналізувався. Його згадують й обмежено цитують у працях з історії Криму, але переважно з апологетичних позицій, обґрунтовуючи виключне право татар на Крим [18] або «непорушну» татарсько-українську єдність у протистоянні з Росією (заради наукової об'єктивності назвемо й ті праці, які не менш односторонньо трактують проблеми правового статусу Криму у складі України [19]). Лише в ґрунтовній монографії О.Г. і В.Г. Зарубіних, де зібрано унікальний фактичний матеріал, вказується на певну суперечність Конституції кримсько-татарського народу: «З одного боку, вона фактично декретувала створення нової держави. З іншого боку, стаття 12 встановлювала, що форма правління Кримом може бути визначена Кримськими установчими зборами» [20].

Та лише вказаним протиріччям ця Конституція не обмежується.

За статтею першою Курултай визнавав «право кожного народу на формування свого національного життя і свого самоврядування». Для реалізації цього права засновувався «постійний Парламент (Меджліс-и-Мевбусан)», який обирався

«усім населенням (жінками і чоловіками) на основі вільних, рівних, прямих виборів при таємному голосуванні», що дає безперечні підстави говорити про демократичний характер Конституції, так само, як і проголошений нею принцип рівності чоловіка і жінки, а також скасування татарських «титулів мірза, бей, челебей, князь та інших станових звань дворянства, духовенства, буржуазії і селянства з усіма їх прерогативами». Та одразу постає запитання, як ліквідація «загальнодержавних» станових звань (за винятком виключно татарських), що торкалася, судячи з тексту Конституції, усього населення Криму, могла декретуватись актом, що за своїм призначенням мав регулювати самоврядування лише татарського народу.

Власне, саме ця суперність між внутрішньо-татарським призначенням Конституції та її претензією на те, щоб стати нормативною основою для життя усього півострова, й становить основну проблему цього документа. Для прикладу можна навести, зокрема, статтю п'яту, за якою депутати Меджлісу користувалися правом повної недоторканності та звільнялися з військової служби. Проте ці привілеї можна було б реалізувати лише в тому випадку, коли Меджліс виступав би в ролі «загальнодержавного» парламенту, сформованого на засадах повноцінного територіального представництва.

Теж саме стосується й статті шостої: «Парламент зобов'язаний видавати закони, котрі торкаються наукових, релігійних, юридичних, воєнних, фінансових, політичних і, при необхідності, комерційних, землеробських, індустріальних проблем татарського народу. Для кожної з цих галузей діяльності Парламент утворює окремі комісії». Знов-таки реалізація такої масштабної законотворчої програми, яка безпосередньо зачіпала інтереси усього населення Криму, виходила за рамки внутрішнього національного самоврядування.

Такий же суперечливий характер цієї системи закріплювала й стаття сьома Конституції, що визнавала в ній «повну незалежність законодавчої влади, виконавчої влади, судової влади».

Виконавча влада за конституцією уособлювала «Татарський національний уряд» (його очолив Ч.Челебієв), який складався з кількох «дирекцій (Мюдюрлюк даірелер): 1) просвіти, 2) релігійних справ, 3) фінансів і вакуфних земель, 4) юстиції, 5) зовнішніх зв'язів». Компетенція цих дирекцій також викликала чимало запитань, наприклад, управління або дирекція (до речі, в Конституції вживаються різні терміни без необхідної конкретизації) фінансів і вакуфних земель відало «збиранням податків і підготовкою національного бюджету». Управління юстиції «мало завданням розв'язувати спірні питання татарського народу, що мають відношення до цивільного права, на основі шариату, національних звичаїв, традицій суспільного життя і моралі татар». Якщо до цього додати посилання на «судову владу» (втім, її зміст теж не розкрито), то чи означало це, що татарське населення виключалося з юрисдикції системи загальних судів, які діяли тоді в Криму.

У контексті цих та інших проблемних положень Конституції можна, здається, пояснити і посилання на кримські Установчі збори, особливо якщо прямо процитувати ці рядки (стаття 12): «Курултай вважає, що форма правління в будь-якій країні визначається рішенням конституційного органу, котрий обирається абсолютною більшістю народу на основі вільних, рівних, таємних і прямих виборів, і заявляє, що форма правління Кримом може бути встановлена тільки шляхом скликання такого конституційного органу — Установчих зборів — усіма жителями Криму: Курултай зобов'язує татарський парламент у найкоротший термін забезпечити скликання Установчих зборів» (виділено нами. — *О.К.*).

У статті чотирнадцятій, на чому теж важливо наголосити, зазначалося: «Курултай вважає, що його представники мають брати участь у всіх рішеннях, які стосуються політичної ролі Криму, і виступати з ініціативами постанов Кримських установчих зборів і Кримського парламент стосовно форми правління і урядових структур» (виділено нами — *О.К.*).

Усе це дає підстави стверджувати, що кримсько-татарські лідери намагалися відтворити в Криму модель, яку змогла реалізувати в масштабах України Центральна Рада, під егідою якої готувалося скликання Українських установчих зборів. Згадаймо слова Д. Сейдамета: «Привітати Раду з Україною з тим, щоби вона привітала нас з Кримом».

Саме тому у заключних рядках Конституції з'являється термін «національні меншості», який тоді і потім у документах кримських урядів і республік взагалі не вживався, але цілком відповідав національній політиці Центральної Ради [21]. Втім і проголошення Кримської Республіки, як вказувалося в Конституції, для забезпечення, по-перше, «необхідних для суспільного життя прав», а саме: «свободи особи, місцеперебування (вибору місця жителя), свободи слова, совісті, релігії, союзів, зборів»; по-друге, «захисту національних політичних справ національних меншостей»; по-третє, «здійснення як основного закону національного життя татар Конституції, що приймається Курултаєм» [22], — теж цілком відповідало прикладу Центральної Ради, яка за місяць до цього проголосила Українську Народну Республіку.

Переконує в цьому й звернення (прокламація) татарського національного уряду до громадян від 18 (31) грудня 1917 року: «Татари і всі жителі щасливі тим, що в той час, коли в усіх областях Росії відбуваються заколоти, повстання й панує анархія, тут вдалося успішно утворити парламентарний Національний уряд. Національний уряд кримських татар вважає своїм обов'язком не тільки охороняти щастя й благополуччя татарського народу, а також захищати честь, життя і майно всіх без винятку громадян Криму... Він доводить до загального відома Національну Конституцію — основний закон кримських татар, якому кожен громадянин зобов'язаний слідувати і який кожен громадянин зобов'язаний поважати» [23] (виділено нами. — *О.К.*).

Та на відміну від Центральної Ради, Курултай не зміг реалізувати свої плани. «Демократична Кримська Республіка»



так і залишилася на папері, а з початком січня 1918 року розгортається конфлікт між татарськими й радянськими збройними формуваннями. 3 січня ухвалюється резолюція Виконавчого комітету Севастопольської ради воєнних, робітничих і селянських депутатів, де констатовалося, «що кримськотатарський уряд з директором у військових справах Сейдаметовим на чолі і в союзі з Українською Радою веде певну контрреволюційну політику, що виражається у насильницькому роззброєнні російських частин на Кримському півострові, запровадженні військової диктатури, у перешкоджанні проведення в життя декретів Раднаркому», а «Рада народних представників, перебуваючи в союзі з кримськотатарським урядом, прикриває й посилює цю насильницьку політику контрреволюційної кримської буржуазії» [24].

Уже 14 січня 1918 року татарський парламент ухвалив припинити бойові дії. У листі голови Сімферопольського воєнно-революційного комітету більшовика Ж.Міллера своїм «колегам» з Севастополя від того ж 14 січня зазначалося: «Сімферополь щойно перейшов до наших рук. Ми добилися від татарського парламенту постанови про розпуск штабу кримських військ... Наші війська зайняли всі установи... Глава татар Челебієв затриманий і перебуває в нашому полоні» [25]. На півострові встановлюється радянська влада і піднімається перша хвиля «червоного терору», жертвою якої стає й Ч.Челебієв...

28—30 січня відбувся надзвичайний з'їзд рад і ревкомів Криму, який утворив Таврійський ЦК Ради солдатських, робітничих і селянських депутатів як «вищий орган революційної влади в губернії» [26].

Потім 7—10 березня пройшов Таврійський губернський з'їзд рад земельних і революційних комітетів. Усе це логічно підводило до вирішального кроку. Учасники акції оголосили себе «І установчим з'їздом рад робітничих, солдатських, селянських і селянсько-мусульманських депутатів усіх земельних і воєнно-революційних комітетів», який і здійснив цей крок. 19 березня від імені з'їзду утворюється «Таврійська Республіка

рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. А 22 березня Центральний Виконавчий Комітет Республіки Тавриди ухвалює декрет про «оголошення кримського півострова Радянською Соціалістичною Республікою Тавриди» у складі «Сімферопольського, Феодосійського, Ялтинського, Євпаторійського і Перекопського повітів» [27].

Сучасні дослідники по-різному оцінюють принципи утворення РСР Тавриди, ступінь її зв'язку з більшовицьким керівництвом Радянської Росії. Так, існує точка зору, за якою рішення про утворення Соціалістичної Тавриди було ініціативою центру [28]. Автори інших досліджень, також віддаючи належне керівній ролі ленінських настанов в організації республіки, звертають увагу на той факт, що політика її лідерів, особливо у зовнішньо-політичній сфері, часто розходилася з директивами партійного керівництва країни [29]. На користь цієї позиції говорить і зміст саме законотворчої активності у нетривалий період існування Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди (щоправда, слід враховувати «буферний» характер республіки, як її замислювали більшовицькі лідери). Серед них не було єдиного конституційного акта чи узагальненої декларації, через те слід брати до уваги кілька найважливіших декретів, сукупність яких дозволяє дійти певних висновків про організацію влади та суспільний устрій цього державного утворення.

Уже перший декрет, яким проголошувалася РСР Тавриди, дає необхідне уявлення про те, як її лідери оцінювали «межі» своєї компетенції. Цей декрет торкався лише повідомлення про затвердження Раднаркому, у складі якого бачимо й наркомів у воєнних справах, іноземних справах і шляхів сполучень.

Добре відомо, що під час громадянської війни на території колишньої Російської держави існували десятки «республік», наприклад «Донецько-Криворізька» (січень—березень 1918) з власними законодавчими органами, урядами, наркоматами. Але географічне положення Радянської Тавриди, збіг політичних інтересів Радянської Росії, України, Німеччини — усе це дава-

ло певний шанс лідерам Тавриди. В усякому разі є відомості, що вони цілком серйозно намагалися реалізувати власні зовнішньополітичні плани. Варто звернути увагу й на відсутність у декретах ЦВК та РНК Радянської Тавриди обов'язкових посилань на єдність фронту усіх загонів російського пролетаріату й трудового селянства.

Програмні цілі нової Республіки викладено в офіційному повідомленні РНК «усім радам Тавриди про функції ЦВК і РНК Республіки Тавриди» від 29 березня 1918 року. Вказувалося, що ЦВК є «верховним контрольним органом Радянської влади, перед яким відповідальний і якому підзвітний РНК». На РНК покладалася «робота по проведенню в життя засад і завдань соціалістичного перетворення суспільства».

Про «закріплення за трудящими Тавриди великих завоювань соціалістичної революції, що передала пригнобленим класам землю, фабрики, банки, заводи і владу над ними» йшлося також у зверненні ЦВК Республіки Тавриди до трудящих Криму від 3 квітня 1918 року. У цьому ж зверненні містилися й важливі положення щодо національно-територіальних засад республіки, які полягали в утворенні «вільної соціалістичної Тавриди, що об'єднує під своїм прапором усіх трудящих без різниці статі, племені та віри» [30]. Отже, на відміну від попередньої кримськотатарської Конституції, що ґрунтувалася на «історичному праві» однієї нації, Республіка Таврида конституювалася на територіальному принципі.

Деякі кроки керівників Радянської Тавриди дозволяють дійти висновку, що вони цілком свідомо будували зовсім не бу-тафорську державність. Так, 26 березня 1918 року з'являється декрет РНК Республіки Тавриди про організацію Комісаріату у воєнно-морських справах, який можна розцінити як спробу взяти під свій контроль Чорноморський флот, а в історичній перспективі і як перший акт кримської влади стосовно цих проблем.

Кілька декретів Радянська Таврида присвятила зовнішньополітичним проблемам. Уже в день проголошення республіки,

Україні імені Ярослава Мудрого

Бібліотека 17  
2025 2 15

тобто 22 березня 1918 року, її РНК повідомив уряди Німеччини, Австро-Угорщини, Туреччини і Болгарії про визнання умов Брестського договору [31]. Існують відомості, що країни Антанти de facto визнавали Республіку Тавриди, що підтверджує направлення до неї англійської місії, а також продовження роботи консульських установ Греції та Бельгії [32].

Спеціально слід зупинитися на проблемі громадянства. Незважаючи на те, що не існувало цілісного закону про громадянство, наркомат в іноземних справах активно займався цією справою. Наркоматом в іноземних справах видавалися тимчасові посвідчення (дещо водевільні), одне з них, наприклад, датоване 6 квітня 1918 року за номером 141: «Пред'явник цього колишній турецько-підданий Павло Прокопович Іванов, який народився 14 грудня 1885 року, прийнятий до числа громадян Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди, що Комісаріат в іноземних справах засвідчує». Траплялися й довідки, наприклад, за номером 109 (точну дату не проставлено): «Ця довідка видається австрійсько-підданому Федору Антонієвичу Лимко, за його прохання, в тому, що документи про його особу подані до Міністерства внутрішніх справ 22 вересня 1917 року, за № 153, при клопотанні про дозвіл йому, з родиною, вступити в число громадян Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди» [33]. За вказівкою наркому в іноземних справах І.Фрідевса «клопотання іноземних підданих про прийняття до громадянства Радянської Республіки Тавриди мусять направлятися з докладними відомостями і висновками місцевих органів влади Народному комісару іноземних справ», що засвідчувала, зокрема, його телеграма «комісару охорони міста й фортеці Керч» (точна дата також невідома) [34].

Вперше саме в документах Радянської Тавриди з'являється ідея, яка потім сприймається не тільки її наступниками у боротьбі за владу в Криму, а й тими, хто будував кримську автономію у 90-х роках. 12 квітня 1918 року Раднарком РСР Тавриди ухвалює декрет про оголошення надр землі і моря на-

родним надбанням. Словосполученням «надра землі і моря» охоплювалися «руди, сіль, води, нафтові джерела» [35].

Однак намірам фундаторів Радянської Тавриди не судилося справдитись. 18—19 квітня розгортається німецьке вторгнення до Криму. Починається евакуація радянських установ із Сімферополя. Одночасно активізуються наступи кримських татар, з чим пов'язаний трагічний фінал недовгого існування Радянської Тавриди. 21 квітня в районі Алушти частина її керівництва, в тому числі голова РНК Антон Слуцький, нарком внутрішніх справ С.Новосельський, нарком фінансів А.Коляденко, інші члени ЦВК та СНК І.Фіногенов, С.Акімочкин та два члени Севастопольського ревкому Бейм і Баранов були захоплені татарськими повстанцями і після тортур розстріляні. Вцілів один Фіногенов, який від перенесених мук збожеволів [36].

Чому необхідно згадати цей епізод? Опубліковано чимало наукових та публіцистичних праць, які цілком свідомо події того часу трактують під кутом зору обґрунтування претензій кримських татар. Це досить складна й делікатна проблема, як уже зазначалося, не кажучи про цілком природне право авторів на власну політичну позицію. Проте це не повинно шкодити історичній правді. Наприклад, у полемічній праці А.Свідзинського та Б.Гориня (відомого політика) [37] сказано, що Республіку Тавриди «розігнали татари», хоч її долю вирішила німецька окупація Криму. У праці Ю.Зінченка йдеться про репресії проти кримських татар, але немає й натяку на розстріл керівників Радянської Тавриди [38].

Так само деякі автори досить одномірно оцінюють й тодішні події навколо Чорноморського флоту, звертаючи увагу лише на ті документи, які «працюють» на їхню концепцію. Наприклад, у праці В.Чумака наводяться документи, покликані довести, що моряки Чорноморського флоту активно підтримували Центральну Раду, зокрема резолюція про передачу їй флоту, прийнята на нараді представників Чорноморського флоту 29 квітня 1918 року [39]. За радянських часів подібні документи з відомих причин ніколи не публікувалися, але нині залишають-

ся поза увагою ті, що засвідчують протилежне, наприклад, резолюція мітингу матросів Чорноморського флоту від 8 січня 1918 року з протестом проти «провокаторських телеграм і листів Центральної Ради» [40].

Втім ця проблема виходить далеко за кримські рамки. У фондах Центрального державного архіву України зберігається ціла справа з палким привітаннями Центральної Раді та позитивними відгуками на її діяльність. Водночас можна навести не меншу кількість матеріалів (їх дуже активно публікували радянські джерела), які переконливо свідчать про протилежне, причому інколи ці документи стосуються одного й того ж міста, повіту, «трудового» колективу, навіть конкретного корабля Чорноморського флоту. Тому варто керуватися принципом наукового універсалізму, про який писав М.Грушевський (до речі, тоді, коли його будинок обстрілювала артилерія М.Муравйова) [41], незалежно від того, наскільки історичні факти відповідають політичним уподобанням.

27 квітня 1918 року німецькі війська займають Сімферополь, а 1 травня окупувають увесь Крим. Виникає цікавий обмін нотами між урядами Німеччини та Радянської Росії. У відповідь на ноту протесту останньої німецький дипломатичний представник граф Мірбах 3 травня 1918 року заявив: «...Імператорський уряд змушений, з огляду на напади флоту з Севастополя проти Херсона й Миколаєва, продвинути туди війська й зайняти Севастополь. Що ж стосується політичної державної організації, то імператорський уряд дасть повну силу праву на самовизначення, проголошеного російським урядом, і передбачає, що питання про Крим, який до цього часу належав Таврійській губернії, буде предметом російсько-українських переговорів» [42]. Ці слова з тими чи іншими купюрами наводяться досить часто у працях з історії Криму, причому здебільшого з метою показати, що у питанні про державну належність Криму німці підтримували Україну [43].

Ця позиція видається дискусійною. Наприклад, у ноті-відповіді Радянського Уряду від 8 травня 1918 року (а вона у

нинішніх працях не згадується) вказано, що «зайняття Криму суперечить заяві самого німецького уряду, що її було зроблено у радіограмі від 26 березня, про те, що до складу України входить Таврійська губернія, але й без Криму». У цій же ноті наголошувалося на тому, що «право на самовизначення було забезпечено за Таврійською Республікою самим безсумнівним чином її входженням до Російської Федеративної Радянської Республіки, і Народний комісаріат не може зрозуміти, що застосування цього права може бути полегшено в разі зайняття Криму німецько-українськими військами, присутність яких може лише зробити це право ілюзорним». Закінчувалася нота запитанням, «чи вважає німецьке командування такою, що залишається в силі, запрошення вести переговори», яке містилося в ноті Центральної Ради від 14 квітня та було підтримано німецьким командуванням [44].

Ясно, що й цю ноту не слід абсолютувати. У ній теж вистачає лукавства і неправди, особливо коли йдеться про входження Республіки Тавриди до складу Радянської Росії. Так само можна оцінити й запитання до німецького уряду стосовно проведення переговорів з Україною. Як відомо, 29 квітня 1918 року стався державний переворот, і Гетьман Скоропадський не вважав себе наступником УНР.

Втім, у боротьбі навколо Криму кожна сторона мала свої цілі. Так, в офіційному повідомленні газети «Известия ВЦИК» Радянської Росії від 27 квітня 1918 року про німецьку окупацію півострова зазначалося, що «навіть Українським універсалом Крим визнався російським» [45]. Це твердження теж сумнівне, якщо згадати позицію М.Грушевського стосовно території УНР, окресленої III Універсалом Центральної Ради.

Своє бачення майбутнього Криму мала й німецька сторона. У спогадах одного з лідерів «білого руху» генерала О.Лукомського зазначається: «Під час зайняття Криму німцями стався цікавий епізод: з початку германські частини наступали на Крим разом з українською бригадою під командуванням генерала Нечаєва, та біля ст.Джанкой головний ешелон цієї

бригади було зупинено німцями, а потім вони зажадали вида-лення українців за межі Криму та зайняли його самостійно. Потім український уряд неодноразово порушував питання про приєднання Криму до України, але німці чітко відповідали, що Крим має залишатися самостійним [46].

Генерал А.Денікін у своїй праці «Гетьманство та Директорія на Україні» вказував, що «усі спірні територіальні питання про підпорядкування Україні Криму, про Ростовський, Таганрозькі округи та частини Бесарабії, на які претендувала Україна, роз-в'язувалися односторонньою волею німців та притому не на її користь».

Нарешті, відомий київський адвокат, автор ще одних спо-гадів «Трагедія України» М.Могілянський стверджував: «Уся політика німців на Україні зводилась до того, щоби підтри-мувати в країні стан непевної рівноваги». Через те «німці постійно плутали карти на переговорах України з Кримом для того, щоб не було досягнуто якого-небудь порозуміння. *Divide et impera* (розділяй й володарюй) було їхнім гаслом. А росіяни України й Криму, серйозно уявивши себе двома державами, ве-ли митну війну, начебто комусь було вигідно, щоб в Криму гни-ли продукти, коли в Києві на них стояли божевільні ціни. Гане-бна сторінка».

Лишаючи без коментарів позицію авторських рядків стосов-но української незалежності (нині, коли Україна відбулася ос-таточно і безповоротно, немає потреби сперечатися з мину-лим), зазначимо, що його погляд на абсурдність протистояння України та Криму заслуговує на увагу. Німці, вказує також М.Могілянський, залишались «*martres de la position*» (хазяями ситуації) і в душі, звичайно, сміялись, коли гетьманський уряд укладав самостійні угоди з Румунією, недосяжною на той час Данією і т.п. [47].

Та, наводячи подібні оцінки, було б неправильно представ-ляти гетьмана Скоропадського «наївним мрійником», який не усвідомлював реальної ситуації. Про це свідчать хоча б його оцінки Брестського договору. Він вважав абсурдом визнання



Німеччиною України в її етнографічних кордонах. «З одного боку, — писав він у своїх «Спогадах», — виходило, що Україна в'їжджала в саме серце області Війська Донського, захоплюючи при цьому Ростов, таким чином Дон відрізувався остаточно від моря. З іншого боку, Кримський півострів, слабо, порівняно, заселений українцями, не входив до складу України. Варто подивитися на карту, щоб одразу зрозуміти, наскільки така держава не має даних для того, щоб бути життєздатною. Причому слід зазначити, що коли б у силу яких-небудь умов такі кордони могли б врешті-решт встановитися, безперечно, Крим зробився б найлютішим ворогом України, а весь цей багатючий український край, маючи Крим, який, очевидно, був би Україні ворожим, оскільки природно усвідомлювався би, що для України та її торгівлі він становить вічну загрозу, цей край був би приречений на повільне в'янення, оскільки його порти Одеса та Маріуполь перебували й під безпосередніми ударами Криму».

Втім, зазначав Скоропадський, «майбутнє Криму теж було неясним». Німці утверджувалися на півострові, прагнучи вражати базу на Чорному морі, а присутність у Криму великої кількості німецьких колоністів надавала їх планам ширші перспективи. У свою чергу Туреччина разом з татарськими політичними колами мала плани утворити «автономну від Туреччини область» [48].

Усе це спонукало гетьмана Скоропадського вже 10 травня 1918 року направити німецькому послу барону фон Муму ноту, де викладалася позиція української держави щодо Криму. «Особливе значення, — зазначалося в ноті, — для відродження України полягає в справі установаження її кордонів, особливо південного, і таким чином, у володінні Кримом. Прилучення Криму мало б те значіння для Української Держави, що вона була б забезпечена продуктами першої необхідності, як сіль, тютюн, вино й садовина. Одного тільки тютюну діставала Україна з Криму щорічно для переробки на сто мільйонів карбованців. Володіння Кримом дало б також можливість зберегти в Україні багато грошей, організувавши нові й відбудувавши

старі курорти. Окрім того, володіючи південним берегом Криму, Україна одержала б такі природні порти, як Севастополь і Феодосія. Без Криму Україна була б від Чорного моря відтята, оскільки вона могла б розпоряджатися тільки одним портом у Миколаєві, бо Одеса давно вже перевантажена. Таким чином, Україна без Криму стати сильною державою не могла б і особливо з економічного боку була б несильною».

Водночас, беручи до уваги той факт, що в перші дні окупації півострова німці робили ставку на татарський фактор, гетьман Скоропадський заперечував проти «заснування виключно татарської держави, бо татари становлять лише 12% кримського населення».

30 травня 1918 року барону Муму свою ноту направляло й Міністерство закордонних справ Української держави. Керуючись загальною тезою, за якою «економічно, політично й етнографічно Крим тісно пов'язаний з населенням України», нота стосувалася двох важливих аспектів цієї проблеми.

По-перше, формувався загальний підхід Українського уряду до питання державних кордонів. Вказувалося, зокрема, що III Універсал (де згадувалася Таврія без Криму) «взагалі зазначив тільки головні частини української території, маючи на увазі, що ті землі, в яких українська людність не має абсолютної більшості, приєднаються пізніше».

По-друге, пропонувалося українське бачення майбутнього устрою Криму: «Стоючи на принципі самоозначення, не бажаючи порушувати волі населення, нарешті, розуміючи різні відміни в житті Криму, Український уряд вважає, що приєднання Криму може відбутися на автономних підставах, відповідно до чого проект має розробитися; знаючи настрої значної більшості населення Криму, маючи на увазі інтереси тої людності та її стародавні зв'язки з Українським урядом, не маємо сумніву, що воля населення Криму може бути висловлена тільки за злукою з Україною» [49].

Німці, однак, не квапились з відповіддю. Це теж усвідомлював Скоропадський. За його словами, «вони все

міцніше і планомірніше прибирали до своїх рук фактичну владу в краї. Робили це вони педантично і планомірно. Я бачив, що Україна швидко попаде просто в становище колонії, якщо не об'єднаються ті державницькі культурні круги, яких немало було на Україні, де вони були розпорошені» [50].

Те, що німці цілком природно мали свої плани і своє розуміння перспектив розвитку подій, засвідчує протокол наради між представниками імперського уряду та Верховного командування в курортному місті Спа 2—3 липня 1918 року. Головуючий на цій нараді кайзер Вілігельм II зокрема сказав: «Ми пішли на Україну, щоби отримати продовольство. За умов хаосу в Росії ми хочемо там навести порядок. Ми не повинні тішитися ілюзіями, що Україна тривалий час може бути відірвана від Росії. Україна, так як і Великоросія, слов'янська держава. Вони знову об'єднаються. Навколо Києва можуть нині групуватися усі російські прибічники порядку і звідси може початися відродження Росії».

Генерал Людендорф (фактичний командуючий німецькими військами), посилаючись на зростаючий вплив монархістів у Росії, заявив майже те ж саме: «Ніколи не буде життєздатної самостійної української держави. Національний дух України існує й підтримується завдяки перебуванню наших військ. Ми маємо бути готовими до будь-яких несподіванок» [51]. Проте несподіванка у вигляді листопадової революції сталася для німецької верхівки зовсім з іншого боку...

Як відомо, спочатку німецьке командування робило ставку на татарський фактор. 8 травня 1918 року (за іншими даними — 10 травня) у Сімферополі відновилися засідання Курултая, який німці визнали тоді верховною владою в Криму [52]. 21 липня згаданий раніше Дж.Сейдамет оприлюднив програмну заяву, адресовану німецькому урядові, стосовно майбутнього Криму. «Кримські татари, — вказувалося в ній, — прагнуть відновлення в Криму татарського панування на таких підставах. Вони становлять постійний елемент Криму як найбільш прадавні володарі Криму, вони виробляють засаду

усього економічного життя країни, вони становлять більшість кримського населення, вони оголосили й захищали незалежність Криму... вони домагаються визнання незалежності Криму в інтернаціональній дипломатії; вони підготовлені до цього найкраще завдяки своєму парламенту і політичній національній організації, завдяки історичним і вольовим якостям своєї раси вони можуть зберегти мир і спокій в країні, і на закінчення, вони спираються на Центральну Раду України». Програма зводилася до таких пунктів: «1) перетворення Криму на незалежне нейтральне ханство, що управляється, спираючись на німецьку та турецьку політику; 2) досягнення визнання незалежним Кримського ханства в Німеччині та її союзниками і в нейтральних державах до укладення загального миру; 3) утворення татарського уряду в Криму з метою повного визволення Криму від панування та політичного впливу росіян; 4) забезпечення утворення татарського війська для збереження порядку в країні» [53].

Цей документ викликав досить бурхливу реакцію як у самих татарських колах, так і серед усіх інших політичних сил в Криму, що змусило німців переглянути свої плани. Так на політичній арені з'являється генерал-лейтенант російської служби Матвій Сулькевич (походив з литовських татар). 5—6 червня він формує кабінет, що дістав назву «Кримського крайового уряду».

Тоді ж усі міські голови та керівники земських установ одержали телеграми за підписом генерала Сулькевича: «За погодженням з німецьким командуванням я взяв на себе управління Кримом і сформував уряд... Первинним завданням ставлю відновлення нормальної діяльності усіх урядових та громадських установ, для чого запрошую Вас завітати завтра, 6 липня, о першій годині дня до приміщення губернського правління» [54].

За повідомленнями місцевої преси, на прийом до М.Сулькевича з'явилося близько п'ятдесяти осіб. «Виникла необхідність, — заявив генерал, — врятувати Крим від анархії,

що розкладає його. Боротьба партій не дала можливості Курултаю організувати крайову владу. За пропозицією німецького командування я взяв цю місію на себе. Я не диктатор і не шовініст. Склад Кабінету буде з громадських діячів і служилого стану. Я доведу край до Установчих зборів на засадах загального виборчого права. Проте до виборчого закону буде внесено поправки, що випливають з наявного досвіду. У роботі я керуватимуся принципом децентралізації влади» [55].

Уряд М.Сулькевича дістав різні, часом полярні оцінки. Дотеперішня радянська традиція змальовувала його виключно негативно, причому починаючи ще з самого моменту його утворення. Так, газета «Известия ВЦИК» від 26 червня 1918 року писала, що новий «кримський уряд» з благословіння німців складено з «найзапекліших контрреволюціонерів» [56]. У таких чорних тонах представляти діяльність «маріонеткового уряду» Сулькевича практично до кінця 80-х років [57].

Сучасні українські дослідження відійшли від цієї традиції, намагаючись дати об'єктивну оцінку. Зокрема вказується, що Сулькевич мав власні відмінні від німців плани й прагнув відстоювати інтереси Криму [58].

Загалом, кожен погляд на цю проблему в чомусь має рацію. Існує, наприклад, розпорядження начальника генерального штабу німецьких окупаційних військ від 6 серпня 1918 року про узгодження з німецьким командуванням законів і постанов, які видавалися урядом М.Сулькевича: «У № 10 «Вісника кримського уряду», що надійшов приблизно 2 серпня, — зазначалося у розпорядженні, — опубліковано закон про вибори земські від 19 липня. Оскільки генеральне командування попередньо не було ознайомлене з основними положеннями цього закону, то воно до ґрунтовного перегляду постанови не може сказати, що може бути підтримана виборча політика уряду». У розпорядженні наполегливо висловлювалась «надія», що перед виданням важливих постанов уряд інформуватиме про них німецьке командування [59].

Цілком ймовірно також, що попри подібну опіку з боку німців генерал Сулькевич мав своє бачення майбутнього Криму. Тим більше, що ця проблема відкрито обговорювалася на сторінках кримської преси. Йшлося про ймовірне приєднання Криму як до України чи Туреччини, так і взагалі про його повну самостійність [60] (на початку 90-х років ХХ сторіччя ця стара «нова» ідея втілилася в Декларації про державний суверенітет Криму та інших подібних актах).

Єдине, що дійсно викликає заперечення, — це твердження про контрреволюційність (хоча ясно, що з більшовицьких позицій іншої оцінки не можна дати).

Програмні документи Уряду Сулькевича становлять певний симбіоз як авторитарних тенденцій, так і демократичних принципів, що засвідчує Декларація Кримського крайового уряду від 12 (25 червня) 1918 року. Цю Декларацію можна оцінити як найбільш ґрунтовний акт усього періоду боротьби за владу в Криму, що містив розгорнуту програму будівництва цілком відокремленого державного утворення. Показово, що за своїм «духом», обсягом повноважень, що брав на себе Крим, вона цілком узгоджується з кримською Конституцією від 6 травня 1992 року (за винятком, звичайно, усіх реакційних положень). «Кримський крайовий уряд, — вказувалося в Декларації, — ставить за мету збереження самостійності півострова до з'ясування міжнародного його становлення і відновлення законності і порядку».

Оцінюючи зміст цієї Декларації, можна виділити кілька основних її напрямів. Найлаконічніше формулювалися зовнішньополітичні орієнтири — «суворий нейтралітет». Значно ширше викладалися заходи, спрямовані на формування державної «інфраструктури» на півострові. З цією метою наголошувалося, що уряд зберігає чинність усього законодавства Російської держави, що було видано до 25 жовтня 1917 року. Йшлося про відновлення на державній службі усіх чиновників, «неправомірно звільнених» після Лютневої революції, а також про залишення на службі тих, хто на ній перебував на момент оголо-

шення Декларації, за умови подання відповідних заяв про продовження служби та складення присяги.

Варто зауважити, що аналогічний закон було прийнято Центральною Радою відразу після проголошення Української Народної Республіки [61].

Сам уряд складався з семи осіб, причому кожен обіймав кілька посад. Так, прем'єр М.Сулькевич мав ще й портфель міністра внутрішніх справ, граф В.Татищев — міністра фінансів, промисловості, торгу і праці, а також «тимчасово керуючого» міністерством юстиції, Т.Раап — міністра землеробства, крайових майна та постачання, Л.Фірман — міністра шляхів сполучення, громадських робіт, пошти й телеграфів, В.Налбандов поєднував крісло крайового контролера, крайового секретаря та знов-таки «тимчасово керував» міністерством сповідань та народної освіти. Лише один Д.Сейдамет «обмежився» посадою міністра закордонних справ [62]. Як бачимо, перелік міністерств цілком відповідає потребам суверенної держави.

З приводу поста міністра закордонних справ та національного складу уряду згодом вийшов конфлікт з німцями. За підсумками вже згаданої наради німецького імперського уряду та верховного командування в Спа 2-3 липня 1918 року позиція щодо Криму формулювалася так: «Місцеве військове командування вважає уряд генерала Сулькевича урядом де-факто, незважаючи на відсутність формального визнання з боку імперського уряду. Тільки не слід сприяти самостійному майбутньому Криму» [63]. У відповідній директиві німецького командування від 16 вересня 1918 року наголошувалося, що «уряд не є Державним урядом, а крайовим урядом без власного міністерства закордонних справ». Крим не повинен мати політичних відносин з іноземними державами. Йшлося також про те, що уряд повинен складатися «на рівних засадах з росіян, німців і татар». Закінчувалась директива проханням дати «письмову згоду Ради Міністрів за цими пункта-

ми», залежно від того «Генеральне Командування повинно буде вжити подальших заходів».

У свою чергу Сулькевич заявив таке: «Хоча за декларацією 12 (25) червня 1918 року кримський уряд оголосив себе Крайовим, а не Державним, але, згідно з тією ж декларацією уряд поставив собі за мету збереження самостійності Краю до з'ясування його міжнародного становища... Що ж до пропорційного представництва у Раді Міністрів росіян, татар, німців, то цей принцип завжди дотримувався й змінювати його Рада не передбачає й до нині» [64].

У плані розвитку кримської державності Декларація від 25 червня 1918 року передбачала формування власного сухопутного війська і морських сил — «для охорони внутрішнього порядку та зовнішніх кордонів» (наприклад, у липні почалося формування «окремого прикордонного дивізіону для охорони сухопутного кордону та кримського узбережжя»). Організація морських сил планувалася на основі «частини воєнних суден російського флоту, захоплених німецькими військами в Севастополі», тобто ще один історичний штрих до сучасної проблеми Чорноморського флоту.

Йшлося про конструювання цілком незалежної й замкненої судової системи: «Внаслідок відсутності в Криму апеляційної та касаційної інстанцій уряд у найкоротший термін приступить до їх організації, розширивши, мимохідь, коло справ, що передаються на розгляд присяжних засідателів».

За російським зразком передбачалося створення так званого «Правительствующего Сената» як вищої судової інстанції (те ж саме зробив і гетьман Скоропадський).

Найпроблемніші положення державотворчого блоку Декларації стосувалися організації місцевого самоврядування. Усі земські збори та міські думи розпускалися, відмінялися й «вибори, призначені ближчим часом, і ті вибори до міських і земських самоуправлінь, що вже відбулися». Оголошувалося, що нові вибори пройдуть на основі нового закону, що його підготує уряд за участю з'їздів земських і міських гласних



«складу початку 1917 року», а розгляд справ, віднесених до компетенції земських зборів і міських дум, до їх утворення на нових засадах покладається на міністра внутрішніх справ (а цю посаду, як відомо, обіймав сам Сулькевич).

Органи самоврядування намагалися спільно протистояти планам Сулькевича. Так, 6 липня відбулася нарада міських голів Криму (крім міст Армянська та Феодосії), учасники якої спробували наголосити на формально-юридичних моментах, заявивши, що «Декларація — це виклад програми, а не Указ» [65]. Відбулася й зустріч з генералом Сулькевичем, позиція якого, з точки зору наших уявлень про мораль тих часів, виглядала досить несподівано. Вказуючи на те, що Сімферопольська міська дума найгостріше відреагувала на Декларацію, Сулькевич сказав: «Репресій не буде. Уряд звернувся до суду. Він розсудить, хто правий». Варто нагадати в цьому контексті, що принцип судового захисту прав місцевого самоврядування в Україні вперше закріпила наша Конституція 1996 року.

Втім, попри заяву Сулькевича, реальність була зовсім іншою. Міські думи у відповідь на рішення Уряду припиняли свою діяльність. Наприклад, 9 липня 1918 року член Севастопольської міської управи Я.Рубінов виїхав до Сімферополя заявити Крайовому уряду про припинення діяльності управи після розпуску міської думи [66]. А це дозволило уряду покласти відповідальність за погіршення стану справ у міському господарстві на органи місцевого самоврядування, що розпущені.

Через місяць після опублікування Декларації усі місцеві органи влади отримали офіційну телеграму за підписом Сулькевича такого змісту: «Рада Міністрів Кримського Крайового уряду на засіданні 22 липня, заслухавши мою доповідь, ухвалила, щоб уникнути повного розладу міського господарства у тих містах, де міські управи заявили про складання повноважень, негайно скликати думу, що діяла в січні 1917 року», причому засідання думи вважалися правомірними за наявності однієї третини гласних [67].

У кримських масштабах повторювалася ситуація, що склалася паралельно в Українській державі гетьмана Скоропадського — вона теж характеризувалася хронічним конфліктом між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням. Різниця полягала лише в тому, що генерал Сулькевич у цій декларації ще й ані словом не згадав свою ж ідею скликання кримського крайового сейму.

Коментуючи ці положення Декларації, керченська «Волна» зазначала: «Враховуючи дійові фактори нинішньої політики генерала Сулькевича, розсудливо забути усі вчорашні гасла, в числі яких і скликання Кримських установчих зборів, і намагатися якомога швидше забронювати себе сурогатом громадського представництва — народом з представників цензових дум і земств дореволюційного складу» [68].

Прогноз газети виявився правильним. 12 липня відкрився земський з'їзд, репрезентований земствами дореволюційного скликання, запропонував запровадити куріальну виборчу систему: у виборах брали участь особи, які досягли 25-річного віку та мали ценз осілості 1 рік; виборці ділилися на дві курії (до першої належали ті, хто платив податків менше 100 карбованців, до другої — ті, хто платив більше 100 карбованців податків), які обирали рівну кількість гласних [69].

Потім, у жовтні 1918 року, коли виникла реальна загроза урядові Сулькевича, він знову повернувся до ідеї Кримського крайового сейму, та це вже не могло врятувати ситуацію...

Необхідні атрибути кримської державності, позначені Декларацією (крім системи міністерств, збройних сил, суду) доповнювалися також інститутом кримського громадянства. Право на нього мали особи, які на момент опублікування Декларації а) «були приписані до станів і громад п'яти повітів та міст Криму»; б) «служили в державних чи громадських установах»; в) «володіли нерухомим майном у межах Криму». Усі інші визнавалися іноземцями й зобов'язувалися мати відповідні паспорти, а в разі бажання «перейти до числа кримських громадян» — звернутися до Міністерства внутрішніх справ Криму.

Якщо говорити про правовий статус громадян Криму, то Декларація визначала його досить суперечливо. Так, проголошувався певний набір прав, що спирався на прагнення уряду «стояти на сторожі усіх народностей, станів і осіб, які населяють Крим». Запроваджувалася лише одна «державна мова», якою визнавалася російська, але у відносинах з державними і громадськими установами допускалося використання татарської і німецької мов (Україна так і не згадувалась).

«В принципі» визнавалася свобода друку та зборів, та, як зазначалося в Декларації, Рада Міністрів, «з огляду на граничну серйозність моменту, вважає себе змушеною тимчасово обмежити свободу друку і зборів».

Деякі наміри уряду лунали цілком злободенно, наприклад, «забезпечення самостійності Криму в релігійному відношенні» чи повернення заощаджень, «відновлення анульованих паперів» населенню. Однак соціальних питань Декларація не торкалася, крім загальних слів про «охорону праці».

«Економічний» розділ Декларації також відрізнявся певною еkleктичністю, поєднуючи принципи ринкової економіки з державним втручанням. Можна провести певні аналогії з економічною політикою гетьмана Скоропадського, який прагнув подолати наслідки «соціалістичного» господарювання Центральної Ради. Теж саме, тільки по відношенню до попередньої Радянської Тавриди, прагнув зробити Сулькевич. Зокрема, «відновлювалося в повному обсязі» право власності, у зв'язку з чим «дозволялися земельні і всі взагалі майнові угоди з скасуванням усіх існуючих з цього предмета обмежень».

У Декларації простежується відверте прагнення Крайового Уряду закласти основи повної економічної самостійності півострова. Говорилося про власну грошову одиницю, утворення Крайового Державного Банку, відкриття в Сімферополі біржі, «справедливу земельну реформу», «систему податків», «піднесення промислового життя» і розвиток мережі залізниць і шосейних шляхів.

Окремо виділявся курортний фактор (який завжди вважався кримськими політиками усіх часів вагомим аргументом): «Щасливі географічні умови створили в Криму ряд популярних курортів, котрі здавна слугують джерелом великих походів, однак далеко не відповідають своєму призначенню в плані благоустрою й доступності. В інтересах усієї країни Крайовий Уряд має намір упорядкувати і розвинути існуючі курорти, а рівно й підтримувати нові за взірцем закордонних санаторіїв та курортів».

Звичайно, у вирі громадянської війни розвиток курортної справи виглядав утопією, проте констатація проблеми «доступності й благоустрою» кримських курортів цілком актуальна.

У своєму прагненні охопити весь спектр державних та соціально-економічних проблем (зокрема, йшлося про організацію університету з технічним відділенням) автори Декларації не забули навіть про одночасне вживання старого і нового стилю літочислення [70].

Завершувалася Декларація запевненням, що Крайовий Уряд «буде свято й непорушно дотримуватися усіх проголошених принципів». Наскільки ці плани мали шанс справдитись, можна судити на підставі лише деяких фактів з діяльності уряду генерала Сулькевича й взагалі тодішнього кримського життя. Наприклад, 24 серпня 1918 р. газета «Утро Юга» (Сімферополь) повідомила, що міністр закордонних справ Криму Д. Сейдемет вірогідно відмовиться від поїздки до Відня та Константинополя та прямо з Берліна повернеться до Сімферополя. У цьому ж номері обговорювалися й чутки стосовно того, кого буде призначено на посаду дипломатичного представника кримського Кабінету в Києві. 28 серпня на сторінках цієї ж газети з'явилося повідомлення, що з Берліна повертається міністр фінансів граф Татищев, який — знову цілком сучасний сюжет — їздив туди по фінансову допомогу. Його місія виявилася успішною лише частково: з 600 млн. одержано лише 200 млн. (газета не повідомила у якій валюті).

Повідомлялося про плани Кримського Крайового Уряду закупити 60 млн. пудів зерна для потреб населення півострова. Для цього Міністерство фінансів приступило до випуску т.зв. «казначейських зобов'язань вартістю 500, 1000 і 5000 крб. з тим, щоб їх обіг розпочався з 1 січня 1919 року. Зазначалося, проте, що «це не кримські гроші, а свого роду векселі» [71].

Не менш жваво обговорювалися й інші економічні проблеми. Так, у серпні 1918 року газета «Утро Юга» надрукувала статтю «Тютюн і політика», у якій критикувалася економічна політика Кабінету Сулькевича. Вказувалося, що кримська тютюнова галузь не дає очікуваних прибутків, тоді як уся Росія відчуває нестачу тютюну [72]. Дивно, але попри усі катаклізми громадянської війни, згадувалися й — говорячи сучасною мовою — проблеми курортного сезону. «Наші завдання» — так називалася стаття, яку газета «Утро Юга» присвятила цій темі 15 вересня 1918 року.

Нарешті, цілком «традиційною» виявилася й проблема мови. Коментуючи, зокрема, виступ міністра юстиції в уряді гетьмана Скоропадського на сторінках київської преси, уже не раз згадана газета «Утро Юга» поставила запитання у такій площині: «Хіба любов до рідної мови рівносильна ненависті до іншої мови? Про українську мову хочеться сказати одне: пожалійте її. Наказами та циркулярами не розвивається мова» [73].

Варто зазначити, що наведені приклади стосуються лише однієї кримської газети. Та цього цілком вистачає, щоб переконатися в тому, наскільки тодішня суспільна атмосфера була наелектризована сучасністю. А може навпаки — варто лише подивитися на розвиток інституту кримського громадянства.

11 вересня Рада Міністрів Криму ухвалила закон «Про кримське громадянство», за яким громадянами Криму оголошувалися «без різниці національності, релігії та стану; 1) приписані на час опублікування Декларації, тобто до 12(25) червня 1918 року до станів і громад повітів і міст Криму; 2) всі, хто володіє до того ж терміну на праві власності нерухомим майном у межах Криму; 3) службовці в державних установах і ті, хто перебуває

по виборах на земській та міській службі, так само і ті, хто належать до складу виборчих правлінь різного роду громадських організацій, що мають на меті загальнокорисні цілі, статуси котрих зареєстровано в Криму установленим порядком за клопотаннями, їх було порушено до видання цього припису».

Усі інші набували кримське громадянство за «класичними» підставами для сучасної практики — «народженням від кримських громадян», одруженням, натуралізацією (саме цей термін й використано в законі), котра вимагала трирічного цензу проживання на кримській землі та наявності можливостей власними коштами і працею утримувати себе та свою родину, а також «судової й моральної непорочності».

Окреме застереження стосувалося «мусульман кримського походження (емігрантів)». Ці особи визнавалися кримськими громадянами на загальних підставах, щоправда, на них не поширювалася вимога трирічного цензу проживання в Криму [74].

Отже, закон, як і Декларація, ставили спільну мету — надати громадянство лише корінним «кримчанам», забезпечивши їм «нульовий варіант». Ще однією характерною ознакою закону (Декларація цього питання не торкалася) стало те, що він прямо допускав можливість подвійного громадянства. Як зазначалося у статті другій закону, «кримському громадянину не заборонено перебувати одночасно у громадянстві чи підданстві іншої держави».

Кримський Уряд Сулькевича не встиг реалізувати своїх намірів, оскільки припинив існування на початку листопада 1918 року. Та сталося так, що дві основні ідеї кримського громадянства відродилися через кілька десятиліть, коли на початку 90-х років ХХ століття у рамках України було відновлено Кримську автономію.

4 вересня 1918 року вже згадана газета «Утро Юга» надрукувала офіційне повідомлення такого змісту: «Совет Министров Крымского Правительства доводит до сведения населения, что по полученным им от представителя правительства в Берлине сведениям независимость Крыма от Украины официально

установлена. Граф Татищев вступил с представителями Украины в переговоры о немедленном прекращении экономической борьбы и выработке планов экономических отношений между Украиной и Крымом».

Щоправда, публікуючи цю інформацію, сама ж газета висловила сумніви у її достовірності. Так, у статті «Україна і Крим» зазначалося, що повідомлення про визнання незалежності Криму ґрунтується на телеграмі берлінського представника Кримського уряду. Проте акредитованого представника Криму в Берліні немає. Вказувалося також, що в Берліні перебували на той час Сейдамет і Татищев як члени Ради Міністрів. Водночас газета наголошувала на тому, що для багатьох це була несподіванка, що суперечила чуткам і повідомленням, які тоді циркулювали. Тим не менше, висловлювалася надія, що «центр ваги тривалих та важких кримсько-українських переговорів буде перенесено з берегів Шпрее на береги Дніпра», а український прем'єр та кримський міністр фінансів розроблять «надійну та дружню угоду між Україною та Кримом, що на неї з однаковим нетерпінням очікують народи обох країн, які з однаковою пристрасстю пам'ятають про їхню спільну належність до Росії» [75].

Як бачимо, знайома ідея договору між Україною та Кримом, що була характерна для «раннього» етапу розвитку незалежної Української держави на початку 90-х років ХХ століття (її ще не раз будемо згадувати) і не менш зловоденний варіант «зовнішнього» — російського фактора кримської проблеми.

Через кілька днів — 18 вересня ця ж газета повідомила, що у «відділі торговельно-економічних угод Міністерства торгу під керівництвом начальника відділу Шаваренка іде підготовка матеріалів до договорів з Грузією, Польщею, Фінляндією й Кримом».

Та на цьому тема міжнародного «визнання» Криму вичерпується. Кримська преса повідомила лише, що 17 вересня гетьман Скоропадський повернеться з Німеччини до Києва [76].

Натомість справді розпочалися переговори в Києві між представниками гетьмана та кримського уряду.

Передісторія цих переговорів досить складна й неоднозначна. Як писав у своїх «Спогадах» гетьман Скоропадський, «щодо Криму, то весною й на початку літа у нас тільки становище з'ясовувалося і ніяких відносин ані особливо ворожих, ані дружніх не спостерігалось. Важливіше було знати, що думають німці» [77]. Та це становище, на жаль, тривало недовго. Незважаючи на формальну «відрубність» Криму, український уряд, вказував також Скоропадський, ніс значні витрати на експлуатацію залізниць, на утримання пошт і телеграфу, «навіть такі подробиці, як утримання кінських депо, падало на неї. Там був якийсь уряд, котрий фактично не давав себе відчувати».

Власне, з цього моменту й починаються проблеми у відносинах між Україною та Кримом, причому кожна сторона зробила в цю справу свій внесок, а сам конфлікт мав цілком сучасний «присмак». За словами Скоропадського, українське міністерство закордонних справ «повело на свій страх і ризик доволі наївну українську агітацію, якісь молоді люди в українських костюмах у Ялті та інших околичних містах переконували публіку робитися українцями. «Це не мало, звичайно, успіху, але нікому й не зашкодило» [78] (на відміну від відомого «десанту» Степана Хмари з гаслами «Крим український або безлюдний»). А якщо вже продовжити тему української агітації, то 31 серпня 1996 року за підписом тодішнього нашого прем'єра П.Лазаренка до Верховної Ради України надійшов проект Державної програми задоволення етнокультурних потреб українського населення в АР Крим на період до 2000 року. Один з пунктів цього проекту (його так і не було прийнято) передбачав організацію в Ялті «республіканської школи кобзарського мистецтва» — цілком сучасний приклад «наївної української пропаганди», яка, за словами Скоропадського, не шкодить, але й не дає ніякої користі.

Свій внесок в ускладнення ситуації зробила й кримська сторона. Наприкінці червня 1918 року, пише знов-таки Скоропад-



ський, «до мене зайшов Федір Андрійович Лизогуб (Голова Ради Міністрів Української держави. — *О.К.*) і заявив, що він отримав телеграму від генерала Сулькевича, який оголосив, що стоїть на чолі уряду, і разом з вказівкою, у вкрай зухвалій формі, що він української мови не розуміє і надалі наполягає на тому, щоби до його уряду зверталися російською мовою. Початок був поганий». І справді, за словами Скоропадського, «новий кримський уряд повів нову політику, далеко не дружню Україні, і ставив за мету утворення самостійної держави» [79].

Уряд Сулькевича розпочав активну боротьбу з українською пропагандою, переслідуючи українофільські газети й українські громади, забороняючи приймати з України урядові телеграми українською мовою, причому ця політика живилася певними національними проблемами. Знову зліпок сучасної ситуації: українське населення разом з татарями, караїмами і німцями-колоністами виступали за злуку з Україною. «Тільки росіяни, -вказував відомий державний діяч періоду української революції, а потім авторитетний історик Д.Дорошенко, — що тепер поробилися кримськими самостійниками, мріяли про майбутню реставровану Росію і до цього часу хотіли зберегти самостійну кримську державу» [80].

Додалися до цього й проблеми кордонів. Насамперед це стосувалося трьох повітів, населених переважно українцями, — Мелітопольського, Дніпровського, Бердянського. Наприклад, на початку липня Таврійські губернські земські збори, розпущені Сулькевичем, зробили заяву такого змісту: «Три повіти (Бердянський, Мелітопольський, Дніпровський) входять до складу Української держави. Тому будь-які зміни можливі в договорі між урядами України і Криму шляхом двостороннього законодавчого акта» [81].

У серпні український уряд вдався до економічної блокади Криму, яка особливо вразила виробників фруктів. Пропускалися лише продукти для німецьких залог. Це вплинуло на позицію Сулькевича. До того ж у справу втрутилися й німці.

Згадуючи повідомлення кримської преси про повернення гетьмана Скоропадського з Німеччини (а цей візит *oj cnfdcz yf gjxfnre dthtcyz* 1918 року, був помітною подією в тодішньому політичному житті та першою подібною акцією в історії української дипломатії), зазначимо, що за рамками цих повідомлень залишилися деякі важливі деталі. Так, Скоропадський прагнув добитися від німецької сторони цілковитої підтримки у розв'язанні територіальних проблем, в тому числі кримської. Наскільки це вдалося, важко сказати, враховуючи неоднозначні оцінки гетьманського візиту. Наприклад, Д.Дорошенко вказує на безперечний успіх. Сам гетьман, щоправда значно пізніше, дав стриманіші оцінки. В інтерв'ю «Лозанській газеті» від 15 жовтня 1920 року він сказав, що «знайшов у Берліні дуже примітивний антагонізм між вищою управою закордонного міністерства з військовою властю», а уся його «подорож, яка була здійснена з метою досягнення ладу і організації на Україні, не дала задовольняючих наслідків» [82].

В усякому разі саме в Берліні відбулася зустріч гетьмана з емісаром кримського уряду графом Татіщевим. «У силу яких обставин, — згадував гетьман, — я вже не знаю, але граф Татіщев, очевидно, повністю змінив свої погляди на кримське питання. Він знаходив, що злиття його з Україною цілком можливе, але вважав, що це злиття мусить відбутися лише після того, як ми відмінімо той бойкот, котрий ми оголосили кримському урядові. На яких умовах Україна повинна була з'єднатися з Кримом, у графа Татіщева виходила неясно, але в усякому випадку, моя влада визнавалася. З огляду на подібну невизначеність було ухвалено, що він негайно протелеграфує до Криму, пропонуючи вислати депутатів до Києва для з'ясування усіх умов, на котрих Крим з'єднався й з Україною. Він нас просив терміново направити телеграму до Києва з вимогою припинити ту перерву зносин, яка тривала вже доволі довго і, очевидно, наносила значну шкоду Криму. Таку телеграму я негайно направив до Києва Лизогубу» [83].

Економічна війна між Києвом та Сімферополем певною мірою порушувала плани німців, тому їх позиція нарешті визначилася. У вже згаданій директиві Кримському Крайовому Уряду від 16 вересня вказувалося на необхідність того, щоб кримський уряд погодився «на політичне сполучення Криму з Україною» на засадах автономного внутрішнього управління», причому «норма сполучення повинна бути вироблена спільно з представниками Українського Уряду».

Дуже швидко розпочалися й самі переговори. 26 вересня 1918 року кримська делегація у складі міністра юстиції А.Ахматовича, міністра народної освіти Н.Чарикова, міністра шляхів сполучення Л.Фрімана, керуючого міністерством постачання В.Дамрова виїхала до Києва, куди й прибула 28 вересня.

Ще й донедавна цей епізод нашої історії залишався практично невідомим. Серед старих джерел він побіжно згадується Д.Дорошенком, у сучасних працях на нього теж не звертається уваги. Навіть у тих дослідженнях, де й згадується (працях Зарубіних та А.Мальгіна), він все одно розглядається як рядова сторінка історії, причому переважно кримської. Однак тодішні українсько-кримські переговори мають не тільки «антикварне значення» (як би сказав Грушевський). Це стає особливо нагальним, якщо зіставити їх з матеріалами тих переговорів, що тривали між Верховною Радою України та Верховною Радою Криму 1992—1994 роках [84]. Увесь їх перебіг — від урочистої форми (як вказувалося у звіті делегації генерала Сулькевича, «виконали дипломатичні формальності», таких же формальностей прагнула кримська сторона під час «новітньої» фази переговорів щодо статусу Криму в складі України) до змісту взаємних претензій, пропозицій та аргументів настільки збігається, що можна тільки у черговий раз задаватися риторичним запитанням: чому так пізно про це дізналися?

Власне переговори не пішли далі дискусії навколо легітимності повноважень обох делегацій. Як зазначалося у так званому «Короткому звіті про діяльність делегації Кримського

Уряду в Києві з 26 вересня по 16 жовтня 1918 року», кримські представники, «вручаючи Голові української делегації свій вірчий лист..., ретельно потурбувалися одержанням від української делегації відповідних повноважень, щоби поставити поза сумнівом вихідне становище обох сторін, що домовляються» [85].

Під час першої пленарної наради 5 жовтня з українського боку брали участь прем'єр Ф.Лизогуб, міністр закордонних справ Д.Дорошенко, міністр внутрішніх справ І.Кістяківський, міністр торгівлі С.Гутник. Керівника кримської делегації А.Ахматовича не задовольнила усна заява Ф.Лизогуба про затвердження гетьманом повноважень членів делегації. За словами Ахматовича, «стоячи на точці зору рівноправності Криму і України як окремих держав, говорити про необхідність застосування норм міжнародного права, ось чому на повноваженнях представників України мусить бути підпис Української Верховної влади».

Йому заперечував І.Кістяківський, який заявив, що «не знаходить тотожності у межах влади Пана Гетьмана і Генерала Сулькевича і не бачить можливості відступити від вироблених норм української Конституції і прийнятою Україною практикою в міжнародних відносинах» [86].

У таких взаємних суперечностях пройшло все засідання. Його атмосфера на диво передвіщала «дух» майбутніх українсько-кримських переговорів 90-х років минулого століття, коли лунали такі ж посилення на норми міжнародного права, пропозиції не зупинятися на правовій стороні справи, а перейти до обговорення економічних проблем, навіть називалася ідеальна модель відносин між Кримом і Україною з тією різницею, що у 1918 році пропонувалося взяти за зразок статус Фінляндії у складі Росії, а в середині 90-х років — Татарстану.

9 жовтня відбулася наступна нарада, в якій взяли участь також представники кримських татар та німці (колоністи), не кажучи вже про те, що всі наради проходили під пильним наглядом представника Верховного німецького командування принца Райса. Цього разу форма представлених повноважень не

викликала заперечень, але виникла нова проблема. За словами Голови Ради Міністрів Ф.Лизогуба, «він вбачає відсутність у представників Кримського уряду права на підписання остаточного договору про сполучення Криму з Україною, оскільки рішення Кримської делегації — Уряду мусить бути ще й санкціоновано майбутнім парламентом. Про можливість скликання Кримського парламенту відомостей немає» [87].

10 жовтня відбулося ще одне засідання, але й на ньому все обговорення йшлося навколо проблеми кримського парламенту. Нарешті, 12 жовтня на останньому засіданні лише звірялися протоколи попередніх. Тим не менше значний інтерес становлять підготовчі матеріали, з якими сторони прийшли на переговори. Насамперед це офіційна позиція Києва стосовно параметрів об'єднавчого процесу. Цей документ називався «Головні підстави сполучення Криму з Українською Державою». Передбачалося, що «Крим з'єднається з Україною на правах автономного краю під єдиною Верховною владою його світлості пана Гетьмана».

У виключному віданні центру залишалися питання громадянства, зовнішні зносини, «все управління армії та флоту», митна система, валюта, єдиний Державний банк, усі непрямі податки і збори, «правило для торгівельного флоту», експлуатація західних пошт і телеграфу, торгівельні та військові порти. На Кримську територію поширювалася дія всіх цивільних і кримінальних законів України, причому винятки з цих законів, що встановлюються місцевими умовами провадяться через крайові народні збори та затверджуються безпосередньо Гетьманом.

Відповідно до «Головних засад...» Крим набував дуже широкі повноважень, у чомусь більших, ніж їх потім окреслювали кримські політики у найсміливіших планах на початку 90-х років ХХ століття. Встановлювалося, що «Кримський край» (така назва вживалася в цьому документі) матиме свій «Крайовий уряд і Крайові народні збори, а також право місцевого законодавства в межах компетенції Крайового Уряду».

Однак усі «місцеві закони», ухвалені Крайовими народними зборами, набувають чинності лише після їх затвердження Гетьманом. Це в принципі відповідало законотворчій процедурі, що склалася в Українській державі. Варто зауважити, що ідея затвердження кримських законів Президентом України досить активно обговорювалась в середині 90-х років. Так само Гетьман призначав «вищих посадових осіб Крайового Уряду».

До відання Криму належали: народна освіта, релігійні й національні справи, торгівля й промисловість, землеробство, сільське господарство — в цих сферах Крим визнавався «вповні самостійним і на нього не поширювалися загальні закони Української Держави».

До повноважень Кримського краю належали «самостійний бюджет, встановлення та збір усіх прямих податків, за винятком прибуткового, різного роду місцевих зборів та повинностей».

В принципі «Голові засади...» сприйняли цілком сучасну формулу кримської компетенції, закріплену в Конституції України, адже йшлося про коло питань, в яких Крим здійснював, говорячи мовою нашої Конституції, нормативне регулювання, і про предмети відання. До них належало «управління державним майном Криму» з певними винятками (наприклад, крім того майна, що належало різним відомствам Української держави), «усі питання народного здоров'я і охорони» праці, «керівництво органами місцевого самоврядування, шляхи сполучення, крім залізниць».

Більш того, Крим одержував «право визначення державної мови», фактично власну судову систему й слідчі власті» (лише Верховною касаційною інстанцією передбачався Український Державний Сенат) і навіть свої збройні сили, які формувалися б на територіальних засадах і «в мирний час перебували в межах Криму».

При особі гетьмана запроваджувалася посада Статс-Секретаря у Кримських справах з відповідним апаратом, а при

міністерствах іноземних справ, воєнного та фінансів — окремий відділ у кримських справах [88].

Однак ці засади правового статусу Криму та межі його компетенції не задовольнили кримську сторону. Вона представила свою «Контрпропозицію», яка пропонувала «встановити з Українською Державою федеративний Союз», в рамках якого «взаємні відносини учасників цього союзу в сфері політичній, економічній, фінансовій, судовій й адміністративній визначаються відповідними угодами, підґрунтям яких мусить слугувати братня узгодженість зовнішньої політики членів союзу, причому члени союзу, маючи кожний свою власну Верховну владу, користуються врешті, в межах згаданих угод, самостійністю» [89]. «Республіка Крим входить в державу України й визначає відносини з нею на основі договору й угод», — так було записано в кримській Конституції від 5 травня 1992 року, отже, і ця ідея широкого договору з окремими галузевими угодами цілком традиційна для кримської політичної ментальності.

«Контрпропозиція» кримської делегації спиралася на доповідь «Інструкцію кримського крайового уряду», вироблену в Сімферополі за безпосередньої участі представників німецького командування. Завдання кримської делегації сформулювались в економічній та політичній площині, причому німці на перше місце ставили економічний блок, який включав чотири групи питань: «фінансові та про чітке визначення сухопутного кордону Криму; ті, що торкаються шляхів сполучень; питання постачання». Чомусь до цього переліку входили й судові справи.

Політичний блок саме і передбачав «підготовку в Києві тексту угоди, що встановлювала б між Кримом і Україною політичне сполучення у формі Федеративного Союзу».

Дві деталі надавали цим рядкам цілком актуального звучання. По-перше, члени делегації зобов'язувалися оцінювати усі аспекти майбутньої угоди з точки зору їх відповідності Декларації від 12 (25) червня (так само усі документи сучасного переговорного процесу з Україною кримські політики прагнули

оцінювати кризь призму своєї Конституції від 6 травня 1992 р.). По-друге, в Сімферополі сподівалися на вагоме німецьке слово. Так і було записано в Інструкції: «не підлягає сумніву», що німецькі директиви «матимуть для української делегації таке ж обов'язкове значення, яке йому надане німецькою владою стосовно Кримського Уряду». Маємо відверто сказати, що на ранніх стадіях кримської автономії в 90-і роки минулого століття її лідери не приховували своїх сподівань на допомогу з-за кордону.

До речі, в цій же Інструкції бачимо цікавий варіант реалізації зовнішньополітичних інтересів Криму — йшлося про гарантоване представництво кримського уряду в посольствах і консульствах України [90]. Потім цю модель застосовували в Радянському Союзі, в дипломатичних і консульських установах якого завжди діяли представники союзних республік за «географічним принципом», наприклад, УРСР — в Польщі, Узбекистану — на Близькому Сході. Однак нинішня АР Крим й досі має свої неофіційні представництва за кордоном, наприклад, у Москві (про що буде сказано далі).

Крім Інструкції, була ще «Довірча пам'ятна записка для Делегації, що відправляється до Києва», теж датована 26 вересня 1918 року. Вона складалася з двох частин. У першій стисло викладалися п'ять принципів, на яких кримська делегація мала вести переговори. По-перше, «жодного гніту, жодної загрози», що означало насамперед негайне припинення митної війни. По-друге, «необхідність отримання повноважень від народу на зміну політичного становища в Криму». Наші попередники і тут не втрималися від того, щоби не послатися на зарубіжний досвід, згадавши законодавство Англії, Франції, Італії та США. Вимога мандата народної довіри й стала основною перешкодою для переговорів. Далі йшла вже відома ідея федеративного союзу та сподівання на обов'язковість директив німецького командування для України. Нарешті, ще один пункт «орієнтував» кримську делегацію на те, що всі домовленості матимуть обо-



в'язкову силу для Криму тільки до рішень міжнародного мирного конгресу.

Друга частина «Довірчої пам'ятної записки» стосувалася форми майбутньої угоди. Наголошувалося, що вона обов'язково повинна мати «вигляд договірної тексту, розділеного на статті» [91]. Подібний потяг до «загальноновизнаної міжнародної форми» (так, на засіданні 9 жовтня 1918 року представник кримської делегації сенатор Чариков говорив про необхідність ведення протоколів, оскільки «на Гаагській конференції засідання протоколювалось»[92]) теж можна вважати традиційним для кримських політиків усіх часів.

Та крім позицій українського й кримського урядів у матеріалах переговорів виразно проступають вимоги «третьої сили», яку становили земські та міські самоврядування на території півострова. 15 вересня 1918 року їх керівники, в тому числі голова Таврійської земської управи князь С.Оболенський, Сімферопольський міський голова В.Іванов, голова Євпаторійської земської управи Я.Василець, голова Феодосійської повітової земської управи С.Скулярі, надіслали листа Голові Ради Міністрів Української держави Ф.Лизогубу, в якому висловили своє ставлення до переговорів. Зокрема, визнавалося, що «Крим не може жити самостійним економічним життям. Він потребує широкого ринку збуту своїх продуктів, також у безперешкодному їх вивозі», проте не можна й «механічно приєднувати» його до України.

Це мотивувалося національним складом населення. «Головними народностями Криму є великороси, татари і німці. Українців у Криму небагато, — зазначалося в листі, — і просте включення Криму нарівні з іншими частинами України в Українську державу не відповідало й бажанням більшості населення». У листі досить відверто говорилося і про проблеми міжнаціональних відносин: прагнення татар до власної автономії, «ворожі почуття» у німецьких колоністів, спровоковані війною, тощо. Наголошувалося й на тому, що більшість насе-

лення Криму, тобто росіяни, «вважає єдиною своєю батьківщиною Росію й живе надією на її відродження й возз'єднання».

Звичайно, можна було б обійти подібні «незручні рядки» й зробити необхідні купюри, але це «формальний патріотизм» (проти якого застерігав І.Франко). Маємо писати правду, інакше приречені на повторення одних і тих же проблем.

Виходячи із зазначених національних проблем, автори листа викладали свій шлях їх подолання. Фактично вони пропонували поняття «кримського народу» як сукупності цих та інших національностей, який мав би «гарантію свободи свого національного самовизначення». Саме цей принцип лежав у основі Декларації про суверенітет Криму та інших подібних документів, прийнятих на початку 90-х років минулого століття» (про це теж йтиметься далі). У переговорах брали участь представники кримських татар та німецьких колоністів, але в матеріалах переговорів ніяк не окреслена їх позиція.

Водночас засади поєднання Криму з Україною, що їх пропонували земські діячі, навпаки були значною мірою «проукраїнськими», адже вони не підтримували ідеї федерації, фактично конфедерації, на якій наполягав Кримський уряд, а пропонували «автономний устрій краю з самостійним внутрішнім управлінням» [93].

Попри всі суперечності та проблеми у переговорах вони дали й поштовх інтеграції Криму в Україну, але революція в Німеччині визначила долю як гетьмана Скоропадського, так і генерала Сулькевича.

18 жовтня 1918 року в Сімферополі відбулися збори (деякі дослідники називають її з'їздом) міських голів, губернських гласних та представників земських управ, який ухвалив резолюцію, що містила ряд позицій стосовно майбутнього Криму в нових реаліях, пов'язаних з поразкою Німеччини. У резолюції йшлося, по-перше, про відтворення «єдиної й неподільної Росії» та скликання Установчих зборів, яким належало «остаточно вирішити питання про устрій й форму правління «об'єднаної Росії».

По-друге, пропонувалася нова схема організації кримського уряду — на основі відновлення громадянських свобод та діяльності розігнаних Сулькевичем міських та земських органів, причому з негайним призначенням нових міських і земських виборів на засадах загального виборчого права, але з урахуванням 25-річного вікового цензу та однорічного цензу осілості.

Це була перша кримська влада, яку формували політичні партії, представлені в структурах місцевого самоврядування. У резолюції так і вказувалося, що «збори губернських гласних кримських повітів вважають за необхідне взяти на себе утворення влади в Криму на умовах повної політичної незалежності».

На кримський уряд покладалася уся повнота «законодавчої і виконавчої влади» до утворення в Криму народного представництва. А для постійного зв'язку уряду з «джерелом» своїх повноважень обумовлювалися його щомісячні звіти перед земсько-міськими зборами, щоправда без політичної відповідальності» [94]. Тоді ж головою нового кримського уряду за згодою усіх політичних партій, що брали участь у з'їзді, було обрано відомого землевласника, колишнього депутата 2-ї Державної Думи й земського діяча Соломона Крима. До речі, це єдиний кримський лідер, який помер власною смертю.

Про долю татарського лідера Ч.Челебієва та керівника Радянської Республіки Тавриди А.Слуцького вже говорилося. Генерала Сулькевича, який з кінця 1918 року обіймав посаду начальника генштабу армії Азербайджану, розстріляли більшовики у Бакінській тюрмі. Керівник Радянського Криму більшовик Ю.Гавен став жертвою сталінських репресій у 30-ті роки.

Уряд С.Крима продовжив досить активну законотворчу діяльність своїх попередників, але, додержуючись сталої традиції, не підготував цілісного конституційного акта. Його роль відіграла Декларація, що містила як програмні цілі нового уряду, так і деякі важливі правові приписи. Існують різні версії

відносно дати проголошення цієї декларації. Підготовлена вона була ще 28 жовтня, що підтверджує міністр закордонних справ другого крайового уряду М.Вінавер у своїх спогадах, але офіційно оприлюднено 14 листопада 1918 року, коли М.Сулькевич втратив владу.

Власне Декларацію й можна вважати тимчасовою конституцією уряду С.Крима. За своїм обсягом вона значно поступалася попередній декларації першого кримського крайового уряду. Декларація від 14 листопада 1918 року складається фактично з двох частин. У першій з них проголошується мета діяльності уряду — сприяти «відродженню єдиної Росії» на ґрунті «об'єднання усіх нових відокремлених і дезорганізованих державних утворень». Єдина Росія, зазначалося у Декларації, «мислиться урядом не у вигляді попередньої бюрократичної і централізованої, оснований на гнобленні окремих народностей, але у вигляді вільної демократичної держави, в якій усім народностям буде надано право культурного самовизначення».

Друга частина Декларації визначала невідкладні завдання Кримського уряду та його позиції стосовно нагальних проблем півострова. Так, у сфері політичній наголошувалося на необхідності відродити нормальне життя на засадах «права і свободи». У галузі економіки йшлося про «забезпечення населення харчами та сприяння економічному піднесенню країни».

Окремий пункт декларації стосувався міжнародних відносин. У контексті забезпечення «законних інтересів усіх національностей Криму» виділялася необхідність «задоволення справедливих прагнень і законних інтересів численного татарського населення».

Та центральне місце в Декларації посідала проблема скликання крайового сейму. Повідомлялося, що «уряд збирається надати з'їзду земських і міських гласних, що мав відкритися 7 грудня, статут цього крайового сейму та закон про вибори до нього» [95].

Деякі важливі питання лишилися за межами Декларації, наприклад, ставлення до законодавчої спадщини М.Сулькевича. Як показали подальші дії уряду С.Крима, він обрав шлях, яким у масштабах України йшла Директорія УНР, частково скасовуючи законодавство гетьмана П.Скоропадського. Зокрема, було скасовано вже згаданий закон про громадянство від 11 вересня 1918 року [96].

Слід підкреслити, що ідею скликання крайового з'їзду уряд С.Крима намагався реалізувати досить наполегливо. Із запізненням на три дні, ніж оголошувалося в Декларації, а саме 10 грудня 1918 року, відкрився крайовий з'їзд земств і міст, який ухвалив виборчий закон і сформував комісію по виборах [97]. Дуже цікава риса цього закону, чим він відрізнявся особливо від тих подібних законів, що їх ухвалювала Верховна Рада Криму у 1990—1994 роках, — відсутність цензу осілості. До участі у виборах допускалися усі російські громадяни, які досягли двадцяти одного року.

Ідея крайового сейму була настільки популярною, що татарська газета «Акъ Сесъ» виходила деякий час під таким девізом: «Прискорене скликання Кримського сейму з установчими функціями є запорукою законності і порядку в Криму». В одному з випусків друкується новорічне вітання уряду С.Крима з побажанням «не повторити долю Сулькевича і скликати сейм». Та цьому побажанням не судилося збутися.

11 квітня передові частини Червоної Армії вступають до Сімферополя і через тиждень підходять до Севастополя, де вже 23 квітня починається евакуація військ Антанти. До кінця місяця в Криму відновлюється радянська влада. 29 квітня газета «Таврический коммунист» повідомила, що до Сімферополя прибув нарком внутрішніх справ України тов. Ворошилов» [98].

Там же 28—29 квітня відбулася 3-я конференція обласного комітету більшовицької партії, яка й ухвалила рішення про утворення Кримської Соціалістичної Радянської Республіки та формування її Робітничо-селянського Уряду.

Дослідники цього періоду сходяться в тому, що народження Кримської СРР збігалось з інтересами кримських, українських та московських керівників, що у свою чергу зумовило й суперечливий правовий статус нової республіки. Вважається, що, з одного боку, на автономних засадах вона входила до складу Російської Федерації. Одночасно, з другого боку, як повноправний член її було включено до воєнно-політичного союзу радянських республік: Росії, України, Білорусії. Відомо також, що параметри майбутньої республіки визначило партійне керівництво Радянської Росії [99].

Попри усі ці обставини Кримська РСР мала формальні ознаки державності, продовжуючи традицію, започатковану ще Радянською Таврідою і «підтриману» двома крайовими урядами, незважаючи на абсолютно протилежні соціально-економічні засади та політичну орієнтацію. Якщо лідери Радянської Тавриди цілком свідомо намагалися проводити власну лінію, уряд Сулькевича тримався на німецьких військах, уряд С. Криму балансував між добровольцями й Антантою, то Кримська СРР твердо «орієнтувалася» на Радянську Росію. У цьому переконують, зокрема, дві телеграми, надіслані Леніну 9 травня 1919 року.

У першій (її підписав Дмитро Ульянов, молодший брат Леніна) зазначалося: «Проголошуючи створення Кримської Соціалістичної Радянської Республіки, Тимчасовий Уряд Криму звертається з комуністичним привітом до братніх соціалістичних республік Росії, України, Угорщини, Баварії, Литви, Латвії, а також до всього міжнародного комуністичного пролетаріату і висловлює повну рішучість боротися в тісному союзі з усіма радянськими республіками до повного торжества світової комуністичної революції».

У другій телеграмі (цілком ділового змісту) центр інформували про склад Кримського Уряду: «Нарком охорони здоров'я — Д.Ульянов, нарком у воєнних і морських справах — П.Дибенко, нарком внутрішніх справ — І.Полонський, нарком просвіти — І.Надукін, нарком юстиції І.Арабський, нарком зем-

леробства І.Ідрісов, нарком іноземних справ — С.Меметов [100]. Деякі інші джерела доповнюють цей перелік ще й посадами наркомів фінансів, у справах національностей, шляхів сполучень, пошт і телеграфів, голови Ради народного господарства, тобто знову формувався уряд незалежної держави.

У телеграмі висловлювалося також прохання встановити «безпосередній телеграфний зв'язок з Києвом і Москвою», що є додатковим аргументом на користь чіткої орієнтації кримських керівників. На відміну від них, лідерів Радянської Тавриди влаштовувала ситуація, коли через відсутність надійного зв'язку центр не мав чіткого уявлення про події на півострові.

У цьому плані заслуговують на увагу й такі рядки телеграми: «Опублікували урядову декларацію, в цілому подібну до вашої». Йдеться про Декларацію Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду Кримської СРР від 6 травня 1919 року, де узагальнено викладалися програмні цілі й засади нової республіки. Цей документ можна ставити в один ряд з іншими подібними актами тих державних утворень, що існували в Криму протягом громадянської війни.

Декларація цілком відповідала «ідеалам пролетарської революції». З метою «повалення ярма капіталістів і поміщиків і проведення в життя соціалістичних перетворень» проголошувалася націоналізація найважливіших галузей промисловості й передача засобів виробництва до рук держави», конфіскація «поміщицьких, куркульських і монастирських (вакуфних) земель», «знищення державного апарату поміщиків і капіталістів».

Вперше з'являється згадка про законодавство «Радянських Республік Росії та України» як орієнтир для нормотворчої діяльності Уряду Кримської СРР.

Завдання державного будівництва мали такий вигляд: «Тимчасовий Робітничо-Селянський Уряд приступає до організації Радянської влади на місцях і якнайшвидшого скликання з'їзду Рад для остаточного конструювання Радянської влади в Криму, якому він й передасть свої повноваження».

Отже, ідея Кримського крайового сейму трансформувалася в з'їзд Рад, в «особі яких пролетаріат і селянство виступить у ролі безпосереднього керівника краю».

Подібний класовий підхід закономірно зумовив положення Декларації стосовно прав людини, точніше їх відсутність. Звертаючись до громадян Криму (знов-таки проблема, як розуміти цей факт: виходячи із змісту цього документа можна припустити, що він охоплював тих, хто не належав до робітників і селян), Декларація лише обіцяла всім, хто збереже лояльність до Радянської влади, «заступництво закону» і загрозувала «каральною рукою пролетарської диктатури» усім її ворогам.

Декларація практично не торкалася національного питання, хоча відомо, що керівники Кримської СРР, врахувавши трагічний досвід Радянської Тавриди, приділяли цьому значну увагу (до складу уряду входило п'ятеро кримських татар). При обкомі партії діяла мусульманська секція, що видавала газету татарською мовою «Догруел» (прямий шлях) [101]. Вказувалося лише, що «відкидаючи усякий національний гніт, що є лише маскою класового панування, Тимчасовий Робітничо-Селянський Уряд проголошує повне й беззастережне рівноправ'я усіх національностей, які населяють Крим». Це дає підстави для висновку, що й нова влада будувала Крим на «територіальних» засадах.

Нарешті, деякі положення Декларації стосувалися міжнародних справ. Висувалися три пріоритети: по-перше, «нерозривний зв'язок з Радянськими Республіками Росії та України», тому усі їх вороги оголошувалися ворогами Радянського Криму. По-друге, боротьба з Антантою — «усунути неприпустиму ситуацію, що склалася в зв'язку з присутністю біля берегів Криму» її «морської збройної сили» (так, 5 червня 1919 року Уряд Криму розіслав ноту «народам союзних держав, Урядам Антанти, президенту Вільсону, міжнародній конференції у Версалі з протестом проти дій союзників у Криму») [102]. По-третє, «відновлення правильних економічних відносин з іншими державами» [103].



Підсумовуючи викладене, необхідно звернути увагу, що усі уряди й республіки на території Криму попри принципові розходження їх соціально-економічних засад проявляли певну наступність у своїх діях, «заражаючись вірусом» суверенності. Звідси програми розгортання державного будівництва, економічні проекти, навіть зовнішньополітичні орієнтири. У цьому плані лише Кримська СРР вперше категорично заявила про свій союз з Росією й Україною. Звичайно, посилення на Росію може не вписуватись у концепцію тих, хто відстоює виключно «українське» походження Криму. Це теж перебільшення, що маємо відверто визнати без шкоди для нашої національної самосвідомості. Тим важливіше для нас слово про Україну, яке бачимо в Декларації від 6 травня 1919 року.

Втім наступність, про яку вже говорилося, проявлялося і в тому, що жодному державному утворенню в Криму (якщо взагалі правомірно застосувати цей термін) не вдавалося реалізувати свої наміри.

До кінця червня 1919 року Червона Армія залишила Крим, який опиняється під «юрисдикцією» Збройних сил Півдня Росії. А це закономірно припинило будь-яке кримське державотворення. Лише тоді, коли у березні 1920 року командування перебирає на себе барон Врангель, ситуація починає знову змінюватися. Прагнучи закріпитися на півострові, він вдається до певних реформ — як політичних, так і соціально-економічних.

5 липня 1920 року газета «Великая Россия» публікує запис бесіди свого кореспондента з бароном Врангелем, яку він сам назвав «декларативною», тобто програмною. «Ми боремося за свободу. По той бік нашого фронту, на півночі, панує сваволя, пригноблення, рабство... Гніздо реакції в Москві. Там сидять поневолювачі, які трактують народ як стадо. Тільки сліпота і недобросовісність можуть вважати нас реакціонерами. Ми боремося за розкріпачення народу від ярма, якого він не бачив у найтемніші часи своєї історії». В інтерв'ю висловлювалися думки, що сам російський народ визначить свою долю, але «дайте

народу, — сказав Врангель, — висловити свої побажання без чрезвичаяск та наведених на нього кулеметів» [104].

У концентрованому вигляді начерки програми Врангеля містив «Наказ Правителя Півдня Росії та Головнокомандуючого Російською Армією № 179» від 12 (25) жовтня 1920 року. На перше місце ставилися «благо і свобода народу і внесення до російського життя оздоровлюючих засад громадянського устрою, позбавлених класової і племінної ненависті, об'єднання усіх, вцілілих від розгрому живих сил Росії і доведення воєнної та ідейної боротьби до тієї жаданої години, коли російський народ владно висловить свою волю: як бути Росії».

Оголошувалися земельна реформа («утворити земельні комітети і розпочати закріплення земель за новим власником») та реформи земського самоврядування, якими «закладалися основи державного ладу нової Росії»).

Говорилося про «відновлення правосуддя» і забезпечення нагляду «за точним дотриманням законів».

В економічній сфері йшлося про нагальне завдання відновлення зруйнованого економічного життя шляхом забезпечення свободи торгівлі та промислової діяльності, покращення стану транспорту, а також «поштово-телеграфні справи». «Дати населенню хліб і порядок» — такі слова теж бачимо в наказі. У зв'язку з цим торкався він і проблем соціального захисту робітників, встановлення «рівноваги» між містом і селом.

Зазначалося також, що «зроблено перший крок до повернення Росії до родини культурних європейських держав». Основним же результатом зовнішньополітичної діяльності визнавалося забезпечення «взаємного розуміння і братерських угод між урядом Півдня Росії і Урядами Дону, Кубані, Тереку й Астрахані». Okремо виділялося «налагодження дружніх зв'язків з Україною» [105].

Контакти з представниками УНР почалися у серпні 1920 року. Так, 27 серпня керівник Української військової комісії в Польщі генерал Зелінській доповів Головному атаману Пет-

люрі, що французьке командування цікавилось цією справою, з приводу чого було заявлено, що «ми обмінялися з Врангелем інформаційними делегаціями, але певних кроків чекаємо з боку Врангеля» [106].

16 вересня відбулася зустріч того ж генерала Зелінського з начальником французької військової місії в Польщі генералом Анрісом. У ході зустрічі обговорювалася ідея воєнного союзу України з Врангелем і Польщею (як одного з головних козирів для остаточної перемоги над більшовизмом). Однак знову виникло питання стосовно параметрів цього союзу. «За повідомленнями часописів і за чутками, які виходять з різних варшавських кіл, — зазначав генерал Зелінський, — ми поінформовані, що Врангель згаджується наділити нас федеративною автономією подібно тій, якою він наділив Кубань, Дон, Терек. Таким чином, ми не користувалися б ні фінансовою, ні політичною автономією». Позиція української військової місії полягала в тому, що «військові згоди зі всіма протибільшовицькими силами» можливі лише «на підставах цілком незалежної нації». Відповідно умови порозуміння з Врангелем полягали б у тому, що його війська допомагали «повернути в наше користування наш терен», за що б він отримав допомогу від УНР у боротьбі за Москву» [107].

До речі, Україна вже мала досвід подібних союзів. Так, 7 серпня 1920 року у Варшаві було підписано «Договір між Урядом УНР та Урядом Кубанського краю», де вказувалося, що обидві сторони взаємно визнають УНР та Кубань політично незалежними і суверенними державами [108].

6 жовтня 1920 року українська військова місія в Польщі надіслала листа військовому атаману УНР в Парижі В.Колосовському, де зазначалося: «Щодо генерала Врангеля, то чекається перший крок з його боку, аби не опинитись у такому ніяковому становищі, в якому ми опинилися в 1919 році, коли запропонували Денікіну військову згоду для спільних акцій проти більшовиків. Як відомо, з нами денікінські генерали (Бредов, Непенін, Шілінг) навіть не схотіли говорити.

Військова згода з Врангелем цілком можлива, зі стратегічних міркувань бажана при умові визнання з його боку незалежності УНР. Маємо відомості про великий процент українців у Генерала Врангеля (60%), з якими є зв'язок та які бажають приєднатися до нас» [109].

У свою чергу 6 листопада 1920 року В.Колосовський повідомляє МЗС України, «що Уряд Врангеля є готовий заключити згоду з урядом С.В.Петлюри на умовах: 1) визнання Врангелем Уряду С.В.Петлюри «де факто» і 2) долю України вирішують Українські установчі збори. За це Уряд Врангеля лише вимагає від українців спільної з Врангелем боротьби проти більшовиків і об'єднання командування» [110].

Втім вирішального кроку так і не було зроблено і все загальмувалося на рівні попередніх узгоджень. У «Огляді діяльності МЗС за місяць вересень 1920 року», датованому аж 18 листопада, повторювалася вже відома теза: «Відносно порозуміння з генералом Врангелем в окремому циркулярі Міністерства Закордонних справ зазначено, що таке порозуміння в чисто військових справах не є виключене, а навіть бажане... Щодо політичного порозуміння з генералом Врангелем і його Правительством, то Уряд У.Н.Р. стоїть на цьому становищі, що ніякої політичної згоди не може бути, доки не буде визнана з його сторони повна суверенність У.Н.Р. [111].

Крім урядових, були ще й неофіційні контакти між адміністрацією барона Врангеля та українськими колами, зокрема делегацією українських федералістів на чолі з С.Маркотуном (колишнім секретарем гетьмана Скоропадського). 13 вересня в інтерв'ю сімферопольській газеті «Время» він сказав, що представляє Український національний комітет, який існує в Парижі з листопада 1919 року, не належить до жодної партії, а є безпартійним союзом федералістів.

20 вересня делегацію приймав барон Врангель, який заявив, що «в основі його політики лежить федералізм». Дещо раніше подібну ж позицію оприлюднив генерал В.Кірей — «генерал для доручень у справах України при начальнику штабу Главко-

ма російської армії» (виявляється, була й така посада). «Комусь невігідна федерація братніх народів Російської держави», — заявив він. «Внутрішній устрій України, — на думку генерала, — має остаточно вирішити сам народ по закінченні війни», що, правда, «вищу адміністрацію» призначатиме сам главком, але «тільки з уродженців України» [112].

Подібні конструкції українського майбутнього переконували в тому, що барон Врангель та його оточення все одно сприймали «українське питання» без урахування реалій насамперед того, що гасло української незалежності, за словами М.Грушевського, пішло в широкі маси [113].

Звідси такий підвищений інтерес до комітету С. Маркотуна, чії принципи збігалися з позиціями врангелівської адміністрації. Наприклад, у вже згаданому інтерв'ю С.Маркотуна йдеться про необхідність сильної Росії та широкого самоврядування, а також висловлюється «повністю негативне ставлення до політики С.Петлюри». За словами С.Маркотуна, «останній договір з поляками, який визнав необмежені права польських землевласників на Україні, зближення з католицькими колами, за це поставило Петлюру в становище повної ізоляції навіть серед українських самостійницьких кіл» [114].

Усе це створювало небезпечні ілюзії та водночас ускладнювало можливість офіційних контактів з представниками УНР [115].

А тим часом поки лідери УНР та барон Врангель безплідно намагалися визначити контури ймовірного порозуміння, над Кримом несподівано нависла тінь Польщі. Ще в червні 1920 року в українській пресі з'явилися повідомлення, що «генеральному секретареві Лігі Націй представилося подання про передачу Польщі мандата на Крим» [116]. За тих умов, коли Антанта «жонглювала правом на самовизначення так довго, як їй це було вигідно» [117], подібна ідея ще не виглядала такою вже фантастичною.

За місяць до виходу наказу барона Врангеля вже не раз цитована газета «Время» поряд з об'явою про продаж «абсолютно нової чотириколісної карети на гумових колесах» опублікувала

передову статтю «Політика, стратегія й тактика моменту» з такими рядками: «Франція нас визнала, Америка підтримує, Англія, яка пішла при нашій зимовій катастрофі назустріч воюючим, знову насторожилася. Польща у роздумах, воювати чи миритися. Тільки швидкі, незмінно доцільні дії штовхають тих, хто сумнівається, до бажаного для нас результату» [118].

Це був цілком точний прогноз. Вихід з війни Польщі, і зміна усієї стратегічної ситуації, на що розраховував Врангель, означали для нього катастрофу. 14 листопада його армія залишає Крим, де остаточно утверджується радянська влада.

## § 2. Радянська автономія в Криму (1921—1945): до питання сутності

18 жовтня 1921 року Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет та Раднарком ухвалили декрет «Про Автономну Кримську Радянську Соціалістичну Республіку» [119]. Його підписали майбутній «всесоюзний староста» Калінін та Ленін.

Нова автономна республіка утворювалася в межах кримського півострова на основі «Джанкойського, Євпаторійського, Керченського, Севастопольського, Сімферопольського, Феодосійського та Ялтинського округів». Спеціально обумовлювалася наявність проблеми північних кордонів автономії, для розв'язання якої утворювалася комісія у складі представників наркоматів внутрішніх справ та у справах національностей РРФСР, а також Української Соціалістичної Радянської Республіки та самої Автономної Кримської РСР.

Ця перша Конституція Радянського Криму лише схематично окреслювала її статус як частини Російської Федеративної Соціалістичної Республіки. Встановлювалося, що «апарат державної влади Автономної Кримської РСР» формується на основі Конституції Російської Федерації, складаючись з «місцевих Рад, Центрального виконавчого комітету та Раднаркому Автономної Кримської РСР». Визначався також і перелік кримських наркоматів, загалом дванадцять, зокрема, внутрішніх справ, юстиції, фінансів, праці, соціального забезпечення, охорони здоров'я, продовольства, просвіти, землеробства, робітничо-селянської інспекції, народного зв'язку та управління комунального господарства і статистики.

Власне, весь декрет складався лише з десяти статей. У ньому не містилось жодної згадки, наприклад, про права людини й громадянина, інші необхідні ознаки будь-якої конституції. Та в цьому, мабуть, й не було потреби. Завдання декрету полягало зовсім в іншому — визначити «межі можливого» (скористаймося словами І.Франка) у повноваженнях автономної республіки, за які вона не мала права виходити. Саме тому майже

дві третини статей декрету фактично встановлюють «винятки» з компетенції Автономної Кримської РСР.

Так, у віданні центру залишилися військові справи (утворювався кримський військовий комісаріат, що підпорядковувався «найближчому Військовому округу»), боротьба з контрреволюцією (кримська надзвичайна комісія підпорядковувалася Москві), зовнішні справи та зовнішня торгівля (при кримському Раднаркомі утворювалися представництва відповідних федеральних наркоматів), шляхи сполучень. Більше того, навіть управління курортами також безпосередньо підпорядковувалося наркомату охорони здоров'я Російської Федерації.

Та головним джерелом впливу на автономну республіку стала стаття, за якою «всіма фінансовими і технічними засобами» вона забезпечувалася за рахунок Російської Федерації з єдиним застереженням: «при розподілі продуктів місцевого виробництва запити й потреби Кримської РСР забезпечуються в першу чергу». Фактично стосовно автономії запроваджувалася політика «продрозверстки», що, однак, також цілком відповідало тодішнім реаліям.

У декреті наголошувалося на необхідності зберегти «єдність фінансової, господарської політики на всій території РРФСР», через те лише сім кримських наркоматів, а саме: внутрішніх справ, юстиції, просвіти, землеробства, охорони здоров'я, соціального забезпечення та комунального господарства — повністю замикалися на Раднаркомі Автономної Кримської РСР. Решта мали подвійне підпорядкування й виконували директиви центру. Той факт, що в переліку тих наркоматів, що безпосередньо перебували у віданні кримського уряду, бачимо наркомати юстиції та внутрішніх справ, ще нічого не означає, якщо вдатися до історичних аналогій й взяти до уваги гостру боротьбу навколо цих відомств між Києвом та Сімферополем у 1994—1995 роках. Діяльність цих наркоматів у ті далекі часи мала цілком другорядний характер порівняно, наприклад, з організацією залізниць. Досить нагадати, що з 1921 року посаду



наркома шляхів сполучень обіймав Ф.Дзержинський, не полишаючи й крісло голови Всеросійської надзвичайної комісії.

Якщо продовжити історичні аналогії, то варто зауважити, що утворення радянської автономної республіки в Криму не було результатом волевиявлення його населення. Саме на цьому наголошувалося під час відновлення автономної республіки в Криму 1991 року. Тоді її «декретував» і санкціонував центр, виходячи з власних міркувань, серед яких право на самовизначення навіть не згадувалося. За влучним виразом члена російського Тимчасового уряду, потім відомого емігрантського філософа Ф.Степуна, «національностям, що виходили до складу Росії, було оголошено, що самовизначатися аж до відділення можуть лише вільні, тобто керовані комуністичними радами народи. Практично це означало, що відділятися від РРФСР мають право лише ті національності, котрим і в голову не спаде відділятися від Червоної Москви» [120]. А той факт, що утворення автономної республіки супроводжувалося чітким визначенням її повноважень, стає лише підтвердженням цього. Як відомо, закон «Про відновлення Кримської АРСР» від 12 лютого 1991 р., навпаки, визначення компетенції будував на ельцинському принципі «Беріть суверенітету стільки, скільки можете унести».

У цьому контексті виникає цікава проблема, до якої звертався ще М.Грушевський у своїй праці «Якої ми хочемо автономії та федерації». У вказаній праці, що побачила світ 1917 року, саме тоді, коли ці гасла становили фундамент політичної й державотворчої програми Центральної Ради, сформульовано ряд висновків, цілком актуальних і для кримської теми. Насамперед Грушевський дає своє визначення того, що таке автономія: «Грецьке слово, по-нашому б сказати, само законність (авто — номія, нома — закон), се значить право жити по своїм законам, самім собі становити закони, а не жити під чужими законами і під чужою властю» [121].

Ясно, що Грушевський виходить насамперед з політичного розуміння поняття автономії, що є цілком зрозумілим з огляду на пріоритети його як українського лідера. Однак доводиться

констатувати, що це, можливо, цілком відповідало й відповідає нашим реаліям. Протягом ХІХ століття фундаторами української політичної програми, в тому числі її державно-правових складових, завжди виступали представники «вільних професій» (П.Куліш, М.Драгоманов, І.Франко, сам М.Грушевський). Так само з початку розбудови незалежної України ідеї правової держави, громадянського суспільства «оволодівали масами» завдяки зусиллям літераторів та технарів-аматорів, а не юристів-професіоналів. Інша справа, наскільки це конструктивно, та факт лишається фактом. На власному досвіді участі практично у всіх комісіях й робочих групах, що займалися кримською проблемою, зазначу: науково-правові дефініції також завжди залишалися в тіні політичних аргументів.

Говорячи про необхідність «розібратися в тих назвах, які означає більше або менше право і можливість якої-небудь країни, себто її громадян, її людності, порядкувати свої справи і правитись по своїм правам і постановам», Грушевський виділяє такі форми: повний централізм; децентралізація адміністративна (бюрократична); самоуправа (самоврядування), вужча або ширша; автономія вужча (обмежена) або широка; державність неповна (несуверенна); держава, самостійна, незалежна [122].

На практиці, вказує Грушевський, усі ці форми «сполучаються, зв'язуються різними, мало помітними часом переходами». Наприклад, адміністративна або бюрократична децентралізація (це, зокрема, розширення прав губернаторів чи намісників) «сполучається» з більш-менш розвиненим самоврядуванням. А теоретичною різницею між подібним самоврядуванням і автономією, на думку Грушевського, «вважається те, що самоуправа, мовляв, порядкує місцеві справи з поручення центральної власті, а автономія має право своє власне, конституційне, чи то на основі договору з центральною властю, чи то з надання, але такого, якого вже не можна взяти назад односторонньою волею центральної власті. Наприклад, автономія Хорватії в Угорській державі забезпечена конституцією, яка не може бути змінена інакше, як за згодою угорського парламенту

і хорватського сейму» [123]. Грушевський дуже точно використовує застереження «мовляв», пояснюючи різницю між самоврядуванням і автономією. Як показала подальша доля радянських автономій, не те що обсяг їх повноважень, сам факт існування цілком залежав від волі центру. Ліквідація Кримської АРСР у 1945 році — яскраве підтвердження цього.

Втім варто навести й приклад з сучасної практики. Положення, за яким «обсяг повноважень Республіки Крим не може бути змінений без згоди на це законодавчих органів України та Республіки Крим» включалося до кримської Конституції від 6 травня 1992 року та її «підправленої» редакції від 25 вересня того ж року, Закону України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України та Республіки Крим», причому адептом цього положення виступала насамперед кримська сторона. Однак у ході приведення правового статусу Криму у відповідність з Конституцією й законами України його було «вилучено з обігу». Та позиція України, яка фактично в односторонньому порядку (якщо йти за схемою Грушевського) обмежувала права автономії, зумовлювалася тим, що від самого початку Крим перебрав на себе стільки повноважень, що ставилася під сумнів єдність усієї держави.

Повертаючись знову до Грушевського, слід зауважити, що за його словами, запровадження так званої «широкої автономії», яка передбачає навіть право на власне військо й грошову одиницю, її непохитне забезпечення від усяких втручань і обмежень, «поступово надають сій автономній країні уже характер сливе держави» [124]. Саме такою й прагнула стати влада генерала Сулькевича у червні—листопаді 1918 року в Криму.

Автономію Радянського Криму навпаки, за класифікацією Грушевського, можна оцінити як «обмежену». Вона, відверто кажучи, не мала нічого спільного з тією автономною, яка під прапором історичної справедливості відновлювалася на початку 90-х. Правильно говорити про відродження в той час традиції кримського уряду генерала Сулькевича.

Грушевський розрізняє види автономії ще за однією ознакою. Він вказує, що вони можуть бути «національно-територіальними» чи «краєвими», тобто «територіальними тільки без зв'язку з національністю». З цієї точки зору, за винятком першої спроби «самоідентифікації» Криму на основі Конституції Курултаю від 13 грудня 1917 року, всі інші автономні утворення з «ширшими» чи «вужчими» (якщо йти за Грушевським) повноваженнями мали виключно територіальний характер.

Повною мірою це стосується й радянської автономії в Криму. Так, за першою її Конституцією, що її ухвалив I-й Всекримський Установчий з'їзд Рад 10 листопада 1921 року (тобто майже через місяць після вже названого декрету ВЦВК та Раднаркому Російської Федерації), Кримська Соціалістична Радянська Республіка проголошувалася Республікою трудового народу — робітників і селян, влада яких на території Криму здійснюється радами робітничих, селянських, червоноармійських й військово-морських депутатів та іншими органами за вибором рад» [125].

Ця Конституція мала певні специфічні риси. По-перше, подібно до Декрету від 18 жовтня 1921 року, вона не містила положень, які б визначали розгорнутий перелік прав і свобод людини.

Суть радянської автономії в Криму якнайточніше відображало положення Конституції, за якими «влада трудящих в Криму є організацією диктатури робітничого класу й біднішого селянства, спрямована на остаточне придушення їх вікових гнобителів: поміщиків та капіталістів», а завдання цієї диктатури полягають у переході «від буржуазного ладу до соціалізму».

Принагідно слід навести слова одного з представників української політико-правової думки С.Дністрянського, який вважав, що Конституцію РСФРР 1918 року взагалі не можна вважати як такою: «... Творці Російської Советської Республіки самі запротестували б проти того, щоби їх республіку ставляли

побіч конституційних систем Західної чи Середньої Європи. Зміст згаданого маніфесту такого советського конгресу (тобто російська Конституція 1918 р. — *О,К.*) противиться у всіх точках суті новітньої Конституції — тому є цілком невідповідно говорити про яку-небудь «Конституцію «Советської Республіки».

Свою позицію С.Дністрянський аргументує тим, що цей акт «обіймає в тексті тільки робітників і безземельний хліборобський пролетаріат — тому виключає всі посідаючі класи населення», що суперечить «основам Конституції, яка виразно служить цілям цілого народу, себто всіх громадян без виїмку». Хоча Конституція РСФРР 1918 року й проголошувала права трудового народу, вона «не тільки не визнає ніяких основних прав людини в тому розумінні, як признає того кожна Конституція всім громадянам без виїмку, але не признає навіть «трудовому і визискуваному людові» таких прав, які поставила давно вже теорія європейського соціалізму і то як раз в формі суб'єктивних основних прав чоловіка супроти держави» за остаточним висновком С.Дністрянського, не права людини, а тільки диктатура пролетаріату є основою радянської системи, яка не має через те ознак правової держави [126].

Конституція взагалі не торкалася проблеми компетенції автономної республіки. Її межі чітко окреслювалися декретом, тому в ній бачимо лише обов'язкову констатацію того факту, що автономна республіка вважає себе часткою єдиного пролетарського фронту: «Крим. С.Р.Р., заявляє про свою тверду рішучість залишитися однією з складових частин загальної федерації Великої Російської Республіки на засадах цільного й повного політичного й економічного об'єднання для спільної боротьби за тріумф Комуністичної Революції».

Здається, лише одна норма Конституції переводила цю декларацію у реальну площину. Вказувалося, що «Крим.С.Р.Р. приймає та вводить в дію на всій території Криму усі діючі законодавчі акти РРФСР». Звертає на себе увагу сам стиль, покликаний, принаймні, формально засвідчити «природні» права

автономії (більшовицькі лідери, як відомо, завжди з великим пієтетом ставились до подібних, говорячи словами М.Грушевського, «зовнішніх приставок»). А застереження до цієї норми, за яким Крим залишав за собою право видозмінювати федеральні закони відповідно до місцевих умов і особливостей, було чи не єдиним реальним проявом цих прав.

А загалом кримська Конституція 1921 року вирішувала фактично дві справи.

Насамперед — це організація влади в автономії. Її уособлювали Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів як «Вища Влада на території Крим.С.Р.Р.», Кримський Центральний виконавчий комітет — «вищий в Криму законодавчий та контролюючий орган у період між з'їздом Рад», а також Раднарком — «для управління справами Крим.С.Р.Р.». На місцях владу представляли відповідні міські та сільські ради робітничих, селянських, червоноармійських і військово-морських депутатів, окружні та робітничі з'їзди рад та їх виконавчі органи.

Цікаво, що в тексті Конституції по відношенню до кримських владних органів взагалі не вживається термін «державний», використання якого в конституціях Криму 90-х років викликало рішуче невдоволення Центру. Зустрічаємо такі означення «органи Центральної влади Крим.С.Р.Р.», «герб і прапор Крим.С.Р.Р.».

Друга справа, заради якої приймалася Конституція 1921 року, — стосується врегулювання національних відносин на півострові. Принципові засади Конституції в цьому плані ґрунтувалися на стандартній марксистсько-ленінській риторичі. Так, проголошувалося, що «колонізаторській політиці царського уряду, а потім урядів наступників його генералів Денікіна й Врангеля, політиці, спрямованій на пригноблення на користь можновладних класів панівної нації й придушення економічного і культурного розвитку відсталих народностей, з числа яких найбільш значна в Криму татарська, з встановленням влади рад трудящих покладено край».

Декларувалося також, що політика царату, спрямована на розпалювання національної ворожнечі, «замінена вільним рівним і цільним союзом національних груп трудящого населення Криму», а «Крим. С.Р.Р. стає до лав тих федерацій Великої Радянської Республіки, котрі усім своїм існуванням кажуть: тільки в умовах диктатури робітничого класу і біднішого селянства можна розв'язати національні протиріччя».

Відповідно Конституція 1921 року скасовувала усі попередні національні та національно-релігійні привілеї й обмеження. «Державними мовами Крим.С.Р.Р.» визначалися російська та татарська. Це, до речі, єдиний випадок вживання в тексті терміна «державний». Тепер важко сказати, що це було — просто недбалість розробників чи існували інші причини.

Потім це положення, вирване з контексту Конституції, використовувалося для того, щоби обґрунтувати національний, точніше «національно-татарський» характер кримської радянської автономії. Однак для подібного висновку немає підстав. Радянська автономія в Криму мала виключно територіальний характер, а наявність двох державних мов покликана була символізувати ліквідацію будь-якого національного гніту та переваг однієї над іншою (для порівняння варто нагадати конституцію Курултаю від 13 грудня 1917 року).

На підтвердження цього варто навести постанову ЦВК та РНК Криму про татаризацію державних апаратів та застосування татарської мови в установах республіки від 10 лютого 1922 року. У цій постанові йшлося про «мирське й активне залучення татарських трудящих до радянського будівництва», для чого «при Крим.ЦВК утворювалася постійна комісія з татаризації радянських апаратів і застосування татарської мови». Однак мета постанови полягала не в наданні додаткових прав татарській мові, а лише у формальному вирівнюванні її статусу поряд з російською. Зокрема, скасовувалися «усі існуючі обмеження стосовно татарської мови, як наприклад, подача телеграм, розмови по прямому дроту тощо» [127].

1929 року VI з'їзд Рад Кримської АРСР ухвалив нову редакцію Конституції, яка, зберігаючи засадничі позиції попереднього варіанту, містила деякі суттєві новації [128].

Незмінними залишалась класова суть нового основного закону, який «виходив з проголошених Жовтневою революцією принципів диктатури пролетаріату», та «територіального» характеру автономної республіки, що прагнула «встановлення економічної й культурної рівності і твердого закріплення міжнародного співробітництва». Відповідно декларувалась рівність усіх громадян незалежно від їх расової та національної належності й визнавалися «такими, що суперечили основним законам Республіки» будь-які переваги для окремих національностей.

Значно удосконалювалася норма, що регулювала сферу застосування мов. Крім російської та татарської, які, щоправда, називалися «загально-вживаними», а не «державними», як у попередній Конституції, йшлося про право кожного громадянина у відносинах з державними органами, громадянами, організаціями користуватися своєю мовою.

Включення до Конституції масиву статей, які стосувалися прав і свобод громадянина, обумовило й появу поняття «кримського громадянства». Специфіка цього інституту на радянському ґрунті полягала насамперед у тому, що і в кримській Конституції 1929 року практично не вживався термін «держава», «державний» по відношенню до Кримської АСРР. Через те її громадянство позначалося досить делікатним формулюванням «громадяни, які проживають на території Кримської АСРР, є громадянами Російської СФРР і Союзу СРР».

Усе повторюється, навіть у таких деталях. У своїй боротьбі за збереження самого інституту громадянства Верховна Рада АР Крим 19 червня 1997 року внесла зміни до Конституції 1995 року, яким пропонувалося перетворити означення «громадянин Республіки Крим» на «громадянин в АР Крим».

Та головна новація, що характеризує кримську Конституцію 1929 року, полягає в тому, як в ній розкрито проблему відносин



центру й автономії, причому ця проблема врегульовувалася досить своєрідно.

Насамперед значно докладніше окреслено межі компетенції та предмети відання Кримської АСРР та її органів. Вихідною позицією для визначення «автономних прав Кримської АСРР» називалися вже відомий декрет 1921 року, а також Конституції Радянського Союзу і РСФРР та самої Кримської АСРР. У межах цих прав автономна республіка в особі своїх органів влади наділялася повноваженням видавати законодавчі акти, обов'язкові на всій її території.

Незважаючи на те, що сфера компетенції республіки, як і раніше, обмежувалася другорядними питаннями, саме включення до Конституції чіткого переліку її прерогатив, безумовно, підносило статус автономії.

Фактично «матеріальне» наповнення повноважень Кримської АСРР майже не змінилося. Наприклад, з'їзд рад встановлював місцеві податки і збори, проте відповідно до Конституції РСФРР та законодавства Радянського Союзу бюджет республіки також «включався як складова частина до єдиного державного бюджету РСФРР у порядку союзного законодавства» (до речі, бюджетний процес вперше виділявся в окремий розділ, що так і називався «Про бюджетне право»).

Теж саме стосувалося й проблеми власності, якої Кримська АСРР практично не мала, адже «уся земля, надра, вода, а так само фабрики і заводи, залізничний, водний і повітряний транспорт і засоби зв'язку в межах Кримської АСРР становлять власність держави на засадах, що визначаються законами Союзу Соціалістичних Радянських Республік і верховних органів Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки».

Навіть якщо вживання терміна «держава» й могло б викликати певну двозначність (наприклад, в останньому розділі Конституції йшлося про «державний герб і державний прапор» Кримської АСРР), то чітка згадка про законодавство Радянсь-

кого Союзу та Російської Федерації не залишала жодних сумнівів.

Водночас посилення статусу Кримської АСРР відбувалося по лінії розширення її «процесуальних» повноважень. З цієї точки зору, досвід саме Конституції 1929 року має безперечну актуальність. Хоча, на жаль, у ході тривалого й складного процесу приведення нормативно-правових актів АРКрим у відповідність з Конституцією та законами України цей документ взагалі не згадувався. Більше того, мало хто взагалі знав про сам факт його існування. А жаль, адже використання подібної моделі мало надати позитивного імпульсу цьому процесу, змінивши його орієнтири — від боротьби, зокрема, за власність у річище процесуальних процедур.

У чому ж суть цієї моделі? В тому, що запроваджувалася своєрідна система «стримувань і противаг» у взаємовідносинах між центром і автономією. Так, постанови і розпорядження Всекримського з'їзду рад, ЦВК, його Президії й Раднаркому Кримської АСРР могли призупинятись й скасовуватися Всеросійським з'їздом рад і ЦВК та його Президією (щоправда, в останньому випадку — з подальшим затвердженням ЦВК).

У свою чергу ЦВК Кримської АСРР та його Президія надіялися правом вносити до Всеросійського ЦВК і через Рад національностей Радянського Союзу до союзного ЦВК «подання про скасування чи зміну декретів і постанов усіх центральних органів, котрі визнаються ними недоцільними з огляду на місцеві умови».

Раднарком Кримської АСРР мав повноваження «контролю і ревізії діяльності» на своїй території усіх урядових установ і підприємств, що були безпосередньо підвідомчі центру, і не входили до складу народних комісаріатів і управлінь Кримської Автономної СРР.

Особливою мірою система «процесуальних» повноважень Кримської АСРР стосувалася відносин на рівні урядів та наркоматів, ґрунтуючись на поділі останніх на «об'єднані та необ'єднані» (сама ідея закладалася ще Конституцією 1921 року).

«Необ'єднані наркомати» (внутрішніх справ, юстиції, просвіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення) безпосередньо підлягали тільки ЦВК, його Президії та РНК Кримської АСРР, виконуючи їх постанови, директиви і завдання.

Об'єднані наркомати (торгівлі, фінансів, праці, робітничо-селянської інспекції, центральне статистичне управління), перебуваючи у віданні керівних органів Кримської АСРР, виконували директиви наркоматів і управлінь Союзу РСР та Російської СФРР.

Відповідно, наприклад, усі постанови і розпорядження Раднаркому РСФРР «по лінії необ'єднаних наркоматів» вважалися чинними на території Кримської АСРР, якщо їх не призупиняла Президія ЦВК Кримської РСР.

ЦВК та Президія Кримської АСРР могли також опротестувати директиви і постанови РНК РСФРР «по лінії об'єднаних наркоматів», а «по лінії необ'єднаних наркоматів» — і призупинити їх. Більше того, кримські керівні органи могли навіть призупинити розпорядження об'єднаних наркоматів РСФРР не тільки в разі невідповідності їх Конституції або законодавству РСФРР, а й Конституції і законодавству Кримської АСРР та навіть у тому випадку, якщо «негайне переведення їх у життя явно суперечить господарським інтересам Кримської АСРР».

Зі свого боку об'єднаний наркомат РСФРР позбавлявся можливості скасовувати постанови «одноіменного наркомату Кримської АСРР» тоді, коли «він хоч і суперечить директивам об'єднаного наркомату РСФРР і загальнофедеральному законодавству, але точно спирається на точний припис РНК чи ЦВК Кримської АСРР». У цих випадках об'єднані наркомати РСФРР опротестовували їх до Всеросійського ЦВК.

Якщо знову вдатися до історичних аналогій (потім про це буде сказано докладніше), то в проекті Конституції АР Крим, що її було прийнято у жовтні 1998 року і тоді ж подано на затвердження Верховної Ради України, містилася норма, за якою Крим керувався б не законами України, а лише їх основами і

принципами, приймаючи у їх розвиток власні нормативно-правові акти.

Ясно, що ця ідея на фоні усіх перипетій кримського конституційного процесу не мала жодних шансів, тому й не потрапила до затвердженого тексту. Та виявляється, що подібна ж ідея, навпаки, цілком благополучно увійшла до Конституції 1929 року. Встановлювалося, що «по лінії загальносоюзних і об'єднаних наркоматів Союзу РСР та Російської СФРР уряду Кримської АСРР надається у належних випадках право видання постанов і розпоряджень відповідно до місцевих умов, у розвиток чинних директив, постанов і розпоряджень органів влади Союзу РСР та Російської СФРР».

Показово, що певною мірою модель «стримувань і противаг» застосовувалася й у внутрішньому житті автономії. Наприклад, на місцевому рівні районні виконкоми, що формувалися відповідно на районних з'їздах рад, могли призупиняти «переведення в життя розпоряджень» наркоматів Кримської АСРР, щоправда, лише у виключних випадках і «в разі явної невідповідності цього розпорядження постановами ЦВК та Президії чи Раднаркому Кримської АСРР».

Прийнята в рік «великого перелому», кримська Конституція 1929 року з усіма її цікавими новаціями проіснувала недовго. «Повна перемога соціалізму», а фактично остаточне оформлення тоталітарного режиму, докорінно міняє ситуацію в Радянському Союзі. Правовим оформленням цього стає нова союзна Конституція 1936 року, за нею — нові конституції союзних та автономних республік. У рамках цього процесу 4 червня 1937 року ІХ надзвичайний з'їзд Рад Кримської АРСР затверджує нову Конституцію, яка яскраво засвідчувала те, що потім звично стали називати прірвою між деклараціями і реальністю.

Саме в цій Конституції постійно починає вживатись термін «державний». Вже в статті 1 Кримська АРСР визначалася як «соціалістична держава робітників і селян». Порівняно з попередньою Конституцією запроваджувалося чітке поняття кримського громадянства у нерозривній єдності з громадянством

Союзу РСР та Російської Федерації: «Кожен громадянин Кримської АРСР є громадянином РРФСР та СРСР. Громадяни РРФСР і всіх інших союзних республік користуються на території Кримської АРСР однаковими правами з громадянами Кримської АРСР» [129].

Відповідно вже йшлося про основні права і обов'язки громадян Кримської АРСР.

Глава II мала назву «Державний устрій», глава III — «Вищі органи державної влади Кримської АРСР». Принагідно варто зазначити, що структура цих органів мінялася відповідно до загальної схеми організації влади в СРСР. Зокрема, скасовувалися з'їзди рад та ЦВК. Натомість «вищим органом державної влади Кримської АРСР» проголошувалася Верховна Рада Кримської АРСР, яка визнавалася ще й «єдиним законодавчим органом Кримської РСР». У подібному означенні не слід шукати елементи розподілу влад, якщо нагадати, що й нинішній український парламент теж називається єдиним органом законодавчої влади. Просто з огляду на те, що попередні владні інститути Кримської АРСР, так само як і Союзу РСР та Російської Федерації — з'їзди рад, ЦВК усіх рівнів та їх президії мали право видавати законодавчі акти, виникла необхідність закріпити цю функцію лише за Верховною Радою, точніше за Верховними Радами Союзу РСР, союзних і автономних республік.

Повертаючись до проблеми вживання терміна «державний» в Конституції Кримської АРСР, то у главі IV йшлося про Раднарком Кримської АРСР як «вищий виконавчий і розпорядчий орган» її державної влади, а в главі V — про місцеві органи державної влади в особі районних, місцевих, сільських і селищних рад.

Чому на це слід звернути увагу? У ході конституційного процесу на кримському рівні особливо тоді, коли після прийняття в 1996 році нового Основного Закону України ініціатива в цій справі перейшла до рук центру, старанно блокувалися будь-які спроби вживання в усіх варіантах кримської Консти-

туції, що подавалися на затвердження Верховної Ради України, терміна «державний». Це пояснювалося тим, що після того, як кримські політики намагалися надати кримській автономії ознак повносуверенної держави, що найяскравіше проявилось у Конституції від 6 травня 1992 року, навіть суто формальне використання у будь-яких варіантах конституції прикметника «державний» викликало рішучу протидію центру.

У 1937 році тодішній центр не тільки не протидіяв, а навпаки — заохочував надання Кримській АРСР (втім, як і всім іншим союзним і автономним республікам) усіх зовнішніх ознак державності, позбавляючи водночас її будь-яких реальних повноважень. Яскравим свідченням цього стала ліквідація систем «стримувань і противаг» між центром і автономією, що була унікальною ознакою Конституції 1929 року. У новій кримській Конституції 1937 року її замінило лаконічне положення, за яким «у випадку розбіжностей закону Кримської АРСР і законів СРСР та РРФСР діють закони СРСР та РРФСР».

Наступність же кримських радянських конституцій зберігалась у їх незмінному «територіальному» характері, що спирався на принцип, рівності усіх національностей, які мешкали в Криму». Звідси й положення Конституції про рівноправне вживання російської й татарської мов. Та слід враховувати, що за умов остаточного утвердження в Радянському Союзі тоталітарного режиму усі ці мовні атрибути автономності мали виключно формальний характер.

## Використані джерела:

1. Борьба за советскую власть в Крыму. Документы і матеріали: В 2 т. — Симферополь, 1951. — Т. 1. — С. 28—29, 75, 45.
2. У працях з історії Криму зустрічаються різні дані про національний склад населення. Але доцільно «зупинитися» на таких цифрах: за переписом 1917 року, росіяни й українці становили 49%, кримські татари і турки — 26,8%, євреї — 8,4%, німці — 5,1% (Надинский П.Н. Очерки по истории Крыма: В 2 ч. — Симферополь, 1957. — Ч. II. — С. 7—8).
3. Крымско-татарское национальное движение. Сборник документов: В 2 т. — М., 1991. — Т. II. — С. 173.
4. Голос татар. — 1917. — 23 септєбря.
5. Грушевський М. Споми́ни // Київ. — 1989. — № 11. — С. 140.
6. Голос татар. — 1917. — 14 октєбря.
7. Кирило-Мефодіївське товариство: У 3 т. — К., 1990. — Т. 2. — С. 570.
8. Грушевський М. Україна і Росії. Переговори у справі нового ладу (липень—серпень 1917 р.) / Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — С. 33.
9. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. — К., 1997. — Т. 2. — С. 182.
10. Бюллетень Української Ради Воєнних і Робочих депутатів г. Севастополя. — 1917. — 2 декабєря.
11. Грушевський М. На порозі нової України / Хто такі українці. — С. 146, 151.
12. Известия Ялтинского Совета рабочих и солдатских депутатов. — 1917. — 2 декабєря.
13. Борьба за советскую власть в Крыму. — Т. 1. — С. 118.
14. Цит. за: Зарубин А., Зарубин В. Крымско-татарское национальное движение в 1917 — начале 1918 г. / История и археология юго-западного Крыма. — Симферополь, 1993. — С. 207.
15. Голос татар. — 1917. — 11 ноябєря.

16. Див.: З і н ч е н к о Ю. Кримські татари. Історичний нарис. — К., 1998. — С. 69.
17. Крымско-татарское национальное движение. — Т. II. — С. 174.
18. «Класичною» в цьому плані є праця В. Возгріна «Исторические судьбы крымских татар». — М., 1992 (про цю подію — на с. 394).
19. Ф е д о р о в А. В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. — М., 1999.
20. З а р у б и н А. Г., З а р у б и н В. Г. Без победителей. Из истории гражданской войны в Крыму. — Симферополь, 1997. — С. 51.
21. К о п и л е н к о О. Л. «Українська ідея» М. Грушевського: історія і сучасність. — К., 1991. — С. 162—166.
22. Крымско-татарское национальное движение. — Т. II. — С. 22—25.
23. Т а м ж е. — С. 25—26.
24. Борьба за советскую власть в Крыму. — Т. 1. — С. 148.
25. Т а м ж е. — С. 169—170.
26. Т а м ж е. — С. 196.
27. Т а м ж е. — С. 227—228.
28. Див.: Г а р ч е в П. І., К о н о н е н к о Л. П., М а к с и м е н к о М. М. Республіка Таврида. — К., 1996. — С. 41—43.
29. Див.: Д у б к о Ю. В. Советская Республика Таврида: авантюра большевистского государственного строительства. — Симферополь, 1999. — С. 179.
30. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 1. — С. 236, 247.
31. Т а м ж е. — С. 228—229.
32. Д у б к о Ю. В. Цит. праця. — С. 173.
33. Державний архів АР Крим. — Ф. Р. — 2239, оп. 1. — Спр. 10. — Арк. 15; Спр. 42. — Арк. 42.
34. Т а м ж е. — Спр. 2. — Арк. 3.
35. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 1. — С. 254.
36. Гражданская война на Украине: В 3 т., 4 кн. — К., 1963. — Т. 1. — Кн. 1. — С. 159.



37. Буткевич В., Горинь Б., Свідзинський А. Крим — не тільки зона відпочинку. — Львів, 1993. — С. 31.
38. Зінченко Ю. Кримські татари. Історичний нарис. — С. 70—71.
39. Чумаков В. Україна і Крим: феномен на межі Європи та Сходу. — К., 1995. — С. 29.
40. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 1. — С. 153.
41. Грушевський М. Історія та її соціально-виховуюче значення / Хто такі українці і чого вони хочуть. — С. 189.
42. Советско-германские отношения: В 2-х Т. — М., 1968. — Т. 1. — С. 519.
43. Чумаков В. Цит. праця. — С. 28.
44. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2-х. — С. 42—43.
45. Там же. — С. 4.
46. Лукомский А.С. Воспоминания. — Берлин, 1922. — С. 54.
47. Революция на Украине по воспоминаниям белых. — С. 145, 132—133.
48. Скоропадський П. Спогади. — Київ — Філадельфія, 1995. — С. 234—235.
49. Дорошенко Д. Історія України: У 2 т. — Ужгород, 1936. — Т. 2. — С. 211—212.
50. Скоропадський П. Спомини. — К., 1992. — С. 77.
51. Советско-германские отношения. — Т. 1. — С. 567.
52. Зінченко Ю. Цит. праця. — С. 71.
53. Крымско-татарское национальное движение. — Т. 11. — С. 175—176.
54. Волна (Керчь). — 1918. — 9 июня.
55. Там же.
56. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2. — С. 47.
57. Див., зокрема: Крым: прошлое и настоящее. — М. 1988. — С. 60—61.
58. Зарубин А.Г., Зарубин В.Г. Цит. праця. — С. 103.
59. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2. — С. 50.

60. Утро Юга (Симферополь). — 1918. — 28 августа.
61. К о п и л е н к о О., К о п и л е н к о М. Держава і право України. 1918—1920. — К., 1997. — С. 67.
62. Крымско-украинские переговоры: Собрание документов, касающиеся пребывания в Киеве делегации Крымского правительства. 26 сентября — 16 октября 1918 года. — Симферополь, 1918. — С. 78.
63. Советско-германские отношения. — Т. 1. — С. 577.
64. Крымско-украинские переговоры... — С. 67—68.
65. Волна (Керчь). — 1918. — 6 июля.
66. Вольный Юг (Севастополь). — 1918. — 10 июля.
67. Ялтинский голос. — 1918. — 26(13) июля.
68. Волна. — 1918. — 3 июля.
69. Утро Юга (Симферополь). — 1918. — 12, 18 июля.
70. Декларація цитується за: Кримсько-українські переговори. — С. 64—78.
71. Утро юга. — 1918. — 25 августа.
72. Т а м ж е. — 27 августа.
73. Т а м ж е. — 28 августа.
74. Собрание узаконений и распоряжений Крымского краевого правительства. — 1918. — № 6. — Ст. 68.
75. Утро Юга. — 1918. — 4 сентября.
76. Т а м ж е. — 1918. — 20 сентября.
77. С к о р о п а д с ь к и й П. Спогади. — С. 237.
78. Т а м ж е. С. 262.
79. Т а м ж е.
80. Д о р о ш е н к о Д. Цит. праця. — Т. 11. — С. 213.
81. Волна. — 1918. — 7 июля.
82. Українська революція: Документи. 1919—1920. — Нью-Йорк, 1984. — Т. 2. — С. 276—277.
83. С к о р о п а д с ь к и й П. Спогади. — С. 280.
84. Див.: К о п и л е н к о О.Л. Україна і Крим: «переговори у справі нового ладу». — К., 2001.
85. Крымско-украинские переговоры. — С. 4.
86. Т а м ж е. — С. 12.

87. Там же. — С. 26.
88. Там же. — С. 20—22.
89. Там же. — С. 41.
90. Там же. — С. 33.
91. Там же. — С. 37.
92. Там же. — С. 28.
93. Там же. — С. 57.
94. В и н а в е р М. Наше правительство (крымские воспоминания 1918—1919 гг.). — Париж, 1928. — С. 225—226.
95. Там же. — С. 78—81.
96. З а р у б и н А.Г., З а р у б и н В.Г. Цит праця. — С. 166.
97. Акъ Сесъ (Голос правди) (Сімферополь). — 1918. — 17 січня.
98. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2. — С. 116, 129, 132.
99. Див.: Г а р ч е в П.І., О в о д В.В. Про створення Кримської Радянської Республіки // УІЖ. — 1992. — № 4. — С. 22—31.
100. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2. — С. 51.
101. Крым: прошлое и настоящее. — С. 64.
102. Борьба за Советскую власть в Крыму. — Т. 2. — С. 173.
103. Там же. — С. 144—148.
104. Воспоминания генерала барона П.Н.Врангеля: В 2 ч. — М., 1992. — Ч. 2. — С. 218—219.
105. Там же. — С. 393—395.
106. Українська революція. Документи. 1919—1921. — Т. 2. — С. 209.
107. Там же. — С. 224—225.
108. Там же. — С. 180.
109. Там же. — С. 261.
110. Там же. — С. 336.
111. Там же. — С. 335.
112. Время (Симферополь). — 1920. — 12 сентября.
113. Г р у ш е в с к и й М. Українська партія соціалістів-революціонерів та її завдання / Хто такі українці і чого вони хочуть. — С. 233.
114. Время. — 1920. — 13 сентября.

115. До речі, сучасні дослідження з історії Криму оцінюють акцію С.Маркотуна цілком апологетично, насамперед це стосується О.Г. і В.Г.Зарубіних (цит. праця. — С. 296—297).

116. Подільський край. — 1920. — 1 червня.

117. К р е з у б А. Нарис історії українсько-польської війни 1918—1919: У 2 ч. — Нью-Йорк, 1966. — 4. 11. — С. 161.

118. Время. — 1920. — 13 сентября.

119. Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. — 1921. — № 234 (19 октября).

120. С т е п у н Ф. Бывшее и несбывшееся. — М., СПб. 1994. — С. 437.

121. Г р у ш е в с ь к и й М. Якої ми хочемо автономії і федерації / Хто такі українці... — С. 121.

122. Т а м ж е. — С. 122.

123. Т а м ж е. — С. 123—124.

124. Т а м ж е. — С. 124.

125. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительств Крымской Социалистической Советской Республики. — 1922. — № 1. — Ст. 1.

126. Д н і с т р я н с ь к и й С. Теорія Конституції / Цит. за Стецюк П. Станіслав Дністряньський як конституціоналіст. — Львів, 1999. — С. 193—194.

127. Крымско-татарское национальное движение. — Т. 11. — С. 40—41.

128. Конституция Крым АССР и положения, постановления и инструкции о строении органов власти Крым АССР, объем их прав и круг деятельности. Выпуск 1. — Симферополь: ЦИК Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов Крым АССР, 1930. — С. 10—30.

129. Конституция (Основной Закон) Крымской АССР — Симферополь, 1938. — 34 с.

## II. НОВІТНЄ КРИМСЬКЕ «ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ»: СУВЕРЕНІЗАЦІЯ ЧИ АВТОНОМІЗМ

### § 1. Відновлення Кримської АРСР: перші кроки, перші проблеми

Від моменту здобуття Україною незалежності проблема статусу Криму залишається незмінно актуальною й досить болісною. Про неї вже багато написано, досліджено чимало її аспектів. Ми ж торкнемося деяких правових питань.

Як згадує у своїй автобіографічній книзі «Крым. Время надежд и тревог» один з основних adeptів кримської державності, колишній перший секретар Кримського обкому КПРС і Голова Верховної Ради Криму М.Багров, вперше ідеї відродження кримської автономії на офіційному рівні торкнувся січневий (1990 року) пленум кримського обкому, присвячений міжнародному питанню. Потім цю ідею обговорила перша сесія обласної ради, обрана у березні того ж 1990 року.

М.Багров виділяє три основні фактори, що зумовили реанімацію ідеї кримської автономії. Насамперед він наголошує на т.зв. «параді суверенітетів», що охопив тоді увесь Радянський Союз. На думку М.Багорова, «наявність специфічних проблем, від розв'язання яких центр відмежувався, вимагала значно більших повноважень, ніж ті, що їх мала область» [1]. Серед інших факторів він називає посилення у той час «націоналістичних настроїв», каталізатором яких стало прийняття закону «Про мови в Українській РСР», та значну політичну активність кримських татар.

У своїх спогадах М.Багров намагається довести, що ідея відновлення автономної республіки на півострові «диктувалася об'єктивними причинами й не належала будь-якій окремій особі і організації чи групі людей» [2].

З плином часу, коли кримська проблема стала однією з найскладніших у нашому державотворенні, особливо переконливими видаються колись дуже відомі слова видатного українського письменника й громадського діяча Павла Грабовського. У листі до Б.Грінченка від 6 січня 1901 року він писав: «Найбільшою з нісенітниць є та, буцім Україна була колись єдиним неподільним тілом з погляду національних інтересів і змагань, як хочять запевнити наші псевдопатріоти, — такої України ніколи не існувало й не існує... Не за віру батьків, і не за «неньку Україну» боролося високе українське шляхетство, а за панування свого стану на Україні і змагалося вирвати се панування з рук поляків і інших ворогів» [3]. На жаль, інтереси «кримчан», якими завжди прикривалися кримські політики або еліта (якщо скористатися модним нині терміном), слугували лише фоном для того, що Павло Грабовський ще сто років тому назвав прагненням «до панування свого стану»...

У липні 1990 року друга сесія обласної ради утворює оргкомітет з вироблення пропозицій щодо статусу Криму, а у серпні на підставі інформації цього оргкомітету приймають звернення до Верховних Рад СРСР та РРФСР про скасування указів, якими свого часу було скасовано автономну республіку Крим [4]. Нарешті, 12 листопада 1990 року четверта сесія обласної ради ухвалює рішення про проведення референдуму, яке складалося з восьми пунктів. Першим з них затверджувалося «Тимчасове положення про референдум і порядок його проведення на території Кримської області Української РСР». Другим пунктом сам референдум призначався на 20 січня 1991 року, третім — утворювалася комісія з організації референдуму у складі 29 осіб (деяким з них, зокрема Л.Грачу, судилося відіграти значну роль у кримській політиці) під головуванням самого М.Багрова.

Символічним можна назвати пункт шостий рішення: «Вважати доцільним знайти форми участі народних депутатів СРСР та УРСР, обраних від Кримської області, депутатів обласної ради в роботі над новим Союзним Договором». У цьому пункті

вперше так відверто проявилися амбіції кримської еліти, її прагнення вийти на зовсім інший рівень відносин з центром.

У рішенні йшлося також про звернення до Верховних Рад Російської Федерації, Узбекистану, Таджикистану, Киргизії та Казахстану про сприяння у проведенні референдуму серед кримських татар, інших депортованих з Кримської області народів, які на той час мешкали на їх територіях. Цей пункт теж можна вважати «знаковим», оскільки він розкривав підходи до розв'язання національної проблеми: кримські лідери прекрасно усвідомлювали значення татарського фактора, проте намагалися обмежити його політичну вагу.

Ситуація повторювалася майже фотографічно. Кримські політики, подібно до своїх попередників у далекому 1918 році, прагнули повного суверенітету півострова. Це підтверджує, зокрема, стаття 4 Тимчасового положення про референдум та порядок його проведення на території Кримської області Української РСР, за якою «виключно проведенням референдуму вирішуються питання права народів Кримської області на самовизначення, відновлення на території Кримської області своєї державності — Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки».

У свою чергу кримські татари вважали відновлення Кримської АРСР виключно своєю справою. Ще 8 листопада 1988 року в підсумковій заяві учасників зустрічі представників національного руху кримських татар (пройшла в одному з районів Криму) найважливішим завданням було названо «відновлення Кримської АРСР у кордонах, визначених декретом Всеукраїнського ЦВК та Раднаркомом від 18 жовтня 1921 року».

Потім теза про Кримську АРСР як «національну державність» кримських татар з'являється в статуті Організації кримськотатарського національного руху (травень 1989 року, хоча опубліковано цей статут було 12 квітня 1991 року в газеті «Авдет») [5]. Серед інших подібних документів варто назвати також резолюцію наради представників національно-демократичних незалежних рухів, що пройшла в Криму 7—8 жовтня

1989 року. У цій резолюції, присвяченій проблемам кримськотатарського народу, зокрема, зазначалося: «Нація, котра сформувалася на території Криму, мала протягом віків свою незалежну державу й одержала на початку ХХ століття національну автономну республіку...» [6] (та, як уже зазначалося, усі кримські автономії, особливо радянські, мали територіальний характер). Резолюція закінчувалася вимогою відновлення «кримськотатарської національної державності» у її довоєнних кордонах.

Як відомо, перебудова та викликані нею демократичні процеси в СРСР визначили позитивне ставлення центральної влади до цієї проблеми. Так, 2 липня 1989 року Рада Національностей Верховної Ради СРСР утворила Комісію з проблем кримськотатарського народу. А вже 14 листопада Верховна Рада СРСР ухвалила «Декларацію про визнання незаконними та злочинними репресивні акти проти народів, що зазнали насильницького переселення, та забезпечення їхніх прав».

Нарешті, 28 листопада 1989 року Верховна Рада СРСР затвердила висновки й пропозиції Комісії з проблем радянських німців та кримськотатарського народу. У цих висновках, зокрема, зазначалося, що «відновлення прав кримськотатарського народу не можна здійснити без відновлення автономії Криму шляхом утворення Кримської АРСР у складі Української РСР. Це відповідало б інтересам як татар, так і представників інших національностей» [7].

— Отже, вперше на офіційному рівні ідея відновлення автономії в Криму пролунала на союзному рівні. Цілком ймовірно, що саме татарський вектор цієї ідеї спонукав тодішнє кримське керівництво шукати власний шлях. М.Багров назвав його «нашою концепцією розвитку Криму». У цій концепції він виділяє кілька аспектів.

По-перше, це територіальний, який у свою чергу має дві складові — міжнародну та внутрішньодержавну. Політичне рішення міжнародної складової передбачало підписання відповідної угоди між Росією та Україною, причому Крим



сподівався відіграти «далеко не другорядну роль». Внутрішня сторона проблеми полягала у тому, наскільки кримська автономія «вписалася б у конституційну модель держави, що формувалася».

По-друге, економічний аспект, що визначався «мірою залежності від інтегрованості в економіку Росії та України, перспективами її подальшого розвитку у тому чи іншому напрямі, можливістю і доцільністю структурних перетворень в економіці Криму залежно від її орієнтованості».

По-третє, військово-стратегічний аспект, пов'язаний з особливим геополітичним положенням півострова, причому Крим намагався запропонувати формулу розподілу Чорноморського флоту, яка б влаштувала всіх.

По-четверте, міжнаціональний аспект кримської проблеми. «Ми виходимо з того, — зазначав М.Багров, — що лише враховуючи інтереси усіх без винятку народів, що проживали в Криму, можна забезпечити стабільність та згоду на півострові» [8].

Символічно, що комплекс питань, зумовлених «відновленням історичної справедливості — поверненням депортованих народів, відновленням республіки, подоланням кривд, заподіяних масовими порушеннями прав людини в минулому», стосувався т.зв. «морально-етичної сторони проблеми». Кримські татари окремо навіть не згадувалися, що цілком відповідало планам і настроям кримських лідерів. Однак те, що тепер іноді називають «проектом Багрова», все-таки було лише новою формою моделі, яку протягом 1918—1919 років намагалися реалізувати перший і другий крайові кримські уряди. Вони прагнули будувати майбутнє півострова на основі «нової історичної спільноти» — народу Криму.

Водночас українські лідери, подібно до Центральної Ради, перевагу віддавали саме татарському фактору. Єдиною офіційною реакцією України на проголошення референдуму стала Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про деякі заходи по стабілізації суспільно-політичної ситуації в Кримській області» від 27 листопада 1990 року. У постанові лише заува-

льовано визнавалося існування проблем, пов'язаних зі «зміною статусу Криму», причому відповідальність за це цілком традиційно покладалася на засоби масової інформації. Однак основний акцент робився лише на кримськотатарському питанні, причому з намаганням звинуватити в цьому союзний центр. Зокрема, констатувалося, що внаслідок зволікання Союзним Урядом, Державною комісією з проблем кримськотатарського народу в питаннях розроблення Державної програми повернення кримських татар на постійне проживання в Крим, недосконалості чинного законодавства цей процес відбувався стихійно, супроводжувався численними правопорушеннями. Забігаючи наперед, зазначимо, що майже через десять років у ході парламентських слухань, присвячених проблемам кримських татар, знову лунали посилення на недосконалість чинного законодавства, та про це буде сказано окремо.

Тоді ж у листопаді 1990 року демонстративна увага Президії Верховної Ради України лише до татарського елемента кримської проблеми тільки ускладнювала ситуацію. Президія Верховної Ради навіть не дала правової оцінки самого інституту референдуму, якого на той час взагалі не знало ні союзне, ні українське законодавство. Щоправда, Конституція УРСР 1978 року містила дві згадки про референдум (стаття 5 і частина четверта статті 97), проте вони залишалися цілком декларативними та декоративними.

Союзний закон «Про всенародне голосування (референдум СРСР)» було ухвалено лише 27 грудня 1990 року, а в Україні діяв тоді закон «Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР» від 4 червня 1988 року, що передбачав зовсім інші механізми «зіставлення і врахування різноманітних думок та пропозицій трудящих» (саме так зазначалося в преамбулі цього закону). Цим законом передбачалося обговорення й питань місцевого значення, але за статтею 16 предметом такого обговорення могли бути лише проекти рішень місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів про плани комплексного економічного і соціального

розвитку та бюджет, про забезпечення соціалістичної законності, охорону правопорядку і прав громадян, про роботу підприємств, установ і організацій, пов'язаних з обслуговуванням населення, та інші важливі питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва на місцях.

Зазначимо також, що союзний закон «Про всенародне голосування (референдум СРСР) не торкався місцевих проблем. Відповідний український закон приймається лише у липні 1991 року. Можна стверджувати, що в умовах протистояння центру і регіонів кримський референдум був першою «пробою пера», за якою уважно спостерігали усі «зацікавлені особи» — від Генсека КПРС до лідерів тих республік, що обговорювали проект нового союзного договору. Може саме цим пояснюється такий своєрідний інтерес до кримського референдуму — ніхто не заважав розвитку подій, уважно оцінюючи усі аспекти цієї цілком нової для радянської дійсності форми народного волевиявлення.

Протягом наступних місяців Президія Верховної Ради ще кілька разів торкалася цієї теми, проте знов-таки за вже відомою схемою — жодної реакції на референдум, підготовка якого в Криму йшла на повну силу, та увага до важливих, все-таки другорядних на той момент питань. Так, 17 грудня 1990 року вона ухвалила внести на розгляд Верховної Ради проект постанови «Про зупинення на території Кримської області дії постанови Ради Міністрів СРСР від 24 грудня 1987 року «Про обмеження прописки в деяких населених пунктах Кримської області та Краснодарського краю».

За цим союзним актом «в інтересах громадського порядку та здоров'я населення» не підлягали прописці ті громадяни, які знову прибули на постійне місце проживання, зокрема до міст Алушти, Євпаторії, Керчі, Севастополя, Сімферополя, Феодосії, Ялти, а також населених пунктів Бахчисарайського, Ленінського, Роздольнянського, Сімферопольського, Судакського, Чорноморського районів. За подібним «гнучким» форму-

люванням приховувалась пряма заборона насамперед кримським татарам повернутися до своїх домівок.

25 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР зупинила дію цієї постанови на території республіки і доручила Раді Міністрів встановити порядок прописки громадян у Кримській області. До речі, український уряд досить оперативно виконав це доручення, ухваливши вже 25 січня 1991 року відповідну постанову, за якою прописка в Кримській області здійснювалася на загальних засадах. Подібна оперативність пояснювалася, ймовірно, загальною лінією тодішнього керівництва республіки, спрямованого на те, щоб терміново змінити національно-демографічну ситуацію, утворивши противагу російському населенню півострова.

Принагідно вирішувалось й інше завдання — утвердження прерогатив республіки у змаганні із союзним центром. За пунктом 33 статті 97 Конституції УРСР (а ці зміни було внесено до Основного Закону у 1989 році) Верховна Рада наділялася правом «зупиняти дію актів Ради Міністрів СРСР, його міністерств і відомств СРСР на території Української РСР у випадках її невідповідності Конституції Української РСР та законам Української РСР з одночасною постановкою перед Верховною Радою СРСР питання про скасування цих актів». До того ж після проголошення 16 липня 1999 року Декларації про державний суверенітет України, якою визнавалося верховенство Конституції та законів по всій республіці, будь-яка подібна ситуація активно використовувалася для подальшого послаблення позицій центру. Та в масштабах Кримського півострова це сприяло реалізації намірів тамтешніх лідерів, які залякували місцеве населення наступом «націоналістів».

20 січня 1991 року, нарешті, відбувся референдум в Криму, в якому за офіційними даними взяли участь майже півтора мільйона осіб, або 81,37% від загальної кількості громадян, внесених до списків для участі в референдумі (відповідно до згаданого Тимчасового положення про референдум та порядок його проведення мали право голосувати «громадяни СРСР, які

мешкали на території Кримської області та досягли 18-років»)). За відтворення Кримської АРСР висловилося 93,26% тих, хто прийшов на дільниці для голосування.

24 січня 1991 року п'ята сесія Кримської обласної ради ухвалила постанову «Про заходи щодо виконання рішення, прийнятого на референдумі». Цим рішенням затверджувався текст звернення до Верховної Ради УРСР, а також у порядку законодавчої ініціативи (а на той час обласна рада мала відповідні повноваження) порушувалося питання про внесення змін до Конституції УРСР. У зверненні, зокрема, зазначалося: «Відтворення Кримської РСР — знаменна подія в історії Криму. Вона покликана всебічно гарантувати права людини, сприяти відродженню духовності та національних культур, успішному будівництву правової держави, стати потужним імпульсом економічного процвітання та соціального прогресу».

Одразу впадало в око, що жодним словом не згадувалася Україна. Усе звернення було зорієнтовано на декларування статусу майбутньої автономної республіки, як «суб'єкта Союзу РСР та учасниці Союзного Договору». У цьому контексті цілком завершених обрисів набували слова щодо «правової держави» на території півострова.

28 січня 1991 року звернення Кримської обласної ради розглянула Президія Верховної Ради УРСР, яка ухвалила винести це питання на розгляд сесії з попередньою підготовкою в комісіях з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин; у питаннях законодавства і законності, у питаннях діяльності рад народних депутатів, розвитку місцевого самоврядування.

Постанова Президії дещо змінювала акценти. Якщо в рішенні Кримської облради основний наголос було зроблено на тому, що майбутня автономія стане повноправним суб'єктом Союзу РСР, то в постанові Президії Верховної Ради УРСР йшлося лише про відновлення Кримської АРСР.

Нічого не говорив про плани рівноправної участі в Союзному Договорі й тодішній голова Кримської облради М.Багров у

своєму виступі на сесії Верховної Ради УРСР, коли 12 лютого 1991 року вона приступила до обговорення цього питання. Навпаки, він заявив, що виважене й відповідальне слово депутатів «значною мірою може визначити подальші шляхи формування Кримської АРСР у складі суверенної України». А основні ж аргументи спрямовані були на спростування твердження про суто національний, кримськотатарський характер. Зокрема, у виступі М.Багрова наводився такий факт: 1930 року в Криму налічувалося 16 районів, у тому числі 9 змішаних, 5 татарських, 1 російський, 1 єврейський. У 1936 році до них додалося ще 6 змішаних, 2 татарських і 1 німецький.

А загалом дискусія під час розгляду цього питання точилася переважно навколо питання про характер Кримської АРСР. Чіткий поділ тодішньої Верховної Ради УРСР на «лівих» і на націонал-демократів визначив вкрай політизований характер обговорення, в якому загубилися не менш важливі, цілком професійні питання, пов'язані з визначенням правових параметрів автономії. Натомість ніхто не хотів «поступатися принципами». Так, член донецької депутації Л.Гребенченко закликав «серйозно поставитись до волевиявлення народів Криму» [9]. У свою чергу рухівець Олесь Шевченко говорив про право на самовизначення кримських татар, а його колега П.Осадчук взагалі відкинув саму ідею автономної республіки, запропонувавши «утворити Татарський національний округ з центром у місті Феодосія».

Слід також додати, що лише в двох чи трьох виступах представників т. зв. «національно-демократичного табору» зверталася увага на певну невідповідність між референдумом в Криму та його інтерпретацією на сесії Верховної Ради. Так, на відміну від офіційного доповідача — голови Комісії у питаннях законодавства і законності О.Коцюби, який просто обійшов це «незручне питання», депутат від Івано-Франківщини С.Волковецький прямо сказав, що розглядається питання «про Кримську АРСР як територіальну автономію в складі України і як суб'єкт Союзного Договору». А вже згаданий Олесь Шев-

ченко навіть процитував листівку, яка поширювалася в Криму перед референдумом. Варто навести цей текст: «20 января 1991 года — референдум о статусе Крыма. Что дает автономия Крыму? Это — гарантия будущего Крыма в составе Союза ССР. Это — приоритет крымских законов над любыми другими, кроме входящих в компетенцию Союза ССР. Это — право собственности крымчан на землю и все природные богатства Крыма. Это — передача в собственность Крыма значительной части государственного имущества на территории полуострова».

Тепер, з плином часу, годі заперечувати, що наведена листівка досить точно відтворювала реальні наміри кримських політиків, а нелегкий процес визначення правових засад кримської автономії починався у протистоянні саме з цими позиціями. Проте, як і у багатьох інших випадках, певний ідеологічний догматизм, повною мірою характерний як для комуністів, так і для націонал-демократів, заглушив усі слушні застереження й аргументи. Тим більше, що власне аргументів майже не було, про що, до речі, досить відверто сказав депутат В.Шишкін, який виділив такі основні аспекти, що проявилися під час обговорення. По-перше, він поставив питання у такій площині: яка нація самовизначається, якщо «українська, то вона вже визначилася в межах України, якщо це російська нація, то Росія також існує як держава. Якщо кримськотатарська, то вона має право на самовизначення, але чомусь відмовилась від участі в референдумі. По-друге, спробував уточнити, для чого утворювати територіальну автономію, для реалізації якої мети — економічної, політичної чи пов'язаної з правами людини. Для розв'язання питань економіки Криму не обов'язково народжувати державне утворення. Коли йдеться про права людини, то слід сказати, чиї права порушуються. Можна говорити, що не повною мірою захищені права кримських татар, та хіба порушуються права українців, росіян, представників інших національностей? Отже, залишаються політичні цілі, тому слід відверто сказати про них.

У такому ж ключі виступав і депутат А.Ткачук: «В Криму пройшов референдум, на якому, я підкреслюю, основна маса людей висловилися за кримську автономну республіку як суб'єкт Союзу. Ні в питаннях про референдум, ні в рішеннях Кримської обласної ради про Україну навіть не згадується... Тому я пропоную. Перше. Звернутися до Кримської обласної ради народних депутатів з пропозицією надати Верховній Раді України перелік претензій і питань, що не можуть бути вирішені в Україні, але будуть вирішені, коли Крим стане державою... Тепер друге. Треба запропонувати Кримській обласній раді розглянути питання про місце кримської держави в Україні чи поза нею. Щоб також ми голосували без надуманих питань далі... Якщо державність Криму — це така вже нагальна проблема і якщо це дійсно для людей, то нехай так воно і буде. Але якщо державність Криму — це поява нових міністерств, нових комітетів, виділення нової великої кількості персональних «Волг», то навіщо це?»

У запалі емоцій, коли одним з аргументів на користь відновлення Кримської АРСР стали навіть посилення на завдання підготовки до курортного сезону (це давній аргумент: ще 15 вересня 1918 року сімферопольська газета «Утро юга» писала про них), а депутат В. Козаренко взагалі поетично заявив: «Сталося так, що дитя народилося. І хоч зараз наші юристи кажуть, що те дитя позашлюбне, але воно вже є, і від нас залежить, чи мати-Україна скупає його і притисне до своїх грудей» — згубився виважений правовий аналіз усього комплексу проблем, пов'язаних з прийняттям рішення, яке могло справили значний вплив на весь подальший розвиток держави.

А може в цьому і не було потреби. Один з популярних на той час політиків Б.Гриньов досить відверто заявив: «Певен, що сьогодні, коли проголосуємо «за», то відкриємо «зелену вулицю» суверенітету України».

Підсумок дискусії підвів тодішній Голова Верховної Ради Л.Кравчук, який однозначно підтримав ідею відновлення автономії, заявивши: «Я переконаний, що Кримська Автономна Ре-



спубліка і люди, які будуть обрані до влади, керуватимуться високими гуманістичними цілями, цілями суверенності і демократії нашої суверенної України». В результаті за відновлення Кримської АРСР проголосувало 253 депутати.

Ухваливши закон «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки», Верховна Рада України виявилася неготовою до реалізації подальших кроків у цьому напрямі, оскільки не мала чіткого уявлення про правові параметри майбутнього автономії. Це засвідчив той факт, що вона без вагань віддала ініціативу в цій справі Верховній Раді Криму. Саме так можна оцінити доручення «Верховній Раді Кримської АРСР здійснити необхідні заходи з підготовки проекту Конституції Кримської АРСР», що містилося в постанові про порядок введення в дію закону «Про відновлення Кримської АРСР».

За статтею другою закону «Про відновлення Кримської АРСР» обласна рада перетворювалася на Верховну Раду автономної республіки та набувала статусу «найвищого органу державної влади на її території».

Подібне формулювання ще раз засвідчило неготовність української влади до народження автономії. Так, справді чинною на той час Конституцією УРСР Верховна Рада очолювала вертикаль рад як єдиної системи державної влади. Проте перенесення цієї моделі на кримський ґрунт, коли місцева еліта плекала грандіозні плани повної суверенізації півострова, надавала їй додаткові владні і правові механізми.

Звичайно, з урахуванням нашого нинішнього досвіду маємо всі підстави для висновку, що тодішній варіант — віддати справу підготовки кримської Конституції найбільш заінтересованій стороні, — видається досить-таки дискусійним. Однак було зроблено саме цей крок, і тепер немає сенсу сперечатися з приводу його продуманості й обґрунтованості.

Після відновлення Кримської АРСР починається досить активна її розбудова. Вже 7 березня 1991 року президія Кримської облради ухвалює скликати через два тижні першу сесію

Верховної Ради АР Крим. Серед питань, що планувалося внести на її розгляд, — переважно кадрових та організаційних, передбачалося, зокрема, прийняття тимчасового регламенту та обрання керівництва, а також «поповнення Верховної Ради Кримської АРСР».

Відповідно до постанови «Про введення в дію закону про відновлення Кримської АРСР» передбачалося також «як виняток, додатково обрати таємним голосуванням у місячний строк відповідну кількість народних депутатів Кримської АРСР до Верховної Ради Кримської АРСР від організацій національно-культурних товариств та інших громадських об'єднань депортованих народів Криму на обласних зібраннях цих організацій і відповідну кількість народних депутатів Кримської АРСР до Верховної Ради Кримської АРСР на сесії Севастопольської міської ради народних депутатів з числа народних депутатів Севастопольської міської ради».

Фактично пропонувався шлях, яким ще в далекому 1917 році скористалася Центральна Рада, коли виникла необхідність врегулювати проблеми повноцінного представництва. Нагадаємо, що вона утворилася шляхом делегування до її складу представників українських політичних партій та організацій. Однак у липні того ж року Тимчасовий уряд однією з умов свого порозуміння з нею висунув вимоги забезпечення повноправної участі в її роботі представників національних меншостей. 29 липня 1917 року відбулося засідання «комісії по поповненню Центральної Ради представниками національних меншостей, яка виробила систему квот на «національності» та партії. Наприклад, полякам виділялося двадцять мандатів, татарам, німцям і грекам — по три. 8 серпня 1917 року цей план затвердила Центральна Рада [10].

Приблизно такий же зміст мала й постанова Верховної Ради Кримської АРСР «Про поповнення складу Верховної Ради Кримської АРСР» від 22 березня 1991 року, за якою до неї додатково обиралося одинадцять депутатів з числа представників депортованих народів, у тому числі семеро від кримських татар

та по одному від вірмен, болгар, німців та греків, які делегувалися від відповідних національно-культурних та культурно-просвітницьких товариств шляхом таємного голосування на їх обласних зборах (конференціях). Встановлювалася й квота для Севастопольської міської ради — 28 депутатів, яких мала обрати її сесія.

На весь цей «виборчий процес» відводилося два тижні — щоби встигнути до відкриття першої сесії «новопризначеної» Верховної Ради Криму. Важливо звернути увагу на ці деталі, оскільки потім кримські лідери у своїх відносинах з Києвом завжди посилалися на загальновизнані правові принципи й волевиявлення народу, проте від самого початку відступали від них. У свою чергу сприяла цьому й Верховна Рада України, яка, йдучи шляхом найменшого супротиву, фактично заохочувала подібні тенденції.

Якщо ж знову вдатися до історичних аналогій, то вони не обмежувалися лише проблемою поповнення Верховної Ради Кримської АРСР, яка у той час приступила до двох справ — підготовки Конституції та унормування відносин з центром. Так, 22 березня 1991 року Верховна Рада Кримської РСР утворила комісію з розробки конституції. Нагадаємо, що 29 жовтня 1990 року, тобто через три місяці після проголошення Декларації про державний суверенітет України, наша Верховна Рада затвердила конституційну комісію та доручила їй підготувати концепцію нового Основного Закону. Інша справа, що конституційний процес розтягнувся на довгих шість років, а сама Конституція певною мірою «легалізувала» ті інституціональні зміни, що сталися в суспільстві та державі.

Якщо вдатися до більш віддалених історичних аналогій, то одразу ж після проголошення свого I Універсалу Центральна Рада 24 червня (за ст. ст.) 1917 року затвердила т. зв. «Інструкцію, на основі якої збирається Комісія по підготовці статуту автономної України» (першим пунктом цієї Інструкції передбачалося, що вона складатиметься із 100 осіб: «представників української та інших, що живуть в Україні, націо-

нальностей) [11]. Тоді ж почалися, а точніше дістали нового імпульсу переговори між Центральною Радою та Тимчасовим Урядом у справі нового ладу (як назвав їх М.Грушевський).

До складу Комісії з розробки Конституції Кримської АРСР увійшло теж понад 100 осіб, які представляли усі національності півострову, різні відомства і конфесії. Цією ж постановою Президії Верховної Ради Кримської АРСР доручалося сформувати робочі групи з підготовки окремих розділів проекту з включенням до них «провідних учених і фахівців з відповідних галузей знань». Передбачалося також, що Концепцію кримської Конституції буде внесено на розгляд сесії до кінця того ж 1991 року.

5 квітня 1991 року вже Президія Верховної Ради Кримської АРСР (варто, до речі, звернути увагу на назву, оскільки й вона незабаром стане предметом політизованих маніпуляцій) утворює робочу групу з підготовки концепції Конституції під керівництвом М.Багрова. До складу групи увійшло ще вісімнадцять осіб, підібраних за тим же класичним «посадово-партійно-статевим» принципом — дві жінки (одна з них секретар комісії, завідувача юридичним відділом апарату Ради Міністрів Кримської АРСР), голова Кримської ради ветеранів війни і праці та заступник голови ради Федерації незалежних профспілок Кримської АРСР, прокурор Криму та начальник Кримського управління внутрішніх справ, голова Севастопольської міськради та перший секретар Першотравневого райкому Компартії України.

Більшість прізвищ вже нічого не говорить сучасному читачеві. Деякі з них — навпаки. Насамперед це стосується самого М.Багрова та Л.Грача, тодішнього першого секретаря Кримського обкому. Ще два прізвища добре відомі фахівцям-юристам — П.Євграфова, на той час доцента Харківського юридичного інституту, нині заступника Голови Конституційного Суду, якого називають «батьком» кримської Конституції, та Г.Демидова, депутата Верховної Ради України першого скликання, нині — керівника правової служби апарату Верховної Ради АР Крим,

який був одним з найпослідовніших оборонців «кримських прав».

Дуже скоро, вже 5 травня, Президія кримського парламенту розглянула запропонований робочою групою проект концепції та вирішила опублікувати його в місцевій пресі. А вже 19 липня Президія ухвалила внести цей проект на розгляд сесії. Особливий інтерес становить той факт, що на сесію виносився не сам проект, а т. зв. «пропозиції до основних розділів» Концепції за результатами її обговорення. Так, серед тих пропозицій, що додавалися до постанови Президії, виділялася ідея віддати на волю референдуму питання про «назву держави і Конституції: Республіка Крим або Кримська АРСР». У цих же пропозиціях з'являється й питання кримського громадянства, яке дуже скоро стане одним з найпроблемніших. Водночас за результатами обговорення проекту Президія вирішила не включати до Концепції розділ «Президентська форма правління», проте, як засвідчив подальший розвиток подій, позиція кримських політиків потім кардинально змінилася.

Того ж 19 липня Верховна Рада Кримської АРСР затвердила концепцію Конституції, ухваливши винести на референдум питання про назву автономії.

Фактично концепція складалася з трьох частин — вступної, яка в свою чергу включала чотири пункти; структури майбутньої Конституції та короткого викладу кожного її розділу. Особливий інтерес становить вступна частина Концепції, де викладалися основні принципи кримської Конституції. Зазначалося насамперед, що Республіка Крим (варто звернути увагу, що саме ця назва виносилася на перше місце) «разом з іншими рівноправними державами — учасницями Союзного Договору» входить до складу РСР. Відповідно в Конституцію передбачалося включити ті положення, що визначали б «політико-правовий статус Республіки Крим (Кримської РСР) у структурі Союзу РСР».

Паралельно бачимо спробу «ув'язати» це з необхідністю врегулювати свої відносини й з Україною. Вказувалося, що Ре-

спубліка Крим є «правовою демократичною державою у складі України».

Однак можна дійти висновку, що згадка про Україну була тоді скоріше «протокольною», що засвідчувала структура майбутньої Конституції. Її першу главу планувалося назвати «Республіка Крим (Кримська АРСР) — правова демократична держава», а другу главу «Республіка Крим (Кримська АРСР) та Союз Суверенних Держав», тобто зв'язок з Україною від самого початку набував певної «другорядності».

Заслужують на увагу «основні принципи», яких додержувалася Республіка Крим як учасник Союзного Договору і відповідно до яких вона будувала свої відносини з іншими республіками (слід розуміти, що й з Україною в тому числі). Це «рівність, повага суверенітету, територіальної цілісності й невтручання у внутрішні справи, розв'язання спорів демократичним шляхом, виключно мирними засобами, взаємодопомога, добровільне виконання зобов'язань, що витікають з Договору й міжреспубліканських угод». Передбачався також обмін «повноважними представниками між республіками — суб'єктами Союзу РСР», не кажучи вже про відносини з іншими державами та міжнародними організаціями.

Водночас заради справедливості варто зауважити, що за своєю спрямованістю концепція була досить суперечливою. З одного боку, вона справді задумувалася як Конституція суверенної держави, зв'язок якої з двома центрами — союзним і республіканським мав доволі-таки формальний характер. Так, зокрема, декларувалося, що «Конституція Республіки Крим в межах встановлених (Договорами та Конституціями СРСР та Республіки України) повноважень має на своїй території верховенство, тобто вищу юридичну силу щодо всіх інших актів державних органів Союзу РСР та Республіки України».

Відповідно Конституція закладала ідею делегування повноважень автономної республіки «знизу вверх», тобто вона залишалася цілком самостійною, крім тих обмежених функцій, які добровільно вона передавала центру, тобто Союзу.

З другого боку, вона містила деякі важливі принципи відносин між автономією та Україною, які потім так і не увійшли до кримської Конституції 1992 року. Це, зокрема, положення, за яким «Конституція Республіки Крим (Кримської АРСР) не повинна суперечити Конституції та Законам Республіки України, додержання та виконання яких є обов'язковим на території Республіки Крим (Кримської АРСР)». Це положення, яке нині сприймається як цілком природний, невід'ємний елемент правового статусу Криму в складі України, лише у 1998 році, коли Верховна Рада України затвердила кримську Конституцію, втратило, нарешті, свою політизовану гостроту.

Теж саме можна сказати й про те, як в концепції ставилася проблема кримського громадянства. Зазначалося, що засади відповідного розділу спираються на приписи української Конституції. Проте громадянами Республіки Крим визнавалися особи, що постійно мешкали в Криму і «додержувалися Конституції та законів держави». Одразу ж виникало запитання — якої держави, адже першими рядками Концепції Республіка Крим визначалася як «правова демократична держава». Щоправда, далі вказувалося, що на території півострова діє «єдине для всіх громадянство Республік України і Криму, громадянство, встановлене Договором про Союз Суверенних Держав та Союзною Конституцією, які закріплюються й деталізуються в законах України, Криму та Союзу РСР про громадянство».

Однак більшість інших принципів положень Концепції чітко орієнтувалася на те, щоб забезпечити максимальний обсяг прав автономній республіці. Наприклад, передбачалося закріпити «особливий статус землі, надр, лісів, водних, лікувальних та інших природних ресурсів Криму», що проголошувались загальним і невід'ємним надбанням «усіх його народів». Підвалинами фактично повного економічного суверенітету Криму виступали також «самостійна бюджетна, цінова, податкова, кредитна та інвестиційна політика».

Аналогічні принципи, спрямовані на здобуття й політичного суверенітету, закріплювалися у тих положеннях, що розкривали зміст «державного устрою Кримської Республіки». Концепцією передбачалося, що, виходячи з принципів розподілу влад, у Конституції буде докладно «викладено положення про законодавчу владу в Республіці Крим, яку здійснює Верховна Рада як єдиний в державі представницький орган законодавчої влади». Відповідно Голова Верховної Ради АР Крим набував статусу «голови держави Республіки Крим».

Оцінюючи ці та інші положення концепції, можна тільки дивуватися позиції центру, який наче не помічав глобальних намірів своєї автономії. Це підтверджував, зокрема, той факт, що 6 червня 1991 року Верховна Рада України ухвалила нову постанову «Про питання, віднесені до відання Кримської АРСР», за якою знов-таки парламент автономії мусив до 1 вересня 1991 року розробити та подати Верховній Раді Української РСР пропозиції про «розмежування компетенції Української РСР і Кримської АРСР».

Певною мірою було ухвалено компромісне рішення, оскільки того ж дня Верховна Рада України обговорила й зміни до Конституції нашої держави, покликані визначити концептуальні засади правового статусу Криму. На розгляд сесії виносилося два варіанти. Перший складався лише з однієї статті, яка констатувала саму наявність Кримської АРСР у складі Української держави: «Кримська АРСР є складовою частиною УРСР і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання». Другий варіант торкався значно ширшого кола питань. У ньому пропонувалося визначити характер автономії, межі її повноважень, зафіксувати принципове положення, за яким закони України є обов'язковими на території Криму, а в разі розходження між законами Кримської АРСР і України діють закони останньої.

Однак заперечення викликали ті норми, за якими територія автономії є незмінною без її згоди; Кримська АРСР «сприяє здійсненню на цій території повноважень Української РСР, проводить у життя рішення найвищих органів державної влади



і управління Української РСР, прийняті у межах їх компетенції». Одразу ж виникло запитання стосовно меж компетенції державних органів самої України. Традиційно дискусії точилися й навколо національно-територіальних засад Кримської АРСР і реалізації в цьому плані інтересів кримськотатарського народу.

В результаті пройшов скорочений варіант (остаточно він приймається 19 червня 1991 року), і варто зауважити, що надалі усі спроби його розширити закінчувалися безрезультатно. Тільки в новій Конституції України з'являється розгорнута глава, присвячена правовому статусу Криму.

Затвердивши концепцію Конституції, Верховна Рада Кримської АРСР висловлює свою позицію й щодо Союзного Договору. 4 липня 1991 року вона приймає постанову «Про проект Договору про Союз Суверенних Держав», якою ухвалює його «в основному» (з деякими пропозиціями, що їх так і не було опубліковано), та утворює «делегацію повноважних представників Верховної Ради Кримської АРСР» для подальшого доопрацювання тексту цього проекту. До складу делегації увійшли семеро осіб, зокрема, М.Багров, Л.Грач, Ю.Мешков. Голова Верховної Ради Кримської АРСР М.Багров уповноважувався підписати Союзний Договір.

Цікаво, як у постанові мотивувалося право спікера кримського парламенту на цю акцію: «виходячи з того, що Кримська АРСР є складовою частиною суверенної України, і враховуючи Постанову Верховної Ради Української РСР від 27 червня 1991 року». Проте у зазначеній постанові Верховної Ради УРСР (вона мала назву «Про проект Договору про Союз Суверенних Держав, представлений Президентом СРСР») ані словом не згадувалися як кримська автономія, так і право її керівника підписувати Союзний Договір нарівні з Україною. Навпаки, в преамбулі наголошувалося на усвідомленні історичної відповідальності за прийняття доленосних для народу України рішень та рішучості відстоювання волевиявлення.

За пунктом першим постійні комісії Верховної Ради УРСР мали до 1 вересня 1991 року розглянути представлений Президентом СРСР проект Договору про Союз Суверенних Держав щодо його відповідності положенням і принципам Декларації про державний суверенітет України та Закону Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР».

Пунктом другим Кабінету Міністрів Української РСР, Академії наук УРСР доручалося підготувати економічні розрахунки та правові висновки щодо входження України до Союзу на умовах, визначених проектом Договору, і також подати їх Верховній Раді УРСР до 1 вересня 1991 року.

Отже, мета постанови полягала лише у докладному вивченні проекту Союзного Договору.

Навіть якщо звернутися до стенограми того засідання Верховної Ради УРСР, де приймалася ця постанова, то і в ній немає жодної згадки про право Криму підписувати Союзний Договір. Тільки у виступі Л.Кравчука бачимо натяк на ці проблеми: «Відносини між Союзом і державою, яка до нього входить, регулюються Союзним Договором. Уже щось трошки зрозуміло, хоч і не все. Це я потім скажу. А які стосунки між колишньою автономною республікою і Російською державою або в даному разі у нас між Україною і Кримською АРСР? Якими законами і нормативними актами вони мають регулюватися? Значить, дійшли такої згоди: ми запропонували, що не може бути двох Конституцій, двох розумінь цього питання. Колишні автономні республіки запротестували проти цього. І це питання лишилося відкритим».

Проте Верховна Рада Кримської АРСР надто вільно повелася з постановою й зробила поспішні висновки. Втім подібна філософія й технологія поводження з актами центральної української влади і в подальшому активно використовувалися кримськими лідерами. Інша справа, що їх амбіції досить вправно підігрівались на союзному рівні. Ось що пише з цього приводу І.С.Плющ, згадуючи останню зустріч в Ново-Огарьово: «Як перший заступник Голови я представляв Верховну Раду, на той

час найвищий орган державної влади України. Посади Президента ще не було, а Голова Верховної Ради Леонід Кравчук був у відпустці. Перше, що я побачив у Ново-Огарьово, це те, що суб'єктів майбутнього Союзного Договору значно більше, аніж пишуть у газетах. Пам'ятаєте, тоді всі чули лише про формулу 9+1. А от за столом переговорів, окрім нас, представників 10 колишніх республік та працівників апарату Михайла Горбачова, сиділо ще чоловік 15 автономних республік. У перерві я запитав Горбачова: «Михайле Сергійовичу, чому ми знову дуримо увесь світ? Чого ми так звикли до інерції, чому ми пишемо про 10 суб'єктів нового Союзного Договору, а за столом сидить більше 25». Його відповідь я наводити не хочу. До речі, серед інших там був керівник автономної області Крим Микола Багров. Коли я запитав, що він тут робить й хто його запросив до Ново-Огарьово, він мені відповів: «Мене запросив той, хто й запрошував і тебе». А мене ж запрошував Михайло Горбачов. Тобто Багров уже вів себе як рівний суб'єкт, а не як керівник автономії, що входить до складу Української РСР» [12].

Свою версію викладає і Михайло Багров. «Одразу ж після відтворення республіки в Криму, — пише він у своїй книзі, — виклавши свою позицію Л.Кравчуку, ми домовились, що статус автономії дає нам право брати участь у роботі над Союзним Договором. Листа з цією пропозицією було направлено Президенту СРСР. Під час особистої зустрічі з керівництвом країни було досягнуто домовленості про участь нашої делегації у роботі над Союзним Договором» [13].

## § 2. «Ми, вільні і рівні в правах і гідності громадяни Криму...»

Серпень 1991 року вносить свої корективи у розвиток подій. Їх перебіг у Києві добре відомий. Менше знаємо про те, як невдалий заколот у Москві позначився на ситуації в Криму. А сталося те, що, скориставшись нею, Верховна Рада Кримської АРСР ухвалює «Декларацію про державний суверенітет Криму» (точне число важко назвати, у «Відомостях Верховної Ради Кримської АРСР» її вміщено між документами, що їх датовано 4 і 5 вересня 1991 року). Цією декларацією державний суверенітет Криму визнавався «як верховенство, самостійність, єдність і неподільність державної влади республіки на її території», а носієм суверенітету визнавався народ Криму — «громадяни республіки усіх національностей».

Декларацією встановлювалося «виключне право власності народу Криму на землю, її надра, повітряний простір, водні та природні ресурси в межах території та континентального шельфу Криму». Наголошувалося також на тому, що «матеріальною основою суверенітету республіки є економічний і науково-технічний потенціал, створений на території республіки». Знову йшлося про самостійність «Республіки» у визначенні економічного статусу, фінансової, кредитної та інвестиційної політики, формуванні державного бюджету.

Торкалася Декларація й орієнтирів у зовнішніх відносинах, згадувалися іноземні держави і союзні республіки. А зв'язок з Україною обмежувався протокольними посиланнями на те, що Верховна Рада Кримської АРСР поважає суверенітет України і прагне «створити правову демократичну державу» у її складі.

Завершувалася Декларація констатацією, що вона «є основою для прийняття Конституції Республіки, участі у підготовці та укладенні Союзного Договору, договорів з іншими республіками і державами».

В принципі основні ідеї декларації практично не відрізняються від липневої концепції Конституції Кримської

АРСР. Просто сама форма Декларації мала насамперед пропагандистське значення (хоча це слово практично зникло з нинішнього обігу), розраховане на широкі верстви населення Криму. Якщо закон про відновлення Кримської АРСР можна було розцінювати як «добру волю» центру, то проголошення Декларації про державний суверенітет Криму означав, що місцева еліта, говорячи словами IV Універсалу, «своєю силою, волею, словом» встала на самостійний курс. Однак цей «знаменний» факт залишився поза офіційною увагою Києва, з боку якого не було жодної реакції. Тепер це важко пояснити, але факт залишається фактом. Лише через три роки, коли Верховна Рада України почала активно приводити кримські нормативно-правові акти у відповідність з українським законодавством, ця Декларація першою потрапила до «чорного списку».

Декларація виразно окреслила пріоритети подальших дій. На першому місці постали невідкладні питання, зумовлені необхідністю спішної реалізації Декларації про державний суверенітет Криму. Ситуація складалася цілком сприятлива, оскільки вся увага Києва зосереджувалася на відносинах із союзним центром, які викликали чимало запитань. Тепер, після десяти років незалежності важко навіть уявити, наскільки заплутано й суперечливо розвивалися тодішні події.

12 вересня 1991 року кримська Верховна Рада ухвалила закон «Про органи державної влади Кримської АРСР». Цей акт можна розцінити як проміжний крок. У ньому реалізовувалися певні положення концепції Конституції Криму, зокрема стосовно організації влади та повноважень автономної республіки, а також відпрацьовувалися деякі принципи відносин з Україною. Так, Верховна Рада Кримської АРСР визначалася цим законом як «вищий орган державної влади республіки», що «повноважений вирішувати всі питання, віднесені до відання (компетенції) Кримської АРСР». Доцільно звернути увагу на цей термін. Кілька років тривала дискусія з приводу того, як треба назвати, умовно кажучи, «сферу впливу» Криму: компетенція або предмети відання. Тоді вони були синонімами. У Конституції Укра-

їни вживається термін повноваження АР Крим, які в свою чергу реалізуються в рамках нормативного регулювання чітко окресленого кола питань та наявності відповідних предметів відання.

Фактично вперше з моменту відновлення Кримської АРСР на нормативному рівні було окреслено компетенцію її Верховної Ради, яка у свою чергу давала певне уявлення й про межі прав самої автономії. Так, до повноважень Верховної Ради Кримської АРСР було віднесено, зокрема, «прийняття Конституції Кримської АРСР та внесення до неї змін і доповнень», тобто те, що раніше було функцією Києва (якщо згадати постанову про порядок введення в дію закону про відновлення Кримської АРСР), ставало відтоді безпосередньою прерогативою Криму.

Вперше також з'являється згадка про те, що Верховна Рада Кримської АРСР приймає закони й постанови. До того моменту її нормативна функція «читалася» лише з самої назви цього органу. Показово, що Крим брав на себе законодавче регулювання, зокрема, відносин власності, організації управління економікою, бюджетно-фінансової системи, оподаткування, ціноутворення, а також «встановлення доходів, що надходять на утворення бюджету Кримської АРСР».

Крім законодавчих повноважень, на Верховну Раду поклалися також установчі функції, насамперед формування Ради Міністрів як вищого виконавчого й розпорядчого органу державної влади республіки. До його завдань належало, наприклад, «створення умов, що забезпечували державний суверенітет, сприятливий економічний, соціальний та національно-культурний розвиток Кримської АРСР».

Установчі функції Верховної Ради Кримської АРСР проявлялися також у формуванні Верховного Суду та Арбітражного Суду, прокуратури, навіть Комітету державної безпеки Кримської АРСР (доречно нагадати, що закон про Службу безпеки України було прийнято майже через шість місяців — 25 березня 1992 року), причому участь центру в цій справі проявлялася

суто формально. Передбачалося лише погодження відповідних кадрових призначень з Генпрокурором та Головою КДБ України, а правосуддя розбудовувалося взагалі як цілком самостійна система.

Певний інтерес становлять ті положення цього акта, в яких бачимо спробу визначити засади відносин з центром у плані забезпечення гарантій статусу Кримської АРСР. Так, Верховна Рада автономії сама себе наділила правом «призупиняти дію на території Кримської АРСР законодавчих та інших актів Верховної Ради України та її Президії, а також актів інших республіканських (України) державних органів, якщо вони виходять за межі своїх повноважень та зближують суверенні права Кримської АРСР».

І цей акт з усіма його спірними позиціями не викликав жодної реакції з боку центру.

Саме тоді серед українських політиків та навіть науковців великою популярністю користувалося словосполучення «атрибути державності». Воно не зовсім точно відповідало науково-правовим канонам, проте органічно вписувалося у поточний момент. Виявляється, що і в Криму також приділили належну увагу цим атрибутам. 4 листопада 1991 року Президія Верховної Ради Кримської АРСР оголосила конкурс на кращий проект державного герба, державного прапора та державного гімну.

Крім цих цілком зовнішніх атрибутів кримської автономії, її лідери вирішували й серйозніші проблеми. Так, 26 грудня того ж 1991 року ухвалюється постанова «Про утворення Ради оборони Кримської АРСР». Як зазначалося в її преамбулі, «виходячи з Декларації про державний суверенітет Криму та з метою захисту конституційного ладу Республіки». Головою цієї Ради оборони за посадою призначався Голова Верховної Ради Кримської АРСР, членами, зокрема, — Голова Ради Міністрів та заступники, керівники управлінь внутрішніх справ та служби безпеки, начальник берегових військ Чорноморського флоту, командир Кримського прикордонного загону, республіканський військовий комісар та інші посадові особи, перелік

яких переконливо засвідчував прагнення кримських лідерів перевернути на себе безспірні прерогативи центру у справі оборони та державної безпеки.

Серед інших невідкладних заходів, спрямованих на розбудову кримської автономії, виділяється прийнятий 22 листопада 1991 року закон «Про референдум», якому судилося стати наріжним каменем у фундаменті всієї будови кримської автономії. Вона народилася в результаті референдуму, і надалі у відносинах з Києвом саме посилення на народне волевиявлення чи погроза вдатися до нього завжди була вирішальною «зброєю» кримських політиків. За статтею 1 цього закону референдум визначався як «спосіб прийняття громадянами Кримської АРСР шляхом голосування законів Кримської АРСР, інших рішень з найважливіших питань державного та громадського життя в Республіці». Саме до цих питань статтею 6 відносилися «реалізація права народів Криму на самовизначення, входження Кримської АРСР до державних союзів, у тому числі до співдружностей держав, їх федеративних і конфедеративних утворень або виходи з них».

Значення цього закону полягало ще й у тому, що в ньому бачимо перші підходи до проблеми кримського громадянства. За статтею 8 закону правом на участь у референдумах наділялися «громадяни Кримської АРСР, котрі на момент проведення загальнокримського чи місцевого референдуму досягли 18 років та постійно проживають на території Кримської АРСР». Жодної згадки про Україну. Більше того, ступінь зв'язку з «кримською метрополією» особливо підкріплювалась положенням, за яким у референдумах могли брати участь «громадяни Кримської АРСР, котрі тимчасово перебували за межами Республіки».

Що ж до інших проблем, то, як і раніше, особливий акцент робився на відносинах з Москвою через голову України. Тим більше, що послаблення центральної влади відкривало перед кримськими лідерами нові спокусливі перспективи. Як приклад можна назвати «Звернення Верховної Ради Кримської



АРСР до Верховної Ради України, прийняте на V позачерговій сесії Верховної Ради Кримської АРСР» від 22 листопада 1991 року. Це пов'язано з тим, що 14 листопада 1991 року відбувся черговий останній раунд переговорів керівників семи республік, у ході якого обговорювалася конфедеративна концепція майбутнього Союзу Суверенних Держав. Верховна Рада Кримської АРСР констатувала, що утворення «подібного політичного суспільства відповідає інтересам незалежних держав — колишніх союзних республік», та закликала Верховну Раду України «делегувати свого повноважного представника для участі в подальших етапах переговорів».

Прагнення стати рівноправним учасником переговорів у справі майбутнього Союзу проявилось й в інших формах. Так, постановою про порядок введення в дію вже згаданого кримського закону про референдум визнавалися такими, що не мають юридичної сили на території Кримської АРСР «з моменту прийняття законодавчі та інші правові акти державних органів республік, що суперечать праву народів Криму самостійно визначати статус і державний устрій своєї республіки, організацію економічного життя, освіти й культури, будувати свої відносини з іншими державами Союзу Суверенних Держав на основі договорів, угод і взаємовигідного співробітництва».

Та і цей закон також лишився без жодної реакції з боку Верховної Ради України. Цікаво, що він і досі не втратив чинності.

Відносини з Україною у цей час розвиваються здебільшого на конфронтаційній основі. 1 жовтня 1991 року Президія Верховної Ради АР Крим навіть виступила із заявою, де вперше офіційно натякнула на те, що «акт 1954 року про передачу Криму Україні здійснено без урахування думки народу». Пославшись на проблему територіального статусу Криму, вона зажадала поваги до волі кримчан і висловила впевненість у тому, щоб «завершити процес відновлення державності Криму».

Водночас виникає цікава тенденція посилення горизонтальної інтеграції Криму з областями півдня України — Одеською, Миколаївською, Херсонською. Певною мірою це була й реакція

на об'єднання Львівської, Тернопільською та Івано-Франківської областей, відомого як «Галицька федерація».

29—30 жовтня 1991 р. в Одесі представники південних областей та Криму зібралися на робочу нараду з питань співробітництва і прискореного розв'язання спільних проблем соціального, економічного та екологічного розвитку. Формально на цій нараді політичні проблеми не порушувалися, але, безперечно, вони становили фон для обговорення усіх інших питань. Це яскраво проявилось у підсумкових документах. Так, у спільній заяві містилася вимога до Верховної Ради України у стислі терміни виголосити основоположні принципи майбутньої української Конституції. Крім закликів «бачити нову Україну демократичною державою, що базується на безумовному пріоритеті прав людини», які тоді поступово входили до політичного обігу, та обов'язкових тоді посилянь на міжнародні правові документи в цій галузі, основна увага приділялася тим проблемам, навколо яких, власне, й нині не вщухають дискусії: це насамперед «необхідність рівноправного розвитку усіх мов і культур народів України». Іншою точкою перетину інтересів південних областей України та Криму стала спільна вимога участі нашої держави «у рівноправних й багатосторонніх договорах з суверенними державами колишнього Союзу РСР», а також забезпечення з ними «наукових і культурних зв'язків, вільного обміну інформацією, радіо- і телепрограмами».

Нарада завершилася підписанням т. зв. «Угоди з співробітництва і економічного розвитку українського Причорномор'я». Зокрема, передбачалося об'єднання зусиль, спрямованих на формування «спільного економічного простору», розробку й реалізацію короткострокових програм заходів по стабілізації економічних процесів з широким використанням міжрегіональної кооперації, виробництва й праці. Йшлося навіть про «об'єднання зусиль у боротьбі зі злочинністю» та «розвиток ділового співробітництва з іншими державами».

Організаційно реалізація угоди передбачалася шляхом утворення «координаційних структур з представників відповідних служб Ради Міністрів Кримської АРСР, виконкомів Миколаївської, Одеської, Херсонської обласних рад народних депутатів, наукових працівників, спеціалістів та господарських керівників». А пункт угоди, за яким вона набирала чинності після «ратифікації», лише підкреслював її «особливий» характер (якщо цей термін правомірно застосовувався в даній ситуації) — утворювався регіон з влучною назвою «Південне Причорномор'я» і амбітними планами, що базувалися на спільних цінностях й інтересах.

На щастя, тодішнє керівництво країни, оцінивши небезпеку подібних перспектив, зуміло взяти ситуацію під контроль, через те цей напрям для Кримської автономії дуже скоро виявився другорядним.

Головним же для неї на той час стала боротьба за власність як основного засобу у конструюванні відносин з Москвою та Києвом. Вже 10 вересня 1991 року сталася перша «проба пера», коли Верховна Рада Кримської АРСР ухвалила постанову за запитом тодішнього її депутата В.Осинського до Ради Міністрів Кримської АРСР. Втім депутат В.Осинський обіймав ще й посаду директора об'єднання орендних підприємств (за цією стандартною назвою приховувався, зокрема, добре всім відомий готель «Ялта»), з якої його було усунуто керівництвом української акціонерної компанії «Укрінтур» без погодження з Верховною Радою та Радою Міністрів Кримської АРСР. Відповідно кримському урядові доручалося «здійснити розподіл майна Держкомінтуристу СРСР, що знаходиться в Криму, і території Південного узбережжя за пропозиціями Верховної Ради та Ради Міністрів Кримської АРСР з урахуванням інтересів трудових колективів, які орендували майно з 1 січня 1990 року».

Потім 25 жовтня 1991 року ухвалюється закон Кримської АРСР «Про об'єкти державної власності в Кримській АРСР та майно КПРС, що знаходиться на території Республіки» і поста-

нова «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території Кримської АРСР». За цими актами усі підприємства, організації та установи союзного і республіканського підпорядкування, їх структурні підрозділи та філіали на території півострова визнавалися власністю Кримської АРСР, щоправда з одним застереженням — до остаточного розмежування повноважень між нею та Україною.

Оскільки рівно за день до цього Верховна Рада України ухвалила майже аналогічний закон «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України», Верховна Рада Кримської АРСР звернулась до українського парламенту з проханням призупинити дію деяких його статей в частині, що стосувалася Криму.

Так почався перший «переділ» кримської власності, що дав значні матеріали для кримінальної хроніки й політичних комбінацій. Верховна Рада Криму потім не раз поверталась до цієї проблеми. Наприклад, 16 січня 1992 року Президія кримської Верховної Ради ухвалила постанову «Про обертання майна КПРС на території Кримської АРСР на державну (Кримської АРСР) власність».

Однак чим далі просувалась розбудова кримської автономії, тим нагальнішою ставала потреба поставити цей процес у конституційні рамки. Через те ще одним напрямом стала робота над конституцією, яка значно активізувалася. 20 вересня 1991 року Президія Верховної Ради Кримської АРСР утворює робочі групи з підготовки розділів проекту Конституції. Вони формувалися за тією ж «професійною-статевою» ознакою, однак до складу кожної з них включалися відомі в Україні юристи (досить згадати, що двоє з них згодом стали суддями Конституційного Суду України).

Через місяць, 25 жовтня 1991 року, хід підготовки проекту заслухала кримська Верховна Рада. Передбачалося 18 грудня внести його на розгляд сесії, а Президії для інтенсифікації цієї роботи навіть доручалося «розглянути питання про звільнення

народних депутатів-юристів Кримської АРСР від виконання основної трудової діяльності зі збереженням заробітної плати за місцем роботи для роботи над проектом Конституції Республіки Крим».

Ще однією постановою, прийнятою того ж 25 жовтня, вирішувалися й деякі змістовні проблеми майбутньої Конституції — скасовувалося попереднє рішення, яким питання про назву «Республіка Крим» чи «Кримська АРСР» виносилось на всеукраїнський референдум. Відтоді в проекті вживалася назва «Республіка Крим».

Тоді ж сталися й зміни у складі Конституційної комісії, з якої було виведено, зокрема, Л.Грача, що пояснювалось його посадою у забороненій Компартії.

26 грудня 1991 року Верховна Рада Кримської АРСР затвердила в цілому проект Конституції й ухвалила «опублікувати його для всенародного обговорення протягом місяця».

Однак тільки тоді, коли минуло ще два місяці, і 26 лютого 1992 року Верховна Рада Криму черговий раз взяла до відома інформацію про хід роботи над проектом Конституції Республіки Крим, доручивши Конституційній комісії готувати проект на розгляд сесії, тільки тоді, нарешті, Верховна Рада України почала реагувати на ситуацію.

До речі, дата 26 лютого 1992 року «знаменна» ще й тим, що саме цього дня ухвалюється закон «Про Республіку Крим як офіційну назву демократичної держави Крим», за яким, «виходячи з Декларації про державний суверенітет Криму й керуючись виключним правом виступати від імені народу Криму», Верховна Рада Кримської АРСР схвалила офіційну назву «Республіка Крим». Відповідно вже постановою про порядок введення в дію цього закону приймалася від імені «Верховної Ради Криму».

5 лютого 1992 року в Сімферополі відбулася зустріч делегацій Президії Верховної Ради України та Президії Верховної Ради Кримської АРСР, в ході якої обговорювалися нагальні пи-

тання суспільно-політичної та економічної ситуації в Криму. «За кадром» залишився той факт, що обговорення цих проблем пройшло при повному домінуванні кримської сторони. Зокрема, у спільній заяві зазначалося, що учасники зустрічі «висловили розуміння і підтримку позиції Президії Верховної Ради Криму, викладеної в заяві 30 січня 1992 року, в якій підкреслювалося, що не можна вирішувати долю Криму без його участі».

Доцільно нагадати, що в цій заяві від 30 січня 1992 року ставилася під сумнів правомірність передачі Кримської області Україні.

Не менш дивним з точки зору збереження єдності держави виглядало й положення заяви, за яким «конституювання автономної державності Криму в складі України» мало відбуватися з урахуванням Декларації про державний суверенітет Криму.

Та все-таки значення цього документа полягало в тому, що вперше з червня 1991 року визначалися пріоритети відносин між Україною й Кримом. Зокрема, планувалося протягом місяця вирішити питання про розмежування повноважень між Кримською АРСР та Україною. Для порівняння у постанові Верховної Ради України від 6 червня 1991 року йшлося про «розмежування компетенції», тобто делегація Президії українського парламенту прийняла варіант, закладений ще в кримській Конституції. Одночасно вона погодилася з політикою Верховної Ради Криму щодо власності і санкціонувала її подальші дії в цьому напрямі: «Визначити, що усі питання, пов'язані з використанням власності, що знаходиться на території Криму та під його юрисдикцією, повинні вирішуватися за погодженням і під контролем Верховної Ради Кримської АРСР».

Серед інших проблем — підготовка до створення «на території Криму вільної економічної зони» — теж модне на той час гасло, статус Севастополя та Чорноморського флоту, забезпечення програм повернення депортованих народів.

На хвилі цього успіху 29 лютого 1992 року Верховна Рада Криму здійснює конкретні кроки, спрямовані на реалізацію моделі договірних відносин з Україною; ухваливши проект «Договору про принципи та основи розмежування повноважень між Україною й Республікою Крим». Проект складався з п'яти частин. Перша — «Загальні положення» починалася з того, що «Україна визнає Декларацію про Державний суверенітет Криму та самостійність у межах узятих на себе повноважень».

Відповідно передбачалася сфера тих повноважень, що «делегувалась» органам державної влади України, а також спільної компетенції. Спеціально обумовлювалося, що Республіка Крим має широку законотворчу свободу, оскільки лише «в необхідних випадках, що регулюють окремі сфери правовідносин, узгоджує із законодавством України своє законодавство». Ще однією підвалиною для майбутньої моделі співіснування з Україною стала й не менша свобода зовнішньої політики — «в межах своїх повноважень Республіка Крим могла «розвивати» відносини з державами СНД, іншими державами і міжнародними організаціями».

У другій частині проекту перераховувалися повноваження, делеговані Кримом Україні: забезпечення охорони державного кордону та будівництво Збройних Сил; організація та забезпечення національної безпеки, здійснення зовнішньоекономічної діяльності; грошова одиниця; визначення основних принципів формування та виконання бюджетної системи й податкової політики; підготовка і реалізація загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища; забезпечення єдиної системи мір і ваги, стандартизація і боротьба з міжнародним тероризмом, наркобізнесом, військовими злочинами, координація боротьби з організованою злочинністю, законодавство про судоустрій (за винятком законів про Конституційний суд Криму), прокуратуру, національну безпеку, міліцію.

Водночас в інших галузях законодавства (зокрема, цивільного, цивільного процесуального, природоохоронного) передбачалося лише «визначення основних принципів».

Крім того, перелік виключних повноважень супроводжувався численними примітками, які фактично «дезавуювали» їх зміст. Так, прерогативи центру обмежувалися, наприклад, тим, що «громадяни Республіки Крим мали переважне право на проходження військової служби в межах Криму (розвал радянської армії, як відомо, почався саме з цього), а частини національної гвардії на території півострова «в оперативному відношенні узгоджують свої дії з Головою Верховної Ради Криму». Так само питання грошової системи та навіть забезпечення національної безпеки обумовлювалися утворенням на півострові вільної економічної зони. Зокрема, закони, нормативні акти Криму як вільної економічної зони регулювали й порядок валютних операцій та грошового обігу.

До сфери спільної компетенції України і Криму (третій розділ проекту) належали, наприклад, забезпечення законності і правопорядку, прав і свободи людини, громадянство; регулювання демографічних міграційних процесів; матеріальне, фінансове та організаційне забезпечення умов повернення депортованих народів; забезпечення науково-технічного прогресу, організація митної справи, але знову-таки з урахуванням специфіки вільної економічної зони в Криму.

Та, звичайно, найбільш вражаючою була сфера виключної компетенції Республіки Крим. Серед цих повноважень передбачалося «встановлення порядку організації та діяльності республіканських і місцевих органів державної влади, систем та основних форм місцевого самоврядування», здійснення «виключного права власності на землю» та всі інші природні ресурси; визначення порядку складання, затвердження та виконання бюджету Республіки Крим на основі надходження платежів від усіх суб'єктів (незалежно від їх відомчої належності та форм власності), також податків з громадян; створення валютного фонду і здійснення зовнішньоекономічної діяльності, забезпе-



чення постійного представництва Республіки в Києві та Москві.

П'ятий розділ проекту визначав механізм розгляду спорів стосовно цього Договору. Передбачалося три напрями. З одного боку, Президент України наділявся правом призупиняти дію законодавчих та інших актів Республіки Крим за висновком Конституційного Суду України щодо порушення договору між Україною та Республікою Крим. З іншого боку, Верховна Рада Республіки Крим на підставі рішення Конституційного суду Республіки Крим щодо порушення цього Договору теж набувала права призупиняти на території Криму законодавчі та інші нормативно-правові акти України.

Принцип паритету у відносинах між Києвом та Сімферополем проявився також у тому, що в разі виникнення принципових розбіжностей їх планувалося розглядати шляхом утворення узгоджувальної комісії, а у виняткових випадках — використовувати міжнародний арбітраж.

Останній пункт проекту договору стосувався «взаємної відповідальності» за його дотримання, на якій мають будуватися відносини «органів влади та управління України та Республіки Крим».

3 березня 1992 року Президія Верховної Ради України утворила «спільну депутатську робочу групу з питань розмежування повноважень між Україною і Республікою Крим». Від українського парламенту її очолював тодішній заступник Голови В.Гриньов, з кримського боку — сам М.Багров. А вже 6 березня в Києві було підписано «Проміжний протокол про переговори щодо розмежування повноважень між Україною та Республікою Крим», який досить рельєфно зафіксував позиції сторін.

Українська делегація, враховуючи «специфіку процесу становлення політичної автономії Криму як перетворення адміністративно-територіальної одиниці України — Кримської області в Республіку Крим», пропонувала розмежування повноважень здійснити у формі закону «Про Республіку Крим».

У свою чергу кримська делегація наполягала на так званому «конституційно-договірному» варіанті і представила для обговорення проект договору між Україною і Кримом. З цієї ж причини вона відхилила пропозицію української сторони спільно розробити проект закону «Про повноваження Республіки Крим».

Зі свого боку українська делегація «забракувала» й принцип «делегування Республікою Крим Україні» частини своїх повноважень. Зрештою учасники зустрічі домовились «не обговорювати форму документа, а перейти до переліку й змісту повноважень, що підлягали розмежуванню».

За своїм змістом вони становили чотири групи.

По-перше, узгоджувався приблизний перелік предметів відання Республіки Крим. Зокрема, до її компетенції належало прийняття Конституції, а також законів Республіки Крим, контроль за їх виконанням, захист конституційного ладу, встановлення порядку організації діяльності республіканських і місцевих органів влади, управління та місцевого самоврядування; участь у формуванні й здійсненні внутрішньополітичної та зовнішньополітичної діяльності України з питань, що торкались інтересів Криму; здійснення права власності на землю, надра, природні ресурси в межах півострова.

Слід зауважити, що коло цих повноважень принципово не змінювалось відтоді, як вперше їх було окреслено в проекті договору між Україною та Республікою Крим. Забігаючи наперед, зазначимо, що майже в такому ж вигляді цей перелік увійшов до першого українського закону «Про статус Автономної Республіки Крим», а потім й до закону «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» (надалі — закон про розмежування). Боротьба (а іншого слова важко підібрати) йшла навколо окремих формулювань, навіть їх деталей, кожна з яких мала свій, іноді прихований зміст. Так, згадані українські закони закріпили повноваження Республіки Крим приймати власну Конституцію і за-

кони, здійснювати контроль за їх виконанням, але без права на «захист конституційного ладу».

По-друге, визначалися права Криму у відносинах з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та іншими державними органами України. Наприклад, пропонувалося надати кримському прем'єру право брати участь у засіданнях українського уряду з вирішальним голосом.

По-третє, врегулювалася система принципів кадрових призначень — прокурорів, керівників кримських структур СБУ та МВС України, а також відносини кримського керівництва з частинами Національної гвардії України на території півострова. Кримська сторона настійно проводила ідею служби своїх громадян тільки на території півострова, з чим не погодилась українська делегація.

По-четверте, відпрацьовувалися гарантії реалізації повноважень автономії. Передбачалося, наприклад, що Верховна Рада України може призупинити дію нормативних актів Верховної Ради Криму в разі їх невідповідності Конституції і законам України до остаточного рішення Конституційного Суду. Однак аналогічним правом стосовно нормативних актів Президента та парламенту України наділялася й Верховна Рада Криму (шкода, що ніхто тоді не згадав забуту Конституцію Кримської АРСР 1929 року з її системою «стримувань і противаг» у відносинах між центром та автономією).

Деякі проблеми так і не дістали спільного знаменника, зокрема «форма участі Республіки Крим у формуванні загальнодержавного бюджету України» (втім, це викликало дискусії навіть майже через десять років, коли ухвалювався Бюджетний кодекс України, про що буде сказано пізніше). Делегації зупинилися на тому, що спірні проблеми потребуватимуть подальших консультацій.

12 березня 1992 року Верховна Рада Криму розглянула інформацію про роботу своєї делегації в Києві 2—6 березня й схвалила її. Маємо визнати, що цілком слушно, адже «поле переговорів» залишилося за Кримом, причому як за формою (кон-

сультатії рівноправних суб'єктів, уся атмосфера й атрибути переговорного процесу), так і за змістом.

2 квітня 1992 року представники Верховної Ради України та Верховної Ради Криму у такому ж складі зустрілися знову. Результатом цієї зустрічі стала «угода делегацій Верховної Ради України та Верховної Ради Криму щодо розмежування повноважень між Україною і Республікою Крим» та спільно підготовлений на цій основі проект закону про розмежування повноважень між Україною і Кримом.

Загалом зміст цих документів відповідав попереднім домовленостям від 2-6 березня. Узгоджені були також деякі спірні питання, зокрема бюджетні, які в остаточному варіанті мали такий вигляд: «Встановлення доходів, що направляються на формування бюджету Республіки Крим».

Делегація Верховної Ради України пішла навіть на те, що в преамбулі угоди Акт незалежності України і Декларація про державний суверенітет Криму посіли рівноправні позиції. Образно говорячи, тінь крайового уряду Сулькевича незримо витала над півостровом...

Того ж 2 квітня 1992 року Верховна Рада Криму позитивно оцінила в основному проект закону про розмежування повноважень і в порядку законодавчої ініціативи ухвалила внести його на розгляд Верховної Ради України з тим застереженням, що зміни до нього не можна вносити без погодження з кримською стороною.

22 квітня 1992 року у першому читанні цей проект схвалює й Верховна Рада України. І тільки під час його другого читання 29 квітня позиція української делегації наштовхнулася на серйозні заперечення в сесійній залі.

Представляючи цей проект, тодішній голова підкомісії Комісії Верховної Ради України у питаннях законодавства і законності А.Ткачук відразу сказав про необхідність нової назви законопроекту, що, втім, змінювало всю його спрямованість. Пропонувалося такий варіант: «Про статус автономної Республіки Крим». Доповідач так пояснив свою позицію: «Чому

комісія відхилила таку назву? Розмежування повноважень між Україною і Республікою Крим, на думку тих, хто був на вчорашньому засіданні, говорить, що Україна і Республіка Крим — однакові суб'єкти, а отже, означає конфедеративний зв'язок між ними, хоч у нас ситуація дещо інша. І тому тут словами «статус автономної» (це з маленької літери) підкреслено, що це є утворення із самостійними правами. А Республіка Крим — то його назва».

Відповідно до нового підходу усі формулювання даного проекту знижували своє звучання на півтону. Зокрема, у статті третій, де йшлося про предмети відання Республіки Крим в особі її вищих органів законодавчої й виконавчої влади, однак лише в тих межах, наскільки «це не суперечить Конституції України». Замість невід'ємного права власності Республіки Крим на землю, надра та природні ресурси було записано «невід'ємне право використання». І таких прикладів можна навести чимало.

Зрозуміло, що це викликало рішуче невдоволення насамперед депутатів, обраних від Криму. Так, один з них — В.Терехов звинуватив Київ у імперській політиці, а Г.Демидов прямо заявив: «Думаю, самостійність Криму перекреслено, як і договірний процес, що відбувався до цього. Власне, нам тут нічого обговорювати».

Захищаючи «здобутки» переговорного процесу, В.Гриньов послався навіть на американський досвід відносин штатів з федеральним центром (теж стара проблема, свого часу Грушевський пропонував скористатися досвідом... Ліберії у роботі над державною символікою УНР) [14]. Йому відразу ж заперечив І.Заєць, який вказав на неможливість співіснування двох суверенітетів у рамках унітарної держави (згадаємо проблему наддніпрянського та галицького суверенітетів у недовгий період злуки УНР і ЗУНР, та про це — пізніше).

Вгамовуючи пристрасті, Голова Верховної Ради висловив свою позицію щодо цього проекту. Він сказав і про проблеми кримських татар, і про необхідність підтримати «бажання до

територіального самоуправління, самозабезпечення, самоврядування» на півострові, і про те, що земля — це особлива власність, і тільки Україна має на неї виключне право, нарешті, закликав до компромісів. «...Народні депутати, — сказав І.Плющ, — дійсно хочуть злагоди, миру і спільної праці на розбудову держави Україна. Цим законом ми даємо ініціативу, даємо право, даємо можливість Криму бути гідною республікою в складі України».

На жаль, кримські політики по-своєму сприйняли цей заклик.

### § 3. Україна і Крим: «переговори у справі нового ладу»

5 травня 1992 року Верховна Рада Криму затвердила «Акт проголошення державної самостійності Республіки Крим».

Коментуючи цю подію, М.Багров так висловив свою позицію: «Акт проголошення державної самостійності — я це підкреслюю: державної самостійності, а не незалежності, — не є прагненням до порушення територіальної цілісності кордонів України. Мета Акта — підкреслити, що Крим — не рядова область, а республіка, з якою треба рахуватись» [15]. Однак гра слів «самостійність — незалежність» не здатна приховати істинний зміст цього документа, особливо якщо звернутись до його тексту. «Виходячи з необхідності прискорення процесу становлення державності Республіки Крим, ... висловлюючи величезну тривогу й стурбованість зростаючим напруженості між Україною і Росією, прагнучи стати консолідуючим фактором у їх відносинах, — зазначалося в цьому Акті, — ... Верховна Рада Криму проголошує створення суверенної держави Республіки Крим».

Територія «Республіки Крим» оголошувалася «неподільною й недоторканною», а єдиний натяк на ймовірний зв'язок з Україною читався в контексті того, що «Республіка Крим будуватиме свої відносини з іншими державами відповідно до міжнародного права, на засадах рівноправ'я і взаємовигідного співробітництва» (у постанові, якою затверджувався цей Акт, містилося звернення до Президента і Верховної Ради України підписати двосторонню Угоду між Республікою Крим та Україною).

Передбачалося, що Акт кримської самостійності набере чинності після його затвердження загальнокримським референдумом.

Того ж дня Верховна Рада Криму ухвалила й постанову про проведення 2 серпня 1992 року загальнокримського референдуму. Крім затвердження Акта самостійності Республіки Крим,

кримським виборцям пропонувалося ще й запитання, зміст якого переконливо засвідчував дволичність кримських лідерів, якщо називати все своїми іменами («Двоязичність і дволичність» — так називалась одна із статей Івана Франка, який завжди приділяв значну увагу проблемі моральності в політиці).

У своїй книжці М.Багров стверджував, що самостійність зовсім не тотожна незалежності. Саме для того, щоб зрівняти ці поняття, на референдум і виносилося запитання «Ви за незалежну Республіку Крим у союзі з іншими державами?». Отже, жителі півострова мали проголосувати за не тільки самостійність, а й за незалежність Криму, і ще й «освятити» його союз з іншими державами, серед яких зовсім не обов'язково значилася Україна.

Нарешті, 6 травня 1992 року ухвалюється й Конституція, яка відтоді стала постійним джерелом напруженості у відносинах між центром і автономною республікою. Фактично Верховна Рада Криму ухвалила Конституцію «повносуверенної» держави (якщо згадати Грушевського). Власне, це прямо впливало вже з її преамбули, де урочисто декларувалося, що «вільні й рівні у своїх правах і гідності громадяни, які становлять багатонаціональний народ Криму,.. приймають Конституцію Республіки Крим і проголошують її основним законом правової демократичної світської держави Крим».

У цій конституції було реалізовано як положення вже згаданої концепції, так і проект Договору між Республікою Крим та Україною, але у категоричних формах, без жодних послаблень, двозначностей, здатних показати хоч мінімальну «залежність» півострова.

Вже в першій же статті встановлювалося, що «Республіка Крим має верховне право щодо природних багатств, матеріальних, культурних і духовних цінностей, здійснює свої суверенні права і всю повноту влади на даній території».

Виходячи з цього принципу, Республіка Крим брала на себе усі повноваження, крім тих, що їх «добровільно делегувала» Україні, відповідно і її компетенція визначалася виключно



внутрішнім кримським законодавством. Якщо згадати усі конституції Радянського Криму, то жодна з них не претендувала на те, щоб самостійно визначати обсяг своїх повноважень, вони завжди декретувались зверху. Лише вже згадана Декларація першого Крайового Уряду генерала Сулькевича ґрунтувалась на подібних засадах широкої самостійності півострова. Шкода тільки, що у тодішніх кримських перипетіях ніхто не згадав цих аргументів.

Найлаконічнішою була глава, що визначала принципи відносин з Україною. Вона складалася з однієї статті: «Республіка Крим входить в державу Україна і визначає з нею свої відносини на основі договору і угод». Та й вона «врівноважувалася» сусідньою статтею, за якою Республіка Крим наділяла себе правом самостійно вступати у відносини з іншими державами, укладати з ними договори і угоди на засадах «рівності, поваги суверенітету, територіальної цілісності, невтручання у внутрішні справи, розв'язання міжнародних спорів виключно мирними засобами, добросовісного виконання взаємних зобов'язань».

Територія Криму оголошувалася «недоторканною й такою, що не може бути зміненою без її згоди», з чого логічно випливала й констатація «особливого статусу Севастополя як невід'ємної частини Криму», що теж прямо зачіпало територіальний устрій України.

Найзмістовнішою частиною Конституції можна назвати близько ста статей (текст складався з 154 статей), які стосувалися прав і свобод людини. Заради справедливості маємо визнати, що більшість з них повністю відповідала міжнародним стандартам, містила чимало цікавих новацій, яких не знали чинна на той час Конституція України та її законодавство, котре, перебуваючи тоді на ранніх стадіях свого формування, прагнуло (говорячи словами І.Франка) «захопитися великою силою поступового руху». Але рівень самого документа не відповідав тому змісту, який в нього закладався. Досить вказати лише на такі формулювання статей Конституції: «Держава

гарантує рівні можливості..., забезпечує умови..., визнає свободу». Відразу ж виникало запитання — яка саме держава. А наявність кількох особливо визивних положень взагалі «прирікали» весь цей розділ на категоричне заперечення з боку центру.

Серед них особливо виділялись норми, що окреслювали кримське громадянство, яке відповідно до Конституції набувалося й втрачалося на підставі «закону Республіки Крим».

Інститут кримського громадянства знали й попередні радянські конституції Криму, але він мав цілком формальний характер, втім як і громадянство союзних республік. Тому стандартні для них положення, за якими союзні й автономні республіки надавали право притулку «борцям за свободу», перенесені в текст нової кримської Конституції («у встановленому законом порядку іноземцям і особам без громадянства може бути наданий притулок»), сприймалися зовсім інакше. Той факт, що кримське громадянство вже виходило за формальні рамки своїх попередників і практично повністю відтворювало закон про громадянство першого Крайового кримського уряду, засвідчувала норма про подвійне громадянство, право на яке громадяни Республіки Крим набували відповідно до її угод з іноземними державами.

Як відомо, тодішня Конституція України та закон про громадянство (в редакції від 1991 року) допускали можливість подвійного громадянства. Це пояснювалось тим, що в цій справі на диво зійшлися інтереси як «лівих» (вони бачили в цьому інституті перспективи відродження Союзу), так і правих (для них це відкривало дорогу для надання громадянства українській, насамперед західній діаспорі). Та за будь-яких умов основою для розв'язання цих проблем була Конституція і законодавство України. Стосовно ж Криму, то, виходячи з класичного визначення громадянства як певного правового зв'язку особи зі своєю Батьківщиною, фактично жителі півострова втрачали цей зв'язок з Україною.

Наступною проблемою того розділу кримської Конституції, що стосувався прав і свобод людини, громадянського суспільства, стали питання власності. Знов-таки абсолютно неприховано порушувалося українське законодавство, яке на той час, наприклад, ще не знало «муніципальної власності» (до речі, це поняття й досі залишається дискусійним) та приватної власності на землю, режим якої до того ж визначався тільки кримським законом. А головне — «надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ, повітряний простір, рекреаційні та інші природні ресурси, що знаходилися в межах території й континентального шельфу Республіки», визнавалися «надбанням народу Криму».

Серед інших проблемних положень, «приречених» на негативну реакцію центру, виділялися традиційні для Криму принципи розв'язання національного питання. Так само традиційно, починаючи з Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди, ця кримська Конституція виходила з територіального принципу й рівності усіх національностей. А це у свою чергу не влаштовувало кримських татар, а з ними — усе національно-демократичне крило українського політикуму. До того ж підходи до проблеми функціонування мов теж виходили за рамки українського законодавства. Державними визнавалися кримсько-татарська, українська й російська мови, але остання визнавалася ще й «офіційною мовою та мовою діловодства». Українські «ліві» (а останнім часом й центристи) завжди прагнули реалізувати цю модель в масштабах усієї України, що наштовкувалося на запеклий (інше слово важко підібрати) спротив Народного руху України — точніше усіх рухів, — та інших близьких до них політичних сил.

Окремо варто зупинитися на організації влади. Вона, як і годилося суверенній державі, здійснювалася на засадах поділу влад, що, правда, порівняно з попередньою концепцією сама система влади мінялася. Крім «Верховної Ради, повноважної розглядати і вирішувати усі питання за винятком тих, за якими рішення можуть бути прийняті тільки загальнокримським ре-

ферендумом, судовою й державною виконавчою владою», з'являвся пост Президента Республіки Крим як «вищої посадової особи і глави державної виконавчої влади в Республіці». За винятком безпосереднього керівництва урядом (передбачався ще й «віце-прем'єр», він же одночасно й «перший заступник Президента»), усі інші повноваження кримського Президента майже копіювали повноваження Президента України вже з перших рядків. Він виступав «гарантом забезпечення прав і свобод громадян, територіальної цілісності і державного суверенітету Криму, дотримання Конституції і законів Республіки».

Цілковиту незалежність зберігала судова система. Тут же робився «крок вперед» порівняно з концепцією. Зокрема, «Прокурор Республіки» призначався Верховною Радою Криму за поданням кримського Президента. Передбачався й такий орган, як Конституційний Суд, який розглядав «справи про відповідність Конституції Республіки законів та інших правових актів, прийнятих Верховною Радою, указів Президента Республіки, актів уряду і місцевих органів державної влади». Крім того, до його повноважень належали розгляд «конституційно-правових спорів між республіканськими державними органами та адміністративно-територіальними одиницями (до речі, цікава ідея, якої немає в українському законодавстві про Конституційний Суд нашої держави), а також прийняття рішень про конституційність договорів, укладених з іншими державами (тобто під дію цієї норми підпадав ймовірний договір між Україною та Кримом).

Заключні норми стосувалися «забезпечення конституційного ладу Республіки Крим», захист якої покладался на Конституційний Суд, інші державні органи та посадових осіб кримської влади. Але долучалися до цієї справи взагалі усі громадяни Республіки Крим, адже, крім прав, вони наділялися ще й обов'язком захищати її «державний суверенітет, єдність і територіальну цілісність».

Зрозуміло, що подібний акт, де Україна згадувалась лише двічі, не міг залишитися без відповідної реакції. 14 травня

1992 року Верховна Рада України ухвалила постанову «Про політичну ситуацію, яка склалася у зв'язку з рішеннями, прийнятими Верховною Радою Республіки Крим 5 травня 1992 року». На підставі тодішніх конституційних механізмів український парламент визнав рішення Верховної Ради Криму «Про Акт проголошення державної самостійності Республіки Крим» та «Про проведення загальнокримського референдуму» такими, що суперечать Конституції України, зупинив їх дію та запропонував Верховній Раді Криму скасувати свої рішення.

Оцінюючи це перше реальне зіткнення інтересів центру й автономії, необхідно вказати, що в тій вкрай непростій ситуації, коли українській незалежності ще не виповнилося й року і весь державний механізм перебував на початковій стадії свого становлення, Верховна Рада України виявила максимум толерантності й обережності. На підтвердження варто навести той факт, що за дужками залишилась сама кримська Конституція. Натомість — заключні рядки постанови: «Верховна Рада України заявляє про свою готовність до продовження діалогу з представницькими органами Криму стосовно становлення автономії Криму на основі Конституції України і Закону України «Про статус автономної Республіки Крим».

Була в постанові ще одна ідея, яку в повному обсязі не реалізовано й донині. Комісії Верховної Ради з питань законодавства і законності та правовим службам апарату доручалося здійснити повну експертизу усього масиву кримських законів на предмет їх відповідності Конституції України. Потім про це говорилося кожного разу, коли кримське питання загострювалося, але системи в цій справі й досі немає.

Загалом же результати акції 5 травня 1992 року задовольнили кримських політиків. По-перше, вони показали ефективність такого інструменту, як шантаж референдумом, а по-друге, — примусили Київ знову втягнутися в переговорний процес, причому на умовах, вигідних Криму.

21 травня 1992 року сесія кримського парламенту (тоді застосування цього терміна не викликало формально юридичних

заперечень) знову повертається до своїх попередніх рішень, проявляючи гідний подиву — як би сказали раніше — «контрпропагандистський» хист. Було прийнято чотири досить лаконічні постанови, об'єднані спільним знаменником — «політичною ситуацією в Криму та постановою Верховної Ради України».

Першою з них скасовувалась постанова Верховної Ради Криму про проголошення Акта державної самостійності з геніальним за своєю спритністю формулюванням: «Вважати реалізованим Акт державної самостійності Республіки Крим у зв'язку з прийняттям Конституції Республіки Крим».

Другою постановою «з урахуванням зустрічі Президента України Л.Кравчука з народними депутатами України від Криму» передбачалось надати йому пропозиції Криму стосовно подальшого розмежування повноважень між Україною та Республікою Крим.

У розвиток цього третя постанова містила звернення до Верховної Ради України з пропозицією призупинити дію закону України «Про статус Автономної Республіки Крим» і розгляд проекту закону «Про представництво Президента України в Республіці Крим».

Нарешті, четвертою постановою призупинялося до 10 червня 1992 року рішення про загальнокримський референдум до проведення консультацій і розмежування повноважень між Україною та Республікою Крим.

Отже, можна стверджувати, що цей раунд залишився за Верховною Радою Криму, яка спромоглася головного — повороту до визначення компетенції автономії на найвищому рівні, що полягав у рівноправному розмежуванні повноважень, а не у декретованій волі центру.

Практично через тиждень у Ялті відбулася консультативна зустріч президій Верховної Ради України та Верховної Ради Криму на чолі з І.Плющем та М.Багровим. Крім депутатів, у зустрічі також брали участь представники урядів України й Криму, голови міських та районних рад півострова.

Результатом цієї зустрічі стало визнання «необхідності продовження роботи по розмежуванню повноважень між органами державної влади України та Республіки Крим» і спільна заява, де викладалося спільне бачення щодо спірних проблем. Вона зводилась до кількох позицій:

1) констатувалося, що Республіка Крим повинна мати усі політичні й правові умови для реалізації свого потенціалу, зумовленого її географічним положенням, причому особливо наголошувалося на праві мати «відкриту для зовнішніх інвестицій економіку»;

2) визнавалося право Криму, який «не міг претендувати на міжнародну правосуб'єктність», самостійно вступати у відносини з іншими державами в соціально-економічній та культурній сферах;

3) підтверджувалося прагнення ці та інші питання вирішувати «шляхом пошуку політичних рішень на основі взаємних компромісів».

Утворювалася спільна робоча група «для продовження роботи по розмежуванню повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим на основі досягнутих раніше угод». Відзначалася також необхідність «проведення постійних консультацій між законодавчими органами України і Республіки Крим з метою координації їх законотворчої діяльності».

Оцінюючи цей документ, не можна не згадати той переговорний процес, що тривав між Українською державою гетьмана Скоропадського та Крайовим кримським урядом генерала Сулькевича. Різнилися деталі, але стиль, форма, підходи настільки збігаються, що лишається тільки вкотре вражатися циклічності нашої історії, уроки якої, на жаль, ніколи не беруться до уваги.

Але легше за все критичні стріли направити тодішнім українським лідерам, які робили все можливе для того, щоб тримати ситуацію під контролем. Доречно тому згадати слова М.Грушевського, що він їх у своїх «Споминах» адресував суча-

сним йому та майбутнім опонентам: «... Мене в са-  
мостійницьких кругах представлено максималістом, людиною  
без державницького почуття. Але в перших стадіях революції я  
якраз був максималістом в порівнянні з переважною більшістю  
української інтелігенції» [16].

... 22 червня 1992 року президії Верховної Ради України та  
Верховної Ради Криму провели спільне засідання, на якому  
схвалили зміни і доповнення до закону «Про статус автономної  
Республіки Крим». А вже через тиждень — 30 червня — їх розг-  
лянула Верховна Рада України. Доповідаючи цей проект,  
тодішній перший заступник Голови Верховної Ради України  
В.Дурдинець виділив основні узгоджені позиції. Насамперед  
назва проекту, в якій відобразився певний компроміс.  
Відновлювалася назва розмежування повноважень, але не між  
Україною й Республікою Крим, а їх органами державної влади,  
що, на думку розробників, переводило проблему в іншу площину.  
«Така назва, — сказав В.Дурдинець, — не принижує жодну  
із сторін, які діють у межах своїх повноважень відповідно до  
Конституції України, цього закону і Конституції Криму, яка не  
може суперечити Конституції України».

Окремо доповідач зупинився на проблемі громадянства та  
власності, яку за дорученням Президії Верховної Ради України  
вивчали фахівці Інституту держави і права НАН України та на-  
уково-правової служби апарату українського парламенту.

Щодо проблеми громадянства висновок Інституту держави і  
права зводився до того, що в межах своїх повноважень Рес-  
публіка Крим «має право встановлювати громадянство, яке, у  
свою чергу, є невід'ємною складовою частиною громадянства  
України». Вказувалося, що «громадянство Криму має внутріш-  
ній характер і не може розглядатися як варіант подвійного гро-  
мадянства». Певною мірою цей висновок спирався на досвід  
Кримської АРСР, громадянство якої справді повністю  
відповідало цьому внутрішньому призначенню. Однак нау-  
ковці не врахували сучасної їм ситуації і не спрогнозували по-  
дальшого розвитку цього інституту, тим більше, що кримські



політики й юристи, взявши до виконання сам принцип громадянства, «забули» про його невід'ємний зв'язок з Україною.

Отже, не тільки брак наукового підґрунтя, а й навпаки — іноді наявність відповідних наукових рекомендацій здатні направити політиків і законодавців хибним шляхом.

У ході обговорення цієї проблеми пропонувалося інше формулювання: «Кожний громадянин України, що постійно проживає в Криму, є одночасно громадянином Криму», однак воно не дістало підтримки, хоча якнайповніше відповідає перспективам становлення автономії (до речі, й радянській традиції). Внаслідок цього до закону увійшло куце положення, за яким «кожен громадянин Криму є громадянином України», яке відкривало можливості для досить неоднозначного його розуміння.

З точки зору цих перспектив, цілком хибним виявився й вироблений спільними зусиллями науковців і працівників апарату підхід до проблеми власності. У законі «Про статус автономної Республіки Крим» йшлося про «здійснення невід'ємного права використання землі, надр, рослинного і тваринного світу, рекреаційних та інших природних ресурсів, що знаходяться на території Республіки Крим та прилеглий до неї частині Континентального шельфу України». Після проведених консультацій Верховній Раді України було запропоновано інше формулювання «здійснення невід'ємного права власності», що одразу ж істотно змінювало акценти. Під час обговорення цієї норми лунало посилення на думку вчених. Це, безумовно, вплинуло на позицію сесійного залу і на довгі роки утворило чи не найсуттєвіший вузол протиріч між автономією та центром. Втім, цілком можливо, що вчені-юристи до цього й не причетні, а вже Верховна Рада України фактично схвалила те формулювання, що пропонувалося вже згаданим додатком до постанови Верховної Ради Криму від 2 квітня 1992 року.

Деякі інші повноваження, надані Криму новим законом, виходили навіть за рамки того, що пропонувалося тією постановою. Наприклад, за цією постановою до відання Республіки

Крим було віднесене «складання й затвердження її бюджету, здійснення його виконання». Однак закон пішов значно далі, оскільки закріпив «формування бюджетних взаємовідносин між урядами України і Республіки Крим на договірних засадах», що наближало кримських політиків до жаданої мети — широкомасштабного договору з Україною.

Мінялася система кадрових призначень. Зокрема, якщо за попереднім законом кримський прокурор лише призначався на посаду Генеральним прокурором України за погодженням з Верховною Радою Криму, то відповідно до нових змін його звільнення теж потребувало такого ж погодження, а крім того, заступники прокурора Республіки Крим, прокурори її міст і районів призначали Генеральним прокурором України за поданням кримського прокурора.

Можна назвати й інші приклади (зокрема, розмежування зовнішньополітичних прав Криму), але в цьому немає потреби. В узагальненому плані вже стаття перша досить переконливо засвідчувала рівень цих змін. Якщо за законом «Про статус автономної Республіки Крим» вона «самостійно вирішувала питання, віднесені до її відання Конституцією й законом України, то новий варіант цієї статті передбачав, що сфера компетенції автономії визначатиметься Конституцією України, Конституцією Республіки Крим і законом «Про розмежування повноважень між органами державної влади України та Республіки Крим».

Водночас прийняття цього закону не слід все-таки розглядати як капітуляцію центру. Дві важливі умови зберігали в його руках певні важелі. Насамперед констатовалося, що Конституція Республіки Крим не може суперечити Конституції України, її основним принципам демократичного, правового й політичного устрою, забезпеченню прав і свобод людини, а також чітко окреслювалась сфера виключної компетенції України, чого не було в попередньому. Крім того, введення в дію нового закону, прийнятого 30 червня 1992 року, обумовлювалося приведенням законодавства Республіки Крим у відповідність з

Конституцією й законами України. Щоправда, потім виникло чимало додаткових проблем. Майже до офіційного скасування цього закону не вщухали дискусії навколо того, діє він чи не діє. У Криму намагалися «не помічати» відкладальної умови про набрання ним чинності. Наприклад, 25 березня 1993 року Верховна Рада Криму ухвалила постанову «Про Кримське республіканське митне управління», якою, пославшись на «повноваження Республіки Крим у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності відповідно до Закону України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» утворювалася «з числа депутатів і фахівців робоча група для підготовки Положення про Кримське республіканське митне управління, а також поглиблення та конкретизації розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим у сфері митної справи». А 20 травня 1993 року Верховна Рада Криму ухвалила постанову «Про реалізацію Закону України «Про розмежування...», якою зверталось до українського парламенту з проханням дати роз'яснення з приводу введення його в дію.

Досягнутий компроміс спонукав Верховну Раду Криму знову повернутися до конституційних проблем. 25 вересня 1992 року вона вносить певні зміни до Конституції від 6 травня, покликані, на її думку, розрядити ситуацію і водночас не втратити свого іміджу в очах кримських виборців.

Зміни переважно торкнулися принципів відносин з Україною та компетенції автономії. Так, деякими штрихами стаття перша, яка у попередньому варіанті символізувала народження повносуверенної держави, все-таки наближувала Крим до України. Залишалось «урочисте» формулювання «правова демократична світська держава», але у складі України. Виключалося положення про добровільне делегування Республікою Крим Україні своїх повноважень. Поряд з Конституцією Республіки Крим згадувався й закон про розмежування повноважень як спільна основа для визначення компетенції автономної республіки. Якщо згадати відповідне положення цього закону,

то у цьому ряді стояла й Конституція України, але кримські депутати «забули» про неї. Відстоюючи у відносинах з центром «недоторканність» цього закону, самі вони дозволяли собі коректувати його принципи залежно від поточного моменту.

У такому ж дусі препарувалася й норма цього закону стосовно відповідності Конституції Республіки Крим Конституції України. Якщо в законі говорилося про те, що кримська Конституція не може суперечити Основному Закону України, його основним принципам демократичного правового політичного устрою, то в новій редакції кримської Конституції все ставилося з ніг на голову й зазначалося, що вона не може суперечити вказаним принципам, але не всій Конституції України.

Суттєво мінялася вкрай лаконічна глава про відносини Республіки Крим з Україною. Виключалася норма про «будування» цих відносин на основі договору, натомість записувалося, що ці відносини визначаються на основі «взаємоузгоджених законодавчих актів і угод». Однак за великим рахунком досить спірне поняття «взаємоузгоджені законодавчі акти» (а в тексті не розкривався його зміст) цілком могло стати синонімом «договору». До цієї ж статті повністю увійшов перелік повноважень Республіки Крим, окреслений законом про розмежування повноважень.

Власне, весь закон з усіма його дискусійними ідеями увійшов до тексту Конституції, що у свою чергу додало нових протиріч. Як приклад варто послатися на еволюцію інституту кримського громадянства. Так, кожен громадянин Республіки Крим визнавався громадянином України, а право на подвійне громадянство вже визначалося «законодавством України, Конституцією Республіки Крим відповідно до норм міжнародного права». Проте все одно залишалося незрозумілим головне питання — зміст кримського громадянства та порядок його набуття, точніше усе це залишалося «за кадром», а нова редакція Кримської Конституції покликана була зняти граничну напруженість у відносинах між центром та автономією. Проте це ніяк не змінювало позиції тодішніх кримських лідерів щодо грома-

дянства автономії в цілому та подвійного громадянства зокрема (та й усіх інших проблем).

На підтвердження слід зазначити, що 25 вересня 1992 року Верховна Рада Криму ухвалила звернення до президентів та парламентів України і Російської Федерації з проханням «прискорити роботу з підготовки договору між Російською Федерацією та Україною з питань подвійного громадянства, що становитиме юридичну базу для реалізації громадянами Республіки Крим права на подвійне громадянство». Як зазначалося у зверненні, це «сприятиме зміцненню та розвитку братнього співробітництва між народами України й Росії». Одночасно Верховна Рада Криму ухвалила й звернення до Державних Зборів Естонії з протестом проти порушення прав на громадянство вихідців з України та Криму.

Власне на цих протиріччях був побудований увесь процес корекції кримської Конституції. Щось зазнавало косметичних змін, щось залишалося незмінним, насамперед ідея державного суверенітету Криму, гарантом якого, як і в попередньому варіанті, виступав Президент Республіки Крим. Так само і захищати його мали усі кримські громадяни.

Конституційні компроміси на деякий час нормалізували відносини з центром, але кардинально не змінили ситуації, що показав подальший розвиток подій.

1993 рік позначився новими кроками у посиленні «суверенізації» автономної республіки. Знов-таки цілеспрямовано розвивалося кримське громадянство. 20 травня Верховна Рада Криму ухвалює постанову з дорученням постійній комісії з питань законодавства, законності і правопорядку підготувати «Положення про громадянство Республіки Крим» та «нормативно-правовий акт про подвійне громадянство». Однак наступного дня ситуація змінилася, й Верховна Рада ухвалила нову постанову, якою звела все до спільного знаменника: утворювалася робоча група (до її складу входив, до речі, майбутній президент Криму Ю.Мешков), якій доручалося підготувати законопроекти про громадянство та подвійне громадянство.

Та підготовка цих законопроектів затягнулася, а на перший план вийшли інші справи, проте так чи інакше Верховна Рада Криму все одно не могла оминати проблем кримського громадянства. Так, 22 квітня 1993 року вона ухвалила закон про об'єднання громадян, стаття 11 якого встановлювала, що «політичні партії створюються за ініціативою громадян Республіки Крим, які досягли 18-річного віку, не обмежені судом у дієздатності й не перебувають у місцях позбавлення волі». При цьому правом на заснування громадських організацій наділялися знов-таки громадяни Республіки Крим, а також «громадяни України, інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років. Отже, видно, що кримські законодавці ставили чітку мету відокремити кримське громадянство від українського, не кажучи вже про політичну дискримінацію українських громадян на території власної ж держави. (3 березня 1998 року Конституційний Суд України визнав цей закон неконституційним — справа про об'єднання громадян в АР Крим).

17 вересня того ж року було ухвалено закони «Про вибори Верховної Ради Криму» та «Про вибори Президента Криму». Та, от парадокс, серед численних термінів, які роз'яснювалися в перших статтях цих законів (наприклад, у статті 1 закону «Про вибори Верховної Ради Криму» розкривався зміст таких термінів, як «Республіка Крим», «активне і пасивне виборче право», «виборець», «кандидат», «мандат» та ін.), нічого не говорилося про те, як слід розуміти громадянство Криму, хоча в обох законах зазначалося, що виборче право мають лише громадяни Республіки Крим.

Цілком закономірно через два місяці (9 грудня 1993 року) Верховна Рада Криму змушена була ухвалити постанову «Про тлумачення окремих положень закону Республіки Крим «Про вибори Верховної Ради Криму». За цією постановою термін «громадянин Республіки Крим» означав а) особу, що постійно мешкала на території Республіки Крим; б) осіб, які на певний час виїхали за межі Республіки Крим для роботи за державним направленням (договором, контрактом), проходження військово-

вої (альтернативної) служби або навчання; в) проживання в Криму». Одразу ж виникло основне запитання: як це кримське громадянство Криму кореспондується з громадянством України? Практично право на формування органів влади на території України, до складу якої входив Кримський півострів, одержували особи, які могли не мати українського громадянства.

Та ці деталі губилися на фоні нового сплеску політичної активності на півострові, який готувався до потужної виборної кампанії. Вона тільки посилила усі попередні центробіжні тенденції. 14 жовтня 1993 року ухвалюється закон «Про Президента Республіки Крим», статус якого виходив за рамки кримській Конституції, оскільки він іменувався не тільки найвищою посадовою особою та керівником виконавчої влади (як було записано в ній), а насамперед «главою держави». Символічно лунала президентська присяга, де жодним словом не згадувалася Україна: «Клянусь при виконанні повноважень Президента Республіки Крим додержуватись Конституції і Законів Республіки Крим, добросовісно виконувати покладені на мене обов'язки у захисті суверенітету Республіки, прав і свобод її громадян».

Традиційно тривала також і реалізація зовнішньополітичних функцій. Так, 17 вересня 1993 року Верховна Рада Криму ухвалила постанову «Про договори про економічний союз і колективну безпеку», якою рекомендувала Президенту і Верховній Раді України підтримати вказані угоди в рамках СНД і вдатися спільно з іншими державами до конкретних практичних кроків для їх реалізації.

Завершився ж 1993 рік черговими рішеннями Верховної Ради Криму щодо проекту нової Конституції України (в редакції від 26 жовтня 1993 року). У постанові від 9 грудня вказувалося, що цей проект не враховує положення закону про розмежування повноважень та Конституції Республіки Крим, а робоча група Конституційної комісії Верховної Ради України «систематично ігнорує пропозиції Верховної Ради Криму». Виходячи з цього Верховна Рада Криму висловила свої пропозиції до проє-

кту як «офіційну позицію, котра мусила відобразитись в остаточній редакції проекту Конституції України».

Ця офіційна позиція (подана у вигляді відповідної глави проекту Конституції України), однак, знову не відповідала повністю закону про розмежування повноважень і навіть кримській Конституції в редакції від 25 вересня 1992 року. Так, пропонувалося відтворити її норму, за якою Республіка Крим є правовою демократичною державою, але без застереження «у складі України». Вкотре виникло посилання на «взаємоузгоджений закон, що встановлює предмет відання і повноваження Республіки Крим», інакше кажучи, той самий повномасштабний договір між Україною та Кримом.

Тепер важко пояснити, чому все-таки центр не відреагував на загрозливі амбіції кримських лідерів. Про це, зокрема, прямо говорилося на II з'їзді Конгресу національно-демократичних сил України 19 грудня 1993 року. Один з його учасників сказав: «Нас дивує відсутність позиції і мовчання офіційного Києва щодо цих антиконституційних виборів. Президент України недавно в своєму інтерв'ю спромігся лише висловити занепокоєність тим, щоб статус президента Криму не перевищив статусу Президента України. Але проблема в тому, що не Президент України визначає цей статус, а Верховна Рада Криму прийнятим законом «Про статус Президента Криму», котрий надає президентові Криму право одноосібно призначати двох перших владних осіб в містах і районах, керівників силових структур, послів до інших держав тощо. Не здивуємося, якщо він захоче бути головнокомандуючим збройних сил Криму або ж видасть указ про перехід Криму до Росії» [17].

Можливо, неправомірно проводити історичні аналогії з моментом формування першого Кримського уряду генерала Сулькевича, однак педантичні й передбачливі німці одразу ж заявили, що майбутній уряд є «не державним, а тільки крайовим».

Цілком можливо, що існували певні домовленості, взаємні гарантії та пов'язані з ними прогнози, та розвиток подій пішов



за зовсім іншим сценарієм. І коли 16 січня 1994 року відбулися вибори кримського президента, присягу «на вірність Республіці Крим» склав зовсім не той, на кого розраховували в Києві. Перемога простого юрисконсульта Ю.Мешкова (за нього подали голоси 72,92% виборців, що взяли участь у голосуванні), який йшов на вибори під сепаратистськими гаслами та обіцянками докорінно змінити «збанкрутілу політику М.Багрова», поставила центр перед новими реаліями. До того ж після виборів 27 березня 1992 року Верховної Ради Криму її керівництво теж змінилося. Спікером став С.Цеков, колишній народний депутат України, ставленик блоку «Росія» (близько 70% мандатів у Верховній Раді Криму), що об'єднував кілька організацій на чолі з Республіканським рухом Криму.

Того ж 1994 року, як відомо, відбулися вибори Президента й Верховної Ради України. Завершуючи свою каденцію, український парламент 24 лютого 1994 року ухвалив постанову «Про статус автономної Республіки Крим відповідно до діючої Конституції та законодавства України». Її можна оцінити як своєрідний «наказ» новому складу Верховної Ради, де формулювалися концептуальні засади кримського питання з урахуванням набутого, дуже непростого досвіду.

Відповідно до тодішньої Конституції Верховна Рада України роз'яснила, що Республіка Крим є автономною складовою частиною України, яка має широкі права в сфері економіки, використання природних багатств, екології, культури, організації суспільного життя тощо. Проте «Республіка Крим як автономна складова частина України не є носієм державного суверенітету і не може вступати у політичні відносини з іноземними державами». Окремий пункт постанови стосувався Конституції Республіки Крим, яка не могла суперечити Конституції України. З точки зору сучасного стану українського конституціоналізму, подібна констатація, можливо, є зайвою, але за тих умов вона була необхідною.

Торкалась постанова й проблем кримського громадянства та деяких інших спірних питань: «Республіка Крим не має свого

власного, відокремленого від України, громадянства. Громадянами Республіки Крим є громадяни України, які постійно проживають в Криму. Вона не може мати власних військових формувань, своєї власної, відокремленої від України, грошової і фінансової систем. Тому відповідно до законодавства України вищі органи державної влади Республіки Крим не можуть самостійно вирішувати цих та інших питань, що належать до виключного відання державних органів України».

Однак нова кримська влада вкотре пішла на відверту конфронтацію, причому взявши за основу ті проблеми, з приводу яких центр висловився цілком однозначно. Так, 16 березня 1994 року з'являється один з перших указів кримського президента Ю.Мешкова «Про проведення опитування громадян Республіки Крим 27 березня 1994 року», за яким серед питань цілком «суверенного» характеру, запропонованих для опитування громадян, було й таке: «Ви за відновлення положення Конституції Республіки Крим від 6 травня 1992 року, що проголошувало право громадян Республіки Крим на подвійне громадянство? так (ні)».

11 березня за поданням знов-таки Ю.Мешкова Верховна Рада Криму призначає на посаду віце-прем'єра кримського Уряду відомого тоді (тепер це прізвище практично не згадується) московського економіста Е.Сабурова і звертається до Президента України з клопотанням про надання йому українського громадянства. На той час це теж була «нештатна ситуація». Законодавство України передбачало лише надання почесного громадянства за особливі заслуги перед Україною (за десять років існування цієї норми лише т.зв. «Президент УНР в екзилі» М.Плав'юк дістав українське громадянство в такий спосіб).

Серед інших результатів мешковської нормотворчості виділяється, зокрема, його указ «Про Службу Президента Республіки Крим з безпеки та міждержавних зв'язків» від 15 квітня 1994 року. На неї покладалися функції, спрямовані на «практичне здійснення внутрішньої й зовнішньої політики Республіки Крим», захист її суверенних прав і інтересів. Тоді ж було за-

тверджено й типове «Положення про постійне представництво Республіки Крим», що визначалося як «виконавчо-розпорядчий орган державної влади Республіки Крим», покликаний забезпечити «ефективність її участі в системі міжнародних відносин» з правом «входити в безпосередні відносини з представниками вищих державних і громадських органів державної акредитації».

Обидва правові акти мали гриф «Не підлягає опублікуванню». Починаючи вже з березня представники кримського президента приступили до виконання своїх функцій на Кіпрі, в Карелії, Беларусі, Москві та ФРН.

Початок 10 травня 1994 року роботи Верховної Ради Криму нового скликання надав конфронтації з центром додаткового імпульсу. Використавши проведення 27 березня опитування жителів півострова із заздальгідь відомим результатом, Верховна Рада Криму перейшла у наступ по двох напрямках.

20 травня вона ухвалює закон «Про відновлення конституційних засад державності Республіки Крим», яким відновила в повному обсязі чинність Конституції від 6 травня 1992 року, як зазначалося в преамбулі цього закону (він складався лише з двох статей), — «виражаючи корінні інтереси і волю народу Криму, забезпечуючи здійснення його невід'ємного права на вільне і самостійне визначення своєї державності, економічний і культурний розвиток».

Цього разу Верховна Рада України змушена була вдатися до конкретних дій, що призвело до зупинення того ж 20 травня вказаного кримського акта з огляду на те, він є «кроком до виходу Криму зі складу України, що порушує територіальну цілісність України, її державний суверенітет і суперечить загальноновизнаним нормам міжнародного права».

Паралельно розгорнулася «указна» війна між центром і автономією, причому вперше з моменту відновлення автономії. Пристрасті розгорілися навколо планів кримського керівництва взяти під свій контроль структури МВС та СБУ України в Криму. Тоді саме вперше в кримські справи втрутився ново-

обраний Президент України Л.Кучма, який 18 травня видав низку указів про перетворення міністерств юстиції і внутрішніх справ, СБУ Криму на головні управління відповідних центральних відомств.

Відповіддю на укази Президента України стали постанови Верховної Ради Криму від 19—20 травня про зупинення їх дії на території Криму. Цікаво звернути увагу на правову мотивацію рішень Верховної Ради Криму. Вона посилялась на ті статті Конституції від 6 травня, якими Республіка Крим визнавалась правовою демократичною державою, що здійснює свої суверенні права і всю повноту влади на своїй території, а закони та інші акти, що суперечать Конституції Республіки, не мають юридичної сили. З аналогічним обґрунтуванням визнавалась такою, що не має юридичної сили і суперечить кримській Конституції, постанова українського парламенту про призупинення дії закону «Про відновлення конституційних основ кримської державності». Водночас 19 травня оприлюднюється й постанова Верховної Ради Криму «Про проходження строкової служби громадянами Республіки Крим тільки на її території».

Подбала Верховна Рада Криму й про «піарівське» забезпечення своїх акцій, видавши 20—21 травня звернення до Президента, Верховної Ради й Уряду України, а також до Ради Безпеки ООН, Наради з безпеки та співробітництва в Європі, Президента і Федеральних Зборів Російської Федерації, народу України. Лейтмотивом цих звернень було декларування Кримом свого права будувати відносини з Україною на основі договору відповідно лише до своєї Конституції й сподівання на те, що міжнародне співтовариство «не допустить протиправних дій з боку органів державної влади України, порушення прав і свобод, проголошених Загальною декларацією прав людини».

Через місяць протистояння між центром й автономією виливається в постанову Верховної Ради Криму «Про дотримання конституційних основ державності Республіки Крим» від 30 червня 1994 року. Звинувативши Президента і Верховну

Раду України в тому, що без погодження з Верховною Радою Криму приймаються закони, постанови і укази, які суперечать кримській Конституції та закону України про розмежування повноважень, Верховна Рада Криму (подібно до Центральної Ради в революційному листопаді 1917 року) ухвалила, по-перше, визнати «усі законодавчі та нормативні акти законодавчої й виконавчої влади України, що суперечать Конституції Республіки Крим» такими, що не мають юридичної сили й не підлягають виконанню на території Криму. По-друге, усі посадові особи Республіки Крим зобов'язувались керуватися лише «законами і постановами Верховної Ради Криму, указами Президента Республіки Крим і нормативними актами центральних відомств Республіки Крим, виданими відповідно до їх компетенції та в межах, встановлених Законом України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим».

Увесь цей період конфронтація посилювалась. На початку липня Верховна Рада Криму знову звертається до міліцейських проблем. 6 липня 1994 року ухвалюються дві постанови: «Про Міністерство внутрішніх справ Криму», яким утворення Головного управління МВС в Криму визнавалося неправомірним, а Міністерство внутрішніх справ Криму «таким, що діє на законних підставах», і «Про джерела фінансування МВС Криму», яким за пропозицією кримського Мінфіну запроваджувалися нові види страхування (зокрема, здоров'я осіб, які прибувають на відпочинок) для покриття видатків на діяльність неконституційного міністерства.

Знову було прийнято черговий пакет звернень, у тому числі до особливого складу органів внутрішніх справ у Криму та до Верховної Ради України (30 червня 1994 року) з погрозою народним депутатом «скасувати мораторій на проведення загальнокримського референдуму з державного статусу Криму».

У запалі боротьби з центром Верховна Рада Криму не полишала інших напрямів законотворчої роботи. Так, 7 липня 1994 року вона затвердила «Програму здійснення економічних

реформ в Республіці Крим на 1994—1998 рр.», однак основна ідея програми (точно за аналогією відносин між Римом і Карфагеном) «крутилася» все навколо одного. «Перше і найголовніше, — говорилося в програмі, — визначити місце Республіки Крим у взаємовідносинах з Україною й Росією».

Свого піку досягає й законодавче оформлення кримського громадянства, що цілком природно пояснювалося «вирішальним моментом» у становленні кримської державності.

21 липня 1994 року в першому читанні приймається кримський закон про громадянство. За статтею цього законопроекту громадянство Республіки Крим визначалося «як правове становище людини в державі, що виражається у здійсненні нею або її законними представниками взаємних прав, обов'язків та відповідальності на основі визнання та поваги честі, гідності й свободи людини».

Характерною ознакою проекту було те, що в ньому, крім одного випадку, взагалі не згадувалася Україна — за частиною другою статті 3 «громадяни Російської Федерації та України, які постійно мешкали на території Республіки Крим», одночасно визнавалися «громадянами Республіки».

Фактично пропонувалося ухвалити закон про громадянство суверенної держави. Наприклад, відповідно до частини першої статті 5 «Республіка Крим забезпечує захист і надає покровительство громадянам республіки, які перебувають за межами її території», тобто за логікою цієї статті подібний захист цілком допускався й щодо тих громадян Республіки Крим, які перебували в межах України.

У статті 6 йшлося про подвійне громадянство, тобто право громадянина Республіки Крим «мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до цього Закону та двосторонньої міждержавної угоди Республіки». Однак, якщо взяти до уваги, що громадянство Республіки Крим як суверенної держави у складі України уже мало всі ознаки «подвійності», фактично виникав феномен «потрійного грома-

дянства», що, безперечно, було б «новим словом» у світовій практиці.

Вказаний законопроект містив чимало відверто провокаційних положень. Наприклад, документом, яким підтверджувалася належність особи до громадянства Республіки Крим, вважалося «посвідчення особи громадянина Республіки Крим, а до того одержання свідоцтва про народження або інший документ, що містив відомості про належність особи до громадянства Республіки Крим» (ст. 10). Інший приклад. За статтею 23 громадянство Республіки Крим втрачалося, якщо «громадянин виступає за насильницьку зміну конституційного ладу Республіки Крим». У деяких інших статтях (зокрема, 28, 36) йшлося про «представництва Республіки» в країнах СНД, іноземних державах і міжнародних організаціях.

Законопроект про громадянство мав настільки визивний характер, що Верховна Рада Криму, коли змінилася політична ситуація, так і не прийняла його в другому читанні.

Натомість 4 серпня 1994 року народжується ще один акт Верховної Ради Криму на цю ж тему — постанова «Про законодавчу ініціативу Верховної Ради Криму у Верховній Раді України про внесення змін до статті 31 Конституції (Основного Закону) України, Закону України «Про громадянство України» та інші законодавчі акти України з питання про подвійне громадянство в Республіці Крим». Верховна Рада Криму пропонувала викласти статтю 31 тодішньої Конституції України (а вона, як відомо, й стосувалася проблем громадянства) в такій редакції: «Громадянство України набувається, зберігається й втрачається відповідно до Закону України «Про громадянство України», а в Республіці Крим — Закону цієї Республіки «Про громадянство Республіки Крим». Громадянин Республіки Крим може мати право на громадянство іншої держави (подвійне громадянство), відповідно до міждержавних угод України та Республіки Крим, а також Республіки Крим з іншими державами. Громадяни України і республіки Крим за

кордоном користуються захистом і заступництвом України та Республіки Крим».

Однак, як іноді трапляється в подібних випадках, «наступальний» порив Криму в цій справі вичерпується, й надалі основні зусилля кримських політиків спрямовуються лише на те, щоб зберегти саме поняття кримського громадянства.

Загалом 1994 рік став своєрідним контрапунктом кримського питання. До проблем у відносинах між центром і автономією додалися й глибокі протиріччя між «гілками кримської влади». Так, 29 серпня 1994 року Президія Верховної Ради Криму завдає удару по улюбленому мешковському творінню «Службі Президента Республіки Крим з безпеки та міжнародних зв'язків», визнавши указ про неї таким, що не має юридичної сили.

7 вересня Верховна Рада Криму вносить зміни до Конституції й закону «Про Президента Республіки Крим», якими обмежує його прерогативи, зокрема, позбавляє права виносити на загальнокримський референдум питання про дострокові вибори Верховної Ради Криму. У відповідь 9 вересня Ю.Мешков видає низку указів, якими фактично здійснює спробу державного заколоту в Республіці Крим (якщо стати на позицію кримських політиків і вважати кримську державність «повносуверенною»). Так, насамперед мешковським указом «Про організацію державного управління в Республіці Крим у період підготовки і проведення референдуму з проекту нової Конституції Республіки Крим» призупинялась діяльність Верховної Ради Криму, місцевих рад та «анульовувались мандати депутатів» усіх рівнів. Натомість утворювалася вертикаль місцевих адміністрацій, які підпорядковувались Президенту Криму.

Визнаний майстер популізму Ю.Мешков виголосив, що бюджетні кошти, необхідні для утримання Верховної Ради Криму та місцевих рад, підуть на дотацію малозабезпеченим громадянам. Ще одним указом утворювалася так звана «Конституційна Рада», яка мала до 9 грудня 1994 року подати проект нової Конституції.



Іншими указами на 9 квітня 1995 року призначався референдум з майбутньої конституції та через три місяці від цієї дати — вибори «до Законодавчих зборів і органів місцевого самоврядування» (принагідно звернемо увагу — йшлося тільки про проект Конституції, але вже визначалася назва майбутнього кримського «парламенту»).

Нарешті, особливо виділявся указ «Про порядок застосування чинної Конституції Республіки Крим в період підготовки і проведення референдуму з проекту нової Конституції», за яким «Основний Закон» Криму визнавався чинним «в частині, що не суперечила Указам Президента Республіки Крим».

Укази підкріплювалися практичними діями: народних обранців просто не допускали до будинку Верховної Ради Криму, а на площі біля неї розмістилося наметове містечко цілком керованого «протестного електорату» (виявляється, що організація подібних наметових містечок має давню традицію). Водночас представники охорони та адміністрації Ю.Мешкова взяли під свій контроль кримське телебачення і радіо.

Проте на цьому акція Ю.Мешкова захлинулася. У боротьбі кримінальних кланів, а цей факт тоді визнавався цілком відверто [18], Верховна Рада Криму теж мала певні «важелі впливу», які змусили Ю.Мешкова погодитись на переговори: З того моменту ініціатива повністю перейшла в руки кримських депутатів. 11 вересня 1994 року приймається серія постанов, зокрема «Про указ Президента Республіки Крим «Про організацію державного управління в Республіці Крим у період підготовки і проведення референдуму з проекту нової Конституції Республіки Крим», «Про забезпечення законності і правопорядку в Республіці Крим», «Про забезпечення законних прав депутатів Верховної Ради Криму», а 13 вересня, коли терези остаточно схилилися на користь Верховної Ради Криму, утворюється комісія з розслідування «антиконституційних дій, що сталися в Республіці Крим 11—13 вересня 1994 року».

Мені довелося бути безпосереднім свідком цих подій, спілкуватися у складі комісії Верховної Ради України, яка пра-

цювала тоді в Криму, з головними дійовими особами. Тоді депутати Верховної Ради Криму намагалися реалізувати цікавий сценарій, переконуючи своїх колег з Верховної Ради України в тому, що ситуація на півострові є моделлю майбутнього розвитку подій і в масштабах України.

Однак спроба протиставити Президента та Верховну Раду України не вдалася. У тій ситуації діяли злагоджено й конструктивно. Повною мірою це стосувалося й керівників силових структур України — Є.Марчука та Ю.Кравченка.

22 вересня 1994 року Верховна Рада України ухвалила постанову «Про політико-правову ситуацію в АР Крим», де, зокрема, містилося доручення «Верховній Раді Автономної Республіки Крим до 1 листопада привести Конституцію та закони АР Крим у відповідність з Конституцією і законами України». Цього разу усі три слова в означенні «АР Крим» писалися з великої літери, що ставило крапку у спробах в будь-який спосіб, у тому числі й «граматичний», надати Криму ознак суверенності.

Втім, і це теж не розв'язало остаточно проблеми у відносинах між центром та автономією. У цей період кримські парламентарі продовжували обмежувати повноваження Ю.Мешкова. Так, 5 жовтня вносяться зміни до кримської Конституції, якими запроваджувалася посада прем'єр-міністра уряду Криму. А вже наступного дня на цю посаду було призначено А.Франчука.

Складніше виявилось приступити до приведення кримського законодавства у відповідність з Конституцією й законами України, «повернути їх у правове поле нашої держави» (як тоді стали говорити). Було знайдено навіть дуже делікатне формулювання: «узгодження законодавчих актів України і Криму», що вперше пролунало у зверненні Верховної Ради Криму до Президента, Верховної Ради та Уряду України від 10 листопада 1994 року. Проте Верховна Рада України не погодилась з таким варіантом і 17 листопада скасувала цілу низку правових актів АР Крим з огляду на їх невідповідність Конституції й законам України, насамперед Декларацію про державний суверенітет

Криму, Акт проголошення незалежності Республіки Крим, постанову «Про додержання конституційних основ державності Республіки Крим», базові для кримського сепаратизму.

Що сталося далі — добре відомо. Вичерпавши всі «мирні» засоби й проявивши максимальне довготерпіння, 17 березня 1995 року Верховна Рада України скасувала кримську Конституцію (разом з інститутом кримського президентства) й ухвалила новий Закон «Про Автономну Республіку Крим», який істотно змінював її повноваження (досить сказати лише, що замість «невід'ємного права власності на землю й надра» віданню республіки підлягала лише «реалізація права власності на об'єкти, що їй належать»). А головне — за цим законом Конституція АР Крим мала затверджуватись Верховною Радою України.

## § 4. Замість переговорів — скасування, замість розмежування — Конституція

Так почався новий етап кримського «державотворення». Ініціативою, нарешті, заволодів центр, хоча «оборонний» потенціал у лідерів автономії залишається досить високим.

Тоді ж, власне, українські фахівці нарешті звернулися до фундаментальних проблем, зіткнувшись з нагальною проблемою з'ясування самої природи кримської автономії. Виявилось, що навіть терміни (чи правомірно, наприклад, вживати означення «органи державної влади Автономної Республіки Крим», доцільність і зміст кримського громадянства) потребували певного осмислення й аргументації. Висловлювались також сумніви, чи доцільно взагалі включати до Конституції автономної республіки розділи «громадянське суспільство», «права і свободи людини і громадянина», забезпечити які вона не мало жодних можливостей. Найбільш прийнятною за тих обставин видавалася й дещо спрощена структура, яка відповідала б її автономній природі: загальні положення, де визначалося б основні засади статусу АР Крим як складової частини України; предмети відання й компетенції; нарешті, організація влади в Автономній Республіці Крим.

Втім, усе це так і залишилось побажанням. 1 листопада 1995 року Верховна Рада АР Крим прийняла новий варіант Конституції, але його загальним недоліком було те, що він представляв лише «косметично відремонтований» варіант все тієї ж скасованої Конституції від 6 травня 1992 року, що, зрозуміло, ускладнило процес її затвердження. В результаті після інтенсивних дискусій 4 квітня 1996 року було затверджено лише частину статей, які не викликали заперечень. Показово, що незатвердженими лишилися принципові положення, які стосувалися території, символів, статусу, мов, громадянства, власності на надра й природні ресурси, деяких предметів відання АР Крим (знову-таки питання власності), частини повноважень Верховної Ради та її Голови, компетенції уряду.

Висловлювалися цілком слушні побоювання, що затвердження лише частини Конституції АР Крим до прийняття самої Конституції України неодмінно викличе необхідність внесення змін до закону «Про Конституцію АР Крим».

Паралельно тривала робота над проектом Конституції України, в якому, зрозуміло, не могли не відобразитися всі кримські проблеми й суперечності. Якщо перший варіант, представлений на розгляд Конституційної комісії у листопаді 1995 року, в цілому відтворював зміст Закону про АР Крим від 17 березня 1995 року, то після доопрацювання проекту робочою підкомісією Конституційної комісії (редакція від 23 лютого 1996 року) статус Криму зазнав відчутних змін — замість «Автономної Республіки» — «автономія», замість «Конституції» — «статут». Так, увесь розділ X проекту Конституції України пропонувався назвати «Автономія Крим». За його статтею 138 Автономія Крим визнавалася складовою частиною України, яка в межах, встановлених Конституцією України та своїм Статутом, вирішує питання, віднесені до її відання. Однак перелік питань, віднесених до відання АР Крим, не наводився. Вказувалося лише, що «Автономія Крим у межах, передбачених законом, розробляє, затверджує і виконує свій бюджет, запроваджує податки і збори Автономії Крим», причому в її розпорядженні планувалося залишити запроваджені нею податки і збори, а також відрахування від загальнодержавних податків, розмір яких визначається законом України».

Зрозуміло, що подібний варіант не міг задовольнити кримських політиків. 11 квітня 1996 р. Верховна Рада АР Крим навіть ухвалила постанову «Про проект Конституції України», яким запропонувала народним депутатам України від Криму «утриматися від підтримки» проекту, оскільки в ньому не враховувалися «інтереси народу Криму».

У свою чергу ті, хто обстоював сувору лінію стосовно Криму, аргументували свою позицію тим, що світова практика майже не знає прикладів, коли у складі унітарної держави існує ав-

тономна республіка з власною Конституцією й взагалі широкими правами.

З одного боку, це дійсно так. Однак виявляється, що у нашій власній і не такій вже далекій історії можна знайти цікаві приклади, які дають підстави провести певні (хоча й умовні) аналогії.

У цьому зв'язку варто згадати досвід Української Народної Республіки. На початку березня 1918 року Центральна Рада ухвалила закон, яким установила новий територіальний поділ України на «землі». Потім гетьман Скоропадський відмовився від цієї новації, а в Українській державі було відновлено традиційну систему «повіт-губернія».

Що ж до «другої» УНР, то взагалі виникла парадоксальна ситуація. З одного боку, формально Директорія сприйняла ідею земельного поділу України, про що свідчить навіть назва її офіційного органу, де друкувалося українське законодавство, — «Вісник державних законів для всіх земель УНР». Проте, з іншого боку, в реальному житті все залишилося по-старому і це, у свою чергу, доводить аналіз українського законодавства, що затверджувалось Директорією з урахуванням саме губерніально-повітової моделі. Хоча, як свідчать деякі джерела, український уряд планував «переведення фактичного поділу на землі згідно ще з законом про це Центральної Ради» [19].

Наприкінці січня 1919 року майже усі київські газети вийшли із словами «Свято об'єднання українського народу». Саме такою була загальна оцінка Акта Злуки між УНР та ЗУНР, що його проголосив Універсал Директорії 22 січня 1919 року.

Символічно, що відзначення злуки між УНР та ЗУНР збіглося з річницею IV Універсалу, що дало підставу говорити про здійснення «двох мрій» — здобуття незалежності й забезпечення соборності України.

«Свято річниці четвертого Універсалу, — писав 22 січня 1919 року часопис «Україна», — став тим більш дорогим, що здійснилась на наших очах друга мрія української нації: Західна Українська Республіка і Велика Україна об'єдналися в

одне державне тіло. Кордони впали, немає більше «русинів» і «малоросів», а тільки громадяни УНР».

Об'єднання «Великої» та «Західної» України стало визначною подією тодішнього суспільно-політичного життя. Київська преса докладно інформувала про візит галицької делегації, яка, за словами її керівника, лідера української радикальної партії Л.Бачинського, прибула до столиці УНР, щоб остаточно нотифікувати ухвали відносно «нерозлучного об'єднання двох українських республік» [20].

Широко обговорювався й сценарій урочистого святкування цієї події, для чого було утворено спеціальну урядову комісію на чолі з широковідомим професором І.Огієнком. Планувалася гучна маніфестація на Софійській площі, служба Божа, військовий парад, а сам день 22 січня проголошувався «всенародним національним святом».

Сценарій урочистих заходів закінчувався словами: «Відсіль учасники походу поволі розходяться» [21]. На жаль, ці слова стали символічною, хоча й сумною прикметою тих свят, які «поволі» перейшли у площину серйозних проблем, що так і не дістали свого розв'язання.

Наскільки змінив територіальний устрій України «Акт злуки і з'єднання ЗУНР і УНР в одну одноцільну, суверенну Народню Республіку», як це підкреслювалося в Універсалі Директорії від 22 січня 1919 року?

Для відповіді на це запитання слід згадати т. зв. «передвступний договір», підписаний у Фастові ще 1 грудня 1919 р. між представниками УНР і ЗУНР. За цим договором, ЗУНР з огляду «на витворені історичними обставинами, окремими правовими інституціями та культурними й соціальними ріжницями окремішності життя на своїй території й населення» одержувала територіальну автономію. Передбачалося також, що «окрема спільна комісія» визначить межі цієї автономії та докладні умови злуки. Як і багато чого іншого, так і це не було зроблено. 17 січня 1919 року вже згадана газета «Україна» надрукувала статтю «Політика галицьких українців у 1918 р.», де висловлю-

валася надія, що відтепер вона піде «по лінії всеукраїнських інтересів». Та цього не сталося, а суперечності між наддніпрянськими й галицькими лідерами стали одним з факторів, негативний вплив яких фатально позначився на долі української революції.

Єдина спроба врегулювати відносини між двома урядами, на жаль, у момент найсерйозніших розходжень припадає на 4 липня 1919 року, коли Директорія затвердила закон «Про утворення в складі Міністерств УНР Міністерства у справах Західної Області Республіки (Галичина)». Цікаво, що в цьому законі йдеться вже не про ЗУНР, а лише про Західну область у складі УНР. Не торкаючись політичної сторони цієї справи (закон викликав рішуче невдоволення галицьких провідників, оскільки набагато понижував їхній статус), звернімо увагу на таку проблему: формально — земельний поділ, реально — губернії, повіти і на додаток — нове утворення у статусі області, що до того ж мало певну «владну» специфіку. Закон від 4 липня не торкався внутрішньої організації влади в «Західній Області Республіки» (в губерніях і повітах її представляли комісари й органи місцевого самоврядування) і визначав лише порядок відносин з центром. Саме через «Міністерство у справах Західної Області Республіки» й мали «відбуватися всі урядові зносини з Галичиною», причому воно відрізнялося від інших міністерств, адже чотири його департаменти — «Фінансовий, Товарообміну, Комунації та Військовий» очолювали представники міністерств «Фінансів, Народного Господарства, Шляхів та Військового».

З огляду на сучасні українські проблеми, можна дійти висновку, що наші попередники теж вагалися, виробляючи різні варіанти — від «широкої автономії» ЗУНР на хвилі піднесення, яке викликав тоді акт злуки, до порівняно низького статусу області, в якому відобразилося неприховане роздратування лідерів УНР галичанськими політиками. І в цьому також була своя логіка. Як слушно зазначав відомий діяч української революції М.Шаповал, «на Україні було дві українські армії, два



уряди, два головних штаби, дві тактики, дві дипломатії, лише була одна земля і один народ як єдине джерело здобування харчів, коней, податків т.п. Двовластя ніде на світі не толерується ніким, лише на Україні було допущено таку розкіш, як дві державні влади на одній території. Між урядами була глуха, але вперта боротьба» [22]. Справді, це в чомусь збігається з аргументами тих, хто, аналізуючи статус Криму у складі України, цілком слушно вважає, що не може бути двох суверенітетів у межах однієї держави.

У цьому контексті виникає ще одна цікава аналогія, яка зачіпає навіть психологічний аспект проблеми. Не тільки зіткнення «двох урядів» і «двох тактик» (у комплексі, звичайно, з іншими факторами) зрештою призвело до краху соборної України у листопаді того ж 1919 року. «Дві психології й дві політики, — зазначав інший відомий український діяч, колишній прем'єр УНР І.Мазепа, — одна — галицька консервативно-партикулярна, друга — наддніпрянська революційно-соборницька, — ось це все власне, а не що інше, як наслідок окремих історичних умов життя в Галичині і на великій Україні» було тим основним фактором, який спричинив до фатальних наслідків» [23].

Здавалося б, ми говоримо про різні речі, проте це не так: сучасне кримське питання справді обтяжено дуже вагомим психологічним чинником, адже ми маємо всі підстави говорити і про «окремі історичні умови життя» в Криму, який порівняно недавно увійшов до складу України, і про психологію російськомовного населення півострова.

Можемо навести ще один красномовний приклад, теж український, але вже з історії іншої держави — автономний статус Закарпаття у складі унітарної Чехословаччини у період між двома світовими війнами. У цьому випадку проблема полягала в тому, що Закарпаття мало досить широкі автономні права, які, втім, не були реалізовані.

Отже, хоча всі історичні аналогії вельми умовні, проте їх не слід відкидати, оскільки вони містять велику частку історичної

правди, засвідчують спадкоємність певних тенденцій та привертають увагу до повчального історичного досвіду.

Якщо оцінювати розвиток ситуації навколо кримської проблеми саме з урахуванням цих факторів, то варто звернути увагу на таке питання.

Закон про розмежування повноважень між органами державної влади України та Республіки Крим фактично надавав останній повний економічний суверенітет. Однак обскурантизм певної частини кримських політиків — назвемо все своїми іменами, їхнє прагнення попри всі реалії й навіть просто тверезу оцінку подій неодмінно зберегти у кримській Конституції ряд ~~вкрай~~ політизованих і визивних положень, якими, наприклад, «народ Криму» проголошувався «носієм суверенітету та єдиним джерелом державної влади», а сама Республіка Крим — «правовою демократичною державою», яка входить до складу «держави Україна» (саме таке означення вживалось в її тексті) й визначає свої відносини з нею на основі договору й угод (статті 1, 2, 9 Конституції Республіки Крим від 6 травня 1992 року), — призвів до відомих наслідків. Іншими словами, що заради зовнішніх форм й політичної кон'юнктури було втрачено набагато більше, і тепер, як би не розвивалися події, повернутися до вихідних позицій цього закону навряд чи можливо.

Однак, з іншого боку, під час роботи над проектом Конституції деякі українські політики теж не уникли спокуси віддати перевагу формі перед змістом. Хоча проблема полягає не в тому, позбавити Крим права називатися «республікою» чи мати власний парламент або ж замість означення «закони Автономної Республіки Крим» знайти якісь інші паліативні форми. Набагато важливіше було чітко окреслити межі компетенції Криму, предмет його відання. Наприклад, на підставі вже згаданого закону про розмежування повноважень віданню Республіки Крим підлягало визначення порядку, організації та діяльності республіканських (Республіки Крим) та місцевих органів влади, місцевого самоврядування, яка на практиці дозволяла досить широке її розуміння кожною заінтересованою стороною.

Подібну ж нечітку формулу було зафіксовано і в чинному законі про Автономну Республіку Крим, за яким до її відання відносилось уже «визначення повноважень і порядку діяльності» республіканських і місцевих органів. Цим одразу ж скористалась Верховна Рада АР Крим, коли Президент України видав 19 серпня 1995 року Указ «Про органи державної виконавчої влади Автономної Республіки Крим» (цим Указом у районах Криму утворювалися державні адміністрації, які виступали «правонаступниками виконавчих комітетів відповідних районних рад щодо їх зобов'язань, прав і обов'язків»).

Президія кримського парламенту, щоправда майже з піврічним запізненням, виступила із зверненням до Президента України та Верховної Ради України, в якому виклала власне розуміння своїх повноважень (на її думку, дія цього Указу не поширювалась на міські ради в АР Крим) і порушила питання про «усунення протиріч у тлумаченні» українського законодавства.

Подібні ситуації виникали і в процесі застосування інших норм законів, що визначали статус Криму. Так, варто послатися на пункт 17 статті 3 знов-таки закону про розмежування повноважень, який відносив до відання АР Крим «забезпечення прав і свобод громадян, громадянської і національної злагоди, охорони законності і правопорядку і громадянської безпеки». У законі «Про Автономну Республіку Крим» було використано делікатне формулювання: «участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки» (пункт 15 статті 8). Однак і вона несла в собі певну небезпеку неоднозначного її розуміння з усіма можливими негативними наслідками.

І немає принципового значення, в якій формі вони побачили б світ — у вигляді закону чи якогось іншого акта, хто його видасть — законодавчий чи представницький орган, оскільки все одно джерело майбутніх непорозумінь зберігається.

У цьому контексті несподівано виникла делікатна ситуація, пов'язана з рекомендаціями міжнародних організацій, що проявляли зацікавленість у розвитку подій в Криму.

Йдеться, зокрема, про лист Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин Макса Ван ден Стула від 5 квітня 1996 року до міністра закордонних справ України за результатами «круглого столу», що відбувся у місті Нордвіку (Голландія). У цьому листі висловлювалися деякі рекомендації «щодо розбіжності думок, які заважають остаточному схваленню Конституції Автономної Республіки Крим Парламентом України». У цілому ці рекомендації містили професійний правовий аналіз кримської Конституції від 1 листопада 1995 року. Наприклад, слушно підкреслювалося, що пункт 5 частини другої статті 116, яким до повноважень Голови Верховної Ради АР Крим віднесено підписання договорів і угод з іншими державами, не відповідає автономному статусу республіки у складі України. Замість цього пропонувалася точніша редакція: «міжнародні угоди з питань, що належать до компетенції АРК».

Та були й такі рекомендації, які не вписувалися в українські реалії. Це, зокрема, стосувалося пропозиції укласти між Україною та АР Крим угоди з основних економічних та фінансових питань [24].

Не торкаючись навіть правової сторони цієї пропозиції (наше законодавство як тоді, так і тепер не знає подібних актів), підкреслимо такий аспект справи: ідея укладення договору між Україною й АР Крим (повномасштабного чи з конкретних питань — наприклад, бюджетних) увесь час використовувалась саме кримською стороною як засіб реалізації своєї мети: оформлення відносин України з Кримом за прикладом відносин Росії з Татарстаном. Уже напередодні прийняття Конституції України про це вголос не говорять, але відлуння цієї ідеї не згасло і, як засвідчили подальші події, не згасає. І не випадково 4 квітня 1996 року Верховна Рада України саме з цих причин не затвердила частину першу статті 98 Конституції АР Крим від 1 листопада 1995 року: «Відносини між органами державної влади України і Республіки Крим визначаються на підставі Конституції України, Конституції Республіки Крим, договорів і

угод між органами державної виконавчої влади України і Республіки Крим».

Крім того, аналіз численних звернень і відозв Верховної Ради АР Крим свідчив, що «підказки» міжнародних організацій, зокрема ОБСЄ, неодноразово використовувалися кримськими політиками для політичного тиску на центр. Як приклад, наведемо «Звернення до громадян Криму» від 31 травня 1995 року. У цьому зверненні йшлося про попередній «круглий стіл» ОБСЄ у місті Локарно 11—14 травня того ж року і відзначалось, що експерти ОБСЄ запропонували включити до Конституції АР Крим «основні частини» вже не раз згаданого закону про розмежування повноважень і порадили Україні «прийняти паралельний конституційний закон такого ж змісту». У зверненні також висловлювалася надія «на гарантії з боку ОБСЄ».

Зауважимо, що взагалі проблема подібних рекомендацій (втім, як і взагалі зарубіжного досвіду) давно обтяжена надмірною політизацією, і сенс у тому, щоби ставитись до них з обережністю, передбачаючи ймовірні наслідки їх застосування. Наприклад, у рекомендаціях Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин від 5 квітня 1996 року висловлювалася надія, що «український Парламент не відмовиться від його готовності надати Криму істотну автономію в тих питаннях, які не належать до виключної компетенції України». Знову основний наголос робився на переговорах, хоча ситуація стрімко мінялася, особливо на фоні перспектив нової Конституції України.

Повертаючись до подій, пов'язаних з її прийняттям, нагадаємо, що більшість народних депутатів не погодилася з радикальними варіантами розв'язання кримської проблеми, і тимчасова спеціальна депутатська комісія, яка діяла на останньому етапі конституційного процесу, все-таки повернулася до назви «Автономна Республіка Крим». Чітко визначилися коло питань, з яких АР Крим здійснює нормативне регулювання, а також предмети її відання. Водночас (що цілком зрозуміло) відобразилася й позиція тих, хто скептично оцінював

кількарічний досвід переговорів, численних попереджень, взаємних звернень і звинувачень. Це проявилось, зокрема, в тому, що й у проекті тимчасової спеціальної Комісії Верховна Рада АР Крим все-таки визначилася як представницький орган, який у межах своїх повноважень має право приймати рішення й постанови (а не закони). Залишалось відкритим і питання, чи матиме АР Крим свою Конституцію.

Виступаючи 28 травня 1996 року на черговому засіданні Верховної Ради, голова згаданої комісії М.Сирота сказав: «Багато часу комісія витратила на погодження і доопрацювання розділу «Автономна Республіка Крим». Саме таку назву остаточно погодила комісія. Основна проблема полягала в тому, що думки окремих депутатів з приводу цього розділу були аж надто полярними. Частина радикально налаштованих депутатів вважала, що у складі України може бути лише Кримська область, яка нічим не повинна відрізнятися від інших областей держави. Протилежно налаштовані депутати наполягали на наданні Автономній Республіці Крим максимально можливих повноважень».

На думку М.Сироти, доповнення відповідного розділу двома додатковими статтями, якими окреслювалось коло питань, які відносились до відання АР Крим чи з яких вона здійснювала нормативне регулювання, стало «максимально допустимим компромісом».

У цій ситуації Верховна Рада АР Крим активізувала свої зусилля, Так, 6 червня 1996 року вона ухвалила постанову «Про законодавчу ініціативу Верховної Ради Криму з проекту Конституції України», де відтворювалися в цілому традиційні позиції відносно статусу півострова (Севастополь входить до складу Автономної Республіки, Верховна Рада АР Крим — орган законодавчої влади), а також містилися пропозиції загального характеру («народ України» замість «український народ», державний статус російської мови).

Через кілька днів — 12 червня — було ухвалено ще одну постанову «Про продовження роботи над спірними положеннями і статтями Конституції Автономної Республіки Крим».

Та події розвивалися вже зовсім в іншому темпі й напрямі. Все це добре відомо, а тому наголосимо, що розділ Конституції України, присвячений Автономній Республіці Крим, разом з деякими іншими статтями (державна символіка, статус мов, проблеми власності) став предметом додаткового узгодження в історичний день прийняття нового Основного Закону України.

28 червня о 2-й годині ночі на голосування було винесено пакет пропозицій, який стосувався трьох проблем: державної символіки, порядку призначення та звільнення Прем'єр-міністра, а також «легалізації» кримської Конституції саме у розділі «АР Крим». Однак цей пакет не дістав необхідної кількості голосів.

З одного боку, представники фракції комуністів не приймали жовто-блакитну символіку, а з другого боку, деякі народні депутати, обрані від АР Крим, все одно наполягали на тому, щоби Верховна Рада АР Крим все-таки ухвалювала свої закони з питань, що не врегульовані законодавством України.

Знову відкривається обговорення. З голосу пропонуються нові варіанти, зокрема, записати «основний закон АР Крим», однак кримські депутати наполягають на назві «Конституція АР Крим». У свою чергу керівник тимчасової спеціальної комісії М.Сирота як на аргумент посилається на те, що вже прийнято норму, яка єдиним органом законодавчої влади визначає Верховну Раду України. Потім тодішній Голова Верховної Ради О.Мороз спробував поєднати це в одне формулювання — Основний закон (Конституція) АР Крим. Та все одно безрезультатно.

О 5 годині 30 хвилин на трибуну знов виходить Є.Марчук, який керував роботою тієї групи народних депутатів, що підготувала компромісний варіант кримських статей. Він сказав: «На даний момент вноситься такий взаємопов'язаний пакет. Доповнити статтю 135 частиною першою такого змісту,

який зачитав тільки що Олександр Олександрович: «Автономна Республіка Крим має Конституцію (статут) Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як двома третинами конституційного складу Верховної Ради України». Тобто Автономна Республіка Крим має Конституцію. Це — серйозний компроміс».

Крім того, у новому пакеті змінилися й формулювання норм, які стосувалися державної символіки, зокрема запроваджувалися малий та великий герби України.

Проте цей пакет також дістав лише 278 голосів. «Кримські» депутати все одно наполягають на праві Верховної Ради АР Крим видавати закони. Тоді вилучається слово «статут» і все одно набирається тільки 286 голосів.

Вкотре починається дискусія. Вноситься пропозиція виключити положення, за яким Конституцію АР Крим слід затверджувати двома третинами голосів. Та навпаки, проект статті 20 доповнюється згадкою про герб Війська запорозького як одного з елементів Великого герба України.

Нарешті, 28 червня близько 7 години ранку цей варіант компромісного пакету дістає 302 голоси. А потім більшістю в 316 голосів приймається в цілому весь X розділ Конституції України, присвячений правовому статусу АР Крим.

Перебіг подій конституційної ночі не тільки доводить, якого значення Верховна Рада надавала кримській проблемі, а й те, що відповідний розділ нової Конституції нашої держави (втім, як і більшість інших) народився в результаті широкого компромісу різних політичних сил. Таким чином, визначено як правові, так і політичні параметри, у рамках яких ця проблема має вирішуватися.

Насамперед слід звернути увагу, що вперше саме на конституційному рівні окреслено предмети відання АР Крим і ті питання, з яких вона здійснює нормативне регулювання (статті 137, 138). Відповідна глава попередньої Конституції містила лише загальне положення: «Автономна Республіка Крим є



невід'ємною складовою частиною України, яка самостійно вирішує питання, віднесені до її відання», проте далі у тексті Конституції це положення ніяк не розвивалося. У березні 1995 року було підготовлено нову й розширену редакцію «кримської» глави, однак вона навіть не дійшла до другого читання. Нічого не змінив у цьому плані й Конституційний Договір.

І ось нарешті болісну проблему розв'язано. Причому так, що відкривалися можливості для подальшого розвитку прав Криму. Адже остання частина статті 139 не «закривала» їх перелік, а, навпаки, передбачалося, що законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження. Щоправда, з плином часу виявилось, що саме це конституційне положення активно використовувалося Верховною Радою АР Крим для некоректних політичних і правових маніпуляцій.

Необхідно також враховувати й інші статті Конституції. Так, порівняно з попереднім Основним Законом нашої держави Верховна Рада України втратила можливість скасовувати правові акти Верховної Ради АР Крим. Тепер ці повноваження здійснює Президент України, який може зупинити дію нормативно-правових актів АР Крим з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

З іншого боку, Верховна Рада АР Крим позбавлена права законодавчої ініціативи, хоч і може звертатися до Конституційного Суду.

Водночас слід звернути увагу, що, народившись в результаті політичного компромісу, Конституція України відобразила деякі новації, а вони потребували глибокого осмислення. Повною мірою це стосувалося й тих її статей, які регламентують правовий статус АР Крим.

Власне кажучи, знову виникла необхідність зробити те, що вже доводилося робити, — визначити концептуальні засади. Наприклад, осмислити правову природу рішень і постанов Верховної Ради АР Крим, з'ясувати, як вони співвідносяться з

нинішнім кримським законодавством, розглянути навіть техніко-юридичні аспекти їх прийняття. Або такий приклад: Конституцією окремо визначено питання, з яких АР Крим здійснює нормативне регулювання, а також предмети її відання. Знов-таки виникало запитання, у яких правових формах реалізовуватимуться повноваження АР Крим стосовно предметів її відання.

Крім того, після прийняття нової Конституції Верховна Рада України приступила до розгляду тих законопроектів, що прямо чи опосередковано впливали з неї, зокрема, законопроектів про Кабінет Міністрів (інша справа, що його й досі не прийнято), про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації. Тоді ж на порядок денний постала проблема податкової, бюджетної реформи. Отже, законодавче регулювання кримського питання не можна було розглядати ізольовано від загального процесу вдосконалення українського законодавства відповідно до нової Конституції України.

## Використані джерела:

1. Багров Н. Крым. Время надежд и тревог. — Симферополь, 1996. — С. 92.
2. Там же. — С. 96.
3. Грабовський П. Зібрання творів: У 3 т. — К., 1959. — Т. 3. — С. 299—300.
4. Див.: Багров М. Цит. праця. — С. 98—99.
5. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. — С. 57, 60.
6. Там же. — С. 70.
7. Там же. — С. 82.
8. Див.: Багров Н. Политико-правовые аспекты становления АР Крым // Культура Причерноморья (Симферополь). — 1998. — № 4. — С. 246—247.
9. Тут і надалі цитати наводяться за стенограмами засідань Верховної Ради України».
10. Українська Центральна Рада. — Т. 1. — С. 233.
11. Там же. — С. 125—126.
12. Плющ І. Якою Україна буде — залежатиме від усіх нас // Голос України. — 2000. — 15 липня.
13. Багров М. Цит. праця. — С. 151.
14. Грушевський М. На порозі нової України / Хто такі українці і чого вони хочуть. — С. 211.
15. Багров М. Цит. праця. — С. 259.
16. Цит. за Копиленко О. «Сто днів» Центральної ради. — К., 1992. — С. 62.
17. Литвин С. За український Крим. — К., 1997. — С. 47.
18. Див. Поровський Н. Крымская проблема: закономерная проблема или целенаправленная провокация. — К., 1996. — С. 6—7.
19. Громада (Кам'янець-Подільський). — 1919. — 13 червня.
20. Україна (Київ). — 1919. — 19 січня.
21. Україна (Київ). — 1919. — 22 січня.

22. Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма. — Прага, 1928. — С. 150.

23. Мазепа І. Україна в огні і бурі революції. У 3 ч. — Прага, 1941. — Ч. 2. — С. 134.

24. Див.: Політика і час. — 1996. — № 6. — С. 88.

### III. АКТУАЛЬНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В АР КРИМ

#### § 1. Від Конституції України до Конституції АР Крим

Стверджуючи, що встановлення і окреслення основних параметрів правового статусу Автономної Республіки Крим, безперечно, становить одну з найскладніших в українському державотворенні, необхідно уточнити: у цих рамках чи не найскладнішою виявилась проблема кримської Конституції.

З точки зору еволюції конституційного процесу на кримському рівні, у ньому виділяються два головних етапи. Перший з них починається, зрозуміло, з моменту відновлення кримської автономії 1991 року, і органічно вплітається в процес будівництва «повносуверенної» держави на півострові, а другий — з моменту прийняття Конституції України. Саме відповідний розділ Конституції України визначив нарешті принципові засади правового статусу АР Крим (нагадаємо, що попередня Конституція містила лише одну статтю, присвячену цим проблемам), який потребував відповідного розвитку у нашому законодавстві, причому насамперед на основі ґрунтовного концептуального визначення перспектив «кримського питання». Проте, як і раніше, цього не було зроблено, а на перший план вийшли політичні міркування, причому як з боку самої АР Крим, так і центру.

Якщо говорити про позицію центру, то вона проявилася у буквальному розумінні частини четвертої статті 136 Конституції України, що в свою чергу матеріалізувалося у вигляді двох законів: «Про Верховну Раду АР Крим» і «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим». Планувалося також ухвалити ще два закони: «Про Раду Міністрів АР Крим» і «Про статус

депутата АР Крим». Як наслідок — надмірно і невиправдано регламентувало чимало другорядних питань, які цілком і безболісно можна було б віддати автономії. Наприклад, закон «Про Верховну Раду АР Крим» торкається значною мірою внутрішнього життя цього представницького органу, що дублюється Конституцією АР Крим і навіть Регламентом Верховної Ради АР Крим. Так, у статті 11 закону «Про Верховну Раду АР Крим» визначено навіть технологію голосування: «Кожен депутат голосує особисто бюлетенем, опускаючи бюлетень до скриньки для голосування».

Свого часу висловлювалася пропозиція ухвалити закон України «Про організацію влади в АР Крим», який би визначив її загальні засади і принципи. Однак цей варіант було відкинуто.

Якщо говорити про позицію Верховної Ради АР Крим, то прийняття нової Конституції України, на жаль, не змінило традиційного для неї курсу політичного маневрування як у цілком конкретних актах, ухвалених нею, так і в загальній стратегії відносин з центром. Наприклад, відтепер за Конституцією України Верховна Рада Криму має право видавати лише нормативно-правові акти. Однак цю конституційну норму вона виконувала суто формально, «винайшовши» таке формулювання: «нормативно-правовий акт АР Крим — Закон АР Крим».

У цьому зв'язку варто назвати деякі акти Верховної Ради АР Крим, що мали відверто «визивний характер». Так, 17 квітня 1997 р. Верховна Рада АР Крим ухвалила постанову «Про встановлення звання «Почесний громадянин АР Крим».

З одного боку, слід зазначити, що розділ Х «Автономна Республіка Крим» Конституції України взагалі не торкається питання, чи вправі Крим встановлювати почесні звання. Подібне повноваження передбачала стаття 8 Закону «Про Автономну Республіку Крим», і в даному випадку можна було керуватися частиною другою статті 138 Конституції України, за якою «законами України Автономної Республіки Крим можуть бути делеговані також інші повноваження».

Проте саме це конкретне звання «Почесний громадянин АР Крим» викликало заперечення. Як відомо, протягом усього процесу затвердження Верховною Радою України Конституції АР Крим проблема внутрішнього кримського громадянства була однією з найскладніших, а статтю Конституції АР Крим стосовно її громадянства так і не було затверджено. Таким чином, усі похідні питання (у тому числі й встановлення звання «Почесний громадянин АР Крим») слід було б розв'язувати лише після визначення «першооснови» — самого поняття громадянства АР Крим та його правових параметрів.

15 жовтня 1997 року Верховна Рада АР Крим ухвалила не менш політизовану постанову «Про функціонування російської мови на території АР Крим», за пунктом першим якої «офіційною мовою та мовою діловодства на території АР Крим» вважається російська мова. При цьому у постанові містяться посилення на статті 10 і 138 Конституції України.

Дійсно, за статтею 138 Конституції України до відання АР Крим віднесено регулювання проблеми застосування мов на території АР Крим, проте однозначна перевага однієї з мов, що функціонують в автономії, суперечить тому, як це сформульовано в Конституції України. Адже за вказаною статтею до відання АР Крим належить «забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим», тобто ця конституційна норма фактично заперечує проти того, щоб одна мова розвивалася на шкоду іншій, а тим більше за рахунок обмеження сфери функціонування державної мови. Аналогічні принципи закладено й у законі про мови в Україні.

Крім того, за статтею 134 Конституції України нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Та як відомо, статтю 6 Конституції АР Крим, де визнача-

вся статус мов в АР Крим, Верховною Радою України на той час не було затверджено. Крім того, у законодавстві України не вживається поняття «офіційна мова» (інша справа, що проблема застосування мов виходить за межі АР Крим і потребує виважених і водночас сміливих рішень на загальноукраїнському рівні, та це тема самостійного дослідження).

5 лютого 1998 року Верховна Рада АР Крим прийняла постанову, якою ухвалила «вважати 23 лютого в Автономній Республіці Крим Днем захисника Вітчизни». Проте Конституція і закони України не наділили Верховну Раду АР Крим повноваженнями ухвалювати подібні рішення. На підставі пункту 33 Закону України «Про Верховну Раду АР Крим» вона має право лише на «затвердження символіки, заснування Грамоти та Почесної грамоти Верховної Ради АР Крим та інших відзнак АР Крим відповідно до законів України». Після затвердження Конституції АР Крим ці повноваження також не змінилися.

У стратегічному плані категоричне заперечення Верховної Ради АР Крим викликала послідовність розгляду законів України «Про Верховну Раду АР Крим», «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» та Конституції АР Крим. 11 липня 1997 року Верховна Рада АР Крим ухвалила Звернення до Президента України, у якому наголошувалося, що ці закони слід прийняти лише після остаточного затвердження Конституції АР Крим.

Які ж аргументи наводила Верховна Рада АР Крим? У заяві йшлося про якісь «попередні домовленості з Президентом України та Верховною Радою України», містилися скарги на подальше обмеження прав автономії (у цій заяві йшлося про те, що повноваження Верховної Ради АР Крим стоять «нижче рівня повноважень місцевих рад, наданих їм Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також посилення на «проведення курортного сезону».

Втім справа була навіть не в цих аргументах — абсолютно стандартних, якщо вдатися до інших подібних кримських актів. Мета цієї заяви полягає в тому, щоб «продавати» власний про-



ект закону про Верховну Раду АР Крим, який відображав основні і, додамо, цілком традиційні підходи кримських політиків до статусу півострова. Заява закінчувалася пропозицією Президенту України «відкласти прийняття цього закону для відповідного доопрацювання з урахуванням наданих раніше АР Крим повноважень і запропонованого нами проекту Закону України «Про Верховну Раду АР Крим» (?).

Того ж дня Верховна Рада АР Крим ухвалила свій проект і звернулася до «депутатів Верховної Ради України від Криму» з проханням внести його у порядку законодавчої ініціативи на розгляд українського парламенту. Основна ідея проекту полягала в тому, щоб закріпити змішану систему формування Верховної Ради АР Крим (100 депутатів, з яких 50% мали обиратися за мажоритарною, а 50% — за пропорційною системою).

Забігаючи трохи наперед, зазначимо, що до прийнятого 26 грудня 1997 року Закону України «Про Верховну Раду АР Крим» вказана норма таки увійшла! Це у свою чергу стало однією з причин президентського вето на цей закон. Як зазначалося у зауваженнях Президента України, «застосування ж такого підходу до виборів місцевих органів у одному з регіонів, навіть такому, який має права територіальної автономії, є передчасним, а, можливо, і в цілому неприйнятним. Адже в разі масового його застосування створилися б умови для порушення основоположних принципів щодо прав і свобод громадянина, встановлених статтями 21, 24 та 71 Конституції України» (ці статті, зокрема 24, встановлюють рівність конституційних прав і свобод громадян, їх рівність перед законом).

Під час повторного розгляду 10 лютого 1998 року закону Верховна Рада України погодилась з цією пропозицією і в остаточному його тексті записано, що представницький орган автономії формується за мажоритарною системою.

Інші засади проекту стосувалися цілком традиційних проблем, які стосувалися меж впливу Верховної Ради АР Крим на визначення порядку організації і діяльності органів влади та самоврядування на території автономії, а також повноважень

відносно призначення та погодження цілої категорії керівників, насамперед силових структур.

Проблемний характер мала, наприклад, ідея надати, зокрема Голові Верховної Ради АР Крим, право «вести переговори і підписувати договори з органами державної влади України». Більше того, розвиваючи цю ідею, 17 липня 1998 року Верховна Рада АР Крим виступила з пропозицією «законодавчо закріпити договірні відносини між Державним бюджетом України та бюджетом Автономної Республіки Крим», які містилися у черговому зверненні до Президента України, Верховної Ради України та Уряду України.

Нагадаємо, що проблема договірних відносин між Україною й АР Крим особливої гостроти набула у 1991—1992 рр. Проте уже в Законі України «Про Автономну Республіку Крим» від 17 березня 1995 року цей принцип відносин між центром та АР Крим навіть не згадувався. Останню крапку поставила Конституція України, але майже через рік після її прийняття проблема договору постає знову.

Свого часу І. Франко написав: «Щирість тону і щирість переконань». Ці слова повною мірою стосуються кримських політиків, які не були щирими навіть у «боротьбі» за власну Конституцію. Це проявилось вже тоді, коли 2 вересня 1996 року Президія Верховної Ради АР Крим затвердила «План заходів Верховної Ради Криму у зв'язку з прийняттям Конституції України й затвердженням Конституції АР Крим».

Лишаючи осторонь певну некоректність самої назви, оскільки Конституція АР Крим не була затверджена у повному обсязі, звернемо увагу, наприклад, на перший пункт цих заходів, яким передбачалося проведення «аналізу правового статусу і положень», визначених Конституцією України та іншими законами України, однак лише з метою подальшого «розширення повноважень АР Крим».

Передбачалася також підготовка проекту закону АР Крим «Про внесення змін і доповнень до Конституції АР Крим» відповідно до положень Конституції України, але знов-таки на-

явність у назві проекту слів «закон АР Крим» яскраво засвідчувала вже не раз згадану «нещирість» кримських політиків.

Слід зазначити, що 19 червня 1997 року Верховна Рада АР Крим ухвалила зміни до Конституції автономії, що, втім, лише ускладнило, коли взагалі не заплутало цей процес. Адже вносилися зміни як до вже затверджених Верховною Радою України положень, так і до тих статей, що лишилися не затвердженими. Наприклад, пропонувалося перетворити означення «громадянин Республіки Крим» на «громадянин в АР Крим». Однак знов-таки здебільшого косметичні зміни не розв'язували єдиної проблеми — приведення кримської Конституції у відповідність з Конституцією України, хоча необхідність цього була очевидною. Так, після прийняття Конституції України ще більше зросла штучність включення до кримської Конституції розділу III «Права і свободи людини і громадянина» (88 із 136 статей, що становили весь обсяг Конституції), притаманного конституції суверенної держави. Не відповідали правовому статусу автономії принципи організації владних структур (зокрема, статті 5, 104), за якими «система органів державної влади будується за принципом розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки».

Проте Верховна Рада АР Крим категорично відмовилась розглянути проблему комплексно й вимагала розгляду лише тих положень (усього 22 статті), що лишилися незатвердженими. Як заявив в інтерв'ю газеті «Голос України» 20 листопада 1997 року тодішній Голова Верховної Ради АР Крим А.Гриценко: «На мою думку, слід внести на розгляд Верховної Ради України оті 22 статті Конституції АР Крим. Ми згодні їх доопрацювати».

Дискусія набула такої гостроти, що 10 грудня Верховна Рада України змушена була навіть ухвалити постанову «Про розгляд Конституції АР Крим», якою рекомендувала Верховній Раді АР Крим подати «для затвердження Конституцію АР Крим у

вигляді єдиного цілісного документа, узгодженого з Конституцією України».

Та роботу над Конституцією АР Крим відсунули на другий план інші події. На початку 1998 року у центрі уваги опинилася проблема виборів до Верховної Ради АР Крим.

Найперше постала проблема законодавства, за яким мали відбутися ці вибори. Здавалося б, не було жодних непорозумінь, адже за вже не раз згаданою частиною четвертою статті 136 Конституції України порядок формування Верховної Ради АР Крим визначається Конституцією й законами України, нормативно-правовими актами АР Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Це застереження «з питань, віднесених до компетенції АР Крим» видається особливо важливим. Якщо зіставити це з визначеною статтями 137 і 138 Конституції України компетенцією автономії стосовно виборчого процесу, до якої віднесено лише призначення виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та затвердження складу виборчої комісії АР Крим, то правомірно говорити лише про нормативне регулювання саме цих питань. Проте Верховна Рада АР Крим поквапилася ще 18 червня 1997 року ухвалити цілісний нормативно-правовий акт «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим». Спрямованість цього акта засвідчує хоча б те його положення, за яким у виборах до Верховної Ради АР Крим мають право брати участь жителі Севастополя, а це місто, як відомо, не включено до складу автономії.

Зазначимо також, що лише у листопаді 1997 року на розгляд Верховної Ради України було подано відповідний проект закону, підготовлений народним депутатом України («кримського походження») Л.Мирымським. Загалом цей проект майже точно відтворював закон «Про вибори народних депутатів України», щоправда з урахуванням кримської специфіки. Вказаний проект теж приймався досить складно, адже й щодо нього застосовувалось президентське вето, аж поки 12 лютого 1998 року його було нарешті остаточно ухвалено.

Однак прийняття тоді цього закону не розв'язувало проблеми строків проведення виборчої кампанії в АР Крим, а головне — самої дати виборів до її представницького органу. Адже Верховна Рада АР Крим відмовилась від проведення виборів 28 березня 1998 року в рамках загального виборчого процесу по всій території. Виникла правова колізія, що, однак, мала й цілком конкретні політичні наслідки.

З одного боку, Конституцією України призначення нових виборів до Верховної Ради АР Крим дійсно віднесено до компетенції автономії (стаття 138). Та, з іншого боку, сталося так, що Конституція АР Крим до останнього часу взагалі не визначала терміну повноважень Верховної Ради АР Крим. Лише 19 червня 1997 року, коли до неї, як уже зазначалося, вносилися зміни, з'явилася й нова редакція статті 105, де, нарешті, вказувалося, що Верховна Рада АР Крим обирається терміном на чотири роки. Проте ці зміни (так само як і попередню редакцію цієї статті) Верховна Рада України на той час не затвердила.

Принагідно слід також взяти до уваги той факт, що перша сесія Верховної Ради АР Крим тодішнього скликання відкрилася 10 травня 1994 року, тобто саме весною 1998 року закінчувався чотирирічний термін її повноважень.

Як же розв'язалася ця колізія?

Спочатку на правовому рівні, коли одночасно із законом «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» Верховна Рада України ухвалила й постанову «Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради АР Крим» — пунктом 28 ст. 85 Конституції України це віднесено до компетенції Верховної Ради України.

У відповідь Верховна Рада АР Крим використала увесь арсенал своїх засобів. 19 лютого 1998 року вона ухвалила постанову, якою призначила вибори на останню неділю вересня того ж року та направила чергове звернення до Президента Парламентської асамблеї Ради Європи Л.Фішер. Крім того, було підготовлено й звернення до Конституційного Суду України

стосовно визнання неконституційною постанови Верховної Ради України від 12 лютого 1998 року.

Нарешті, останню крапку у цій колізії поставив Президент України, який 21 лютого 1998 року направив звернення Верховній Раді АР Крим, яким запропонував їй скасувати своє рішення. «Приймаючи рішення про проведення виборів у вересні 1998 року, тобто через чотири роки і шість місяців після попередніх виборів, — підкреслив Президент України, — Верховна Рада Автономної Республіки Крим фактично самочинно продовжила свої повноваження на півроку, хоча відповідно до статті 138 Конституції України це питання не належить до відання Автономної Республіки Крим».

У зверненні зазначалося також, що в разі відмови змінити цю ситуацію, Президент України «змушений буде вжити заходів, передбачених Конституцією та законами України».

Як наслідок — 23 лютого 1998 року Верховна Рада АР Крим ухвалила постанову «Про ситуацію, що склалася у зв'язку з виборами депутатів Верховної Ради АР Крим», пункт перший якої скасовував попереднє рішення, хоча не обійшлося без традиційних для кримських політиків маневрів.

Так, некоректним слід вважати пункт другий постанови: «Вибори до Верховної Ради АР Крим провести відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» — чинність Закону України на її території не потребує такого сумнівного з правової точки зору підтвердження. Крім того, Верховна Рада АР Крим все одно запропонувала Верховній Раді України перенести вибори з 29 березня на 10 травня, мотивуючи «неможливістю додержати терміни та інші умови виборів, передбачених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» (пункт третій постанови).

Однак ці побоювання виявилися марними. Верховна Рада України 3 березня 1998 року ухвалила відповідні зміни до цього закону, скоректувавши усі строки, необхідні для проведення виборів саме 29 березня.

Набагато складніше виявилось розв'язати іншу — на жаль, поки що «традиційну» для АР Крим — проблему кримсько-татарського населення.

Специфіка останніх виборів полягала в тому, що цього разу не було встановлено фіксованої квоти для кримських татар. Більше того, на відміну від Закону України «Про вибори народних депутатів України», який у загальних рисах враховував інтереси національних меншин (частина друга статті 7), закон «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» цієї проблеми взагалі не торкався — у завуальованій формі її намагалися вирішити, включивши до частини третьої статті 7 положення стосовно норми відхилення (не більше десяти відсотків) кількості виборців по округу від середньої по АР Крим.

Однак цей варіант не задовольнив тих, на кого був розрахований, — лідерів кримськотатарського руху.

Варто зазначити, що проблема кримських татар вийшла за суто кримські рамки. Необхідність її розв'язання нарівні з іншими проблемами загальнодержавного значення не викликає сумнівів. Інша справа, що й досі — хоча прийнято відповідні закони, програми тощо, немає суттєвих позитивних зрушень — як через брак коштів, так і через граничну політизацію цієї проблеми. На нашу думку, від самого початку роль кримських татар розглядалася з хибних позицій — як своєрідна альтернатива російськомовному населенню Криму. Втім вказана проблема становить тему окремого дослідження, тому торкнемося її тою мірою, якою це необхідно.

Коли не лишилося сумнівів у тому, що ідея національної квоти не має шансів, виник новий варіант — надати право брати участь у виборах особам з числа кримських татар та інших депортованих народів, які повернулися в Україну на постійне проживання, оформивши його належним чином, проте не набули громадянства України. Правовим підґрунтям цього варіанту стала стаття 1 Угоди з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів, підписана в рамках СНД 9 жовтня 1992 року в м. Бішкек (звідти й

спрощена назва — Бішкекська Угода) й ратифікована Україною 1993 року. За цією статтею, «сторони забезпечують депортованим особам, які добровільно повертаються у місця їх проживання на момент депортації, рівні з громадянами, які там постійно проживають, політичні, економічні та соціальні права й умови для облаштування, працевлаштування, національного, культурного та державного розвитку».

Виходячи із спрощеного й довільного розуміння — чи навіть точніше сказати — бачення цієї норми, її адепти особливий наголос робили на словах «рівні політичні права», вкладаючи у них свій зміст й підганяючи їх під власні політичні інтереси. 20 березня 1998 року Президія Верховної Ради АР Крим направила Верховній Раді України чергове звернення, наполягаючи на тому, що подібний варіант суперечитиме Бішкекській угоді, ратифікованій Україною.

Зрозуміло, що питання, пов'язані з реалізацією Бішкекської угоди, зокрема статті 1, а вона має переважно декларативний характер, потребували об'єктивного правового аналізу насамперед у контексті нової Конституції України. Як відомо, за її статтею 70 виборче право мають лише громадяни України. Не можна оминати й проблеми співвідношення норм міжнародних угод та національного законодавства. Якщо попередня Конституція цієї проблеми взагалі не торкалася, а закон «Про міжнародні договори України» (ухвалений у грудні 1993 року) встановив при додержанні відповідних умов пріоритет норм міжнародного договору перед нормами національного законодавства (стаття 17), то за статтею 9 нинішньої Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. А укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

А головне — прагнення скористатися з політичних прав, гарантованих Конституцією України, без натуралізації якимось відтіснило на другий план реальну ситуацію, коли особи з чис-



ла кримських татар після повернення в Україну штучно затягували процес набуття українського громадянства. Під час першого читання проекту нової редакції закону «Про громадянство України» (30 жовтня 1996 року) наводилася така цифра: тільки 74 представники кримськотатарського народу з більш як 250 тисяч, які мешкають в Криму і повернулися туди, подали документи про прийняття українського громадянства.

Втім, як заявив Голова представництва УВКБ ООН в Україні Йозеф Дьорке на конференції «Кримські татари і українське суспільство: проблеми політичної та соціальної інтеграції», яка відбулася у Києві 26—27 листопада 1998 року, лише незначний відсоток осіб з числа кримських татар мав інформацію про процедуру звернення по українське громадянство, а також стосовно того, що взагалі означає українське громадянство [1].

Ще одна причина цього ненормального становища полягала й у недосконалості самого закону «Про громадянство України», що у свою чергу стало однією з причин підготовки його нової редакції, причому, як зазначив 20 грудня 1997 року в інтерв'ю газеті «Голос Криму» тодішній голова комісії Верховної Ради АР Крим з питань національної політики Криму Л.Арифов, «у проекті є позитивні моменти, які вже дозволяють депортованим громадянам оформити громадянство». Дуже скоро — у квітні того ж року — цей закон у новій редакції набрав чинності, тобто було усунуто можливі перешкоди на шляху натуралізації кримських татар. Проте, як і в інших випадках, центр уваги було перенесено у політичну площину.

У березні 1998 року на розгляд Верховної Ради України все-таки було внесено кілька проектів закону про внесення змін до закону «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» стосовно надання кримським татарам, які повернулися на постійне проживання в АР Крим і оформили це належним чином, права брати участь у виборах (наприклад, тодішнього народного депутата М.Дорошевського від 19 березня 1998 року).

Розглядаючи цей проект, Верховна Рада України опинилася у завідомо програшному становищі: прийняти цей проект —

порушити Конституцію України, відхилити — потрапити під вогонь критики за нехтування інтересів депортованих народів з усіма наслідками, що витікали з цього.

На щастя, відхилення цього проекту не призвело до драматичних наслідків, а вибори в АР Крим пройшли без ускладнень. Більше того, уся ця ситуація прислужилася справі подальшого розв'язання проблем кримських татар, зокрема, на міждержавному рівні [2].

Лишається додати, що новому складу Верховної Ради АР Крим — попри всі політичні пристрасті — вдалося все ж таки поставити крапку у довготривалому конституційному процесі. 21 жовтня 1998 року Верховна Рада АР Крим прийняла новий варіант своєї Конституції, на яку чекала остання, не менш складна стадія — затвердження українським парламентом.

## § 2. Конституція АР Крим: проблеми затвердження

Якщо говорити про послідовність дій Верховної Ради АР Крим, то починати слід з її рішення «Про представника Верховної Ради АР Крим» від 27 травня 1998 року, яким відомий кримський політик М.Багров уповноважувався «представляти інтереси Верховної Ради АР Крим у комітетах, комісіях, інших органах Верховної Ради України та Кабінеті Міністрів з питань Конституції АР Крим, проектів законів України, постанов та інших актів Верховної Ради України стосовно інтересів АР Крим».

Потім у цей процес безпосередньо включився новий Голова Верховної Ради АР Крим Л.Грач, який 28 вересня 1998 року подав, а точніше «представив» (саме так зазначалося у його поданні) Президії Верховної Ради АР Крим свій проект кримської Конституції. Як визнав Л.Грач, 131 стаття із 136, тобто практично весь текст Конституції АР Крим від 1 листопада 1995 року, не відповідала Конституції України. З урахуванням цього новий, точніше черговий проект кримської Конституції, на думку його автора, мав три основні особливості.

По-перше, було концептуально змінено статус АР Крим «зі статусу суверенної держави... на статус Автономної Республіки Крим, котра не має державного... суверенітету, але має самостійність у межах питань її відання і є складовою частиною суверенної держави України».

По-друге, «змінено статус органів влади — з державних на органи влади АР Крим».

По-третє, «змінено статус Конституції суверенної держави, що має верховенство на території республіки, на статус Конституції АР Крим як складової частини суверенної держави, що відповідає Конституції України і законам України, набирає чинності після затвердження її законодавчим органом держави і регулює питання, віднесені до відання АР Крим» [3].

Справді, з тексту цього проекту було нарешті вилучено розділи «Права і свободи людини і громадянина», «Громадян-

ське суспільство», які становили більше половини обсягу попередніх варіантів кримської Конституції. Красномовним свідченням принципово нових засад проекту Л.Грача стала й відмова від специфічного кримського громадянства, яке протягом усього конституційного процесу постійно провокувало як українських політиків, так і фахівців-юристів.

Щоправда, новий проект все одно містив деякі спірні положення, зокрема посилення на те, що «правову основу прав і повноважень АР Крим», крім Конституції та відповідних законів України, становлять також «основи і принципи взаємовідносин між центральними органами державної влади, Верховною Радою АР Крим, Радою Міністрів АР Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями в АР Крим». Однак все-таки він робив цілком реальним перспективу його затвердження в Києві.

21 жовтня 1998 року Верховна Рада АР Крим ухвалила такий проект Л.Грача й одночасно сформувала т. зв. «Конституційну комісію Верховної Ради АР Крим для роботи у Верховній Раді України щодо затвердження Конституції АР Крим» (комісію очолив сам Л.Грач).

Власне, у самій ідеї створення подібної комісії не було нічого нового. З перших днів існування кримської автономії постійно з'являлися численні комісії, узгоджувальні та робочі групи, мета яких полягала у веденні переговорів з центром з широкого кола питань (від переговорів щодо правових засад автономії до розблокування конституційного процесу). Проте принципова відмінність цієї Конституційної комісії полягала в тому, що їй надавалося право вносити до затвердженого Верховною Радою АР Крим тексту Конституції «редакційні зміни» після відповідних консультацій з комітетами та фракціями Верховної Ради України (пункт 2 постанови). Тут рівною мірою враховувався як кримський досвід, так і досвід прийняття Конституції України.

Кримський досвід доводив, що будь-які, навіть найуспішніші переговори або консультації на рівні робочих груп (деле-

гацій — на першому етапі існування автономії) зводились нанівець блокуванням досягнутих результатів, коли справа доходила до Верховної Ради АР Крим. Формулювання ж пункту 2 згаданої постанови фактично розв'язувало руки Л.Грачу у боротьбі (а ситуація справді була дуже напруженою) за затвердження кримської Конституції.

Якщо говорити про досвід Конституції України, то існує версія, що 28 червня 1996 року Верховна Рада України нібито доручила якійсь комісії доопрацювати текст, прийнятий у конституційну ніч. Однак це лише версія, адже Верховна Рада України обмежилася лише протокольним дорученням Тимчасовій спеціальній комісії по доопрацюванню проекту Конституції України (йдеться про комісію під керівництвом народного депутата М.Сироти, який підключився до конституційного процесу на останньому його етапі) разом з правовими службами Секретаріату Верховної Ради України провести термінологічну та мовну експертизу тексту Конституції. Регламент Верховної Ради України (ст. 6.7.4) забороняє після прийняття закону в цілому внесення до нього будь-яких змін, у тому числі стилістичних. Однак відлуння цього рішення разом з нагальною проблемою все-таки завершити кримський конституційний процес дали свій результат, причому, як потім з'ясувалося, досить ефективний.

15 грудня 1998 року Верховна Рада України приступила до розгляду Конституції АР Крим. Доповідаючи цей документ, Л.Грач у притаманній йому яскравій манері ще раз наголосив на руйнівних наслідках конфронтації між центром та автономією, навівши приклади збройних конфліктів у Росії, і ще раз підтвердив відданість конструктивному діалогу з українською владою.

Водночас він також виклав основні положення Конституції, навколо яких, однак, й точилося найбільше дискусій в сесійній залі. Ці положення стосувалися, зокрема, «моделі взаємодії органів влади АР Крим з органами державної влади України»;

функціонування державної та національних мов, бюджету, питань, пов'язаних з розвитком соціальної сфери Криму.

Крім того, чимало уваги Л.Грач приділив т. зв. «вертикалі виконавчої влади та механізму взаємодії з органами місцевого самоврядування». Він виходив з того, що «на рівні автономії не передбачено державної адміністрації, а Раду Міністрів АР Крим не включено в систему державних органів». Саме цією обставиною він пояснив появу в тексті Конституції такого принципу, як «виконання Радою Міністрів АР Крим державних виконавчих функцій і повноважень, делегованих законами України відповідно до Конституції України», причому «організація, порядок виконання цих делегованих державних функцій і повноважень мали б визначатися нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим».

Спирність зазначеної ідеї полягає насамперед у тому, що українське законодавство взагалі не знає такого поняття, як «державні виконавчі функції й повноваження». За Конституцією України, кримській автономії законами можуть делегуватися повноваження. Та ця новела розвивалася далі. У цій же статті проекту вказувалося, що за погодженням з Верховною Радою АР Крим і на основі погоджених рішень Кабінетом Міністрів України і Радою Міністрів АР Крим можуть визначатися ще й «окремі умови виконання делегованих державних виконавчих функцій і повноважень».

У цьому контексті слід було оцінювати й норму проекту (ст. 28), за якою кримські нормативно-правові акти мають відповідати не законам України, як це визначено Конституцією України, а т. зв. «основам, принципам, засадам», встановленим законами України.

Усе разом це знов-таки підводило вже до добре знайомої ідеї договірних відносин між Україною та АР Крим, яка з дивовижною затятістю виникала знову й знову.

Однак якщо подібна «договірна» модель відносин з центром лишалася на другому плані, інша модель — відносин і механізму взаємодії між Верховною Радою АР Крим та органами

місцевого самоврядування проявлялася абсолютно однозначно. Полягало це насамперед у специфічній природі самого кримського парламенту. У проекті його було визначено як «вищий представницький орган АР Крим, який представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування».

Для порівняння варто навести статтю 1 Закону України «Про Верховну Раду АР Крим»: «Представницьким органом АР Крим є Верховна Рада АР Крим, яка здійснює свої повноваження на підставі Конституції і законів України, Конституції АР Крим і нормативно-правових актів АР Крим з метою сприяння реалізації прав на інтересів населення автономії та вирішенню питань життєдіяльності регіону».

Запропоноване у проекті Конституції АР Крим означення виходило за межі Конституції України (там просто сказано «представницький орган») та закону «Про Верховну Раду АР Крим» і було спробою надати Верховній Раді АР Крим «подвійну» роль — парламенту, що представляє інтереси громадян, та обласної ради, що представляє інтереси територіальних громад.

Принагідно варто зазначити, що за Конституцією України інтереси територіальних громад саме і представляють органи місцевого самоврядування. За статтею 140 місцевого самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Подібний принцип закріплено й у статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», за якою місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Отже, цілком неправильно ставити в один ряд територіальну громаду і місцеве самоврядування, оскільки між ними існує зв'язок зовсім іншого характеру.

Втім ця теоретична новація мала цілком прикладний характер, що повною мірою проявилось у розділі проекту Консти-

туції АР Крим, присвяченому проблемам місцевого самоврядування. Насамперед вказувалося, що відповідно до Конституції та законів України «могли визначатися особливості здійснення місцевого самоврядування в АР Крим».

До речі, по всьому тексту проекту постійно, можна навіть сказати, ритуально згадувалася Конституція України. Наприклад, у статті 37 вказувалося, що Верховна Рада АР Крим має право в порядку, передбаченому Конституцією України, прийняти рішення про відставку заступника Голови Ради міністрів АР Крим. Проте ця посадова особа у відповідному розділі Конституції України навіть не згадується, так само, як і «особливості здійснення місцевого самоврядування в АР Крим».

Як засвідчує досвід відносин Верховної Ради України та Верховної Ради АР Крим у справі приведення нормативно-правових актів автономії у відповідність із законами України, основним аргументом кримської сторони практично в усіх випадках була частина друга статті 138, яка встановлює можливість делегування законами України Автономній Республіці Крим додаткових повноважень.

Однак якщо звернутися до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», то виявиться, що у ньому закріплено дещо інший підхід. Так, за частиною другою статті 24 «правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в АР Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь». Отже, фактично жодних «особливостей місцевого самоврядування, крім специфіки статусу Севастополя, який взагалі обумовлений Конституцією України. А єдина згадка про повноваження АР Крим стосується того, що органи місцевого самоврядування, крім Конституції та законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, керуються також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів АР Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Це цілком закономірно з огляду на встановлене Конституцією України право АР Крим вирішувати питання, віднесені до її



відання, проте, як бачимо, не дає жодних підстав ставити питання про особливості здійснення місцевого самоврядування.

Тим більше, що ці особливості, закладені у проекті Конституції АР Крим, полягали фактично у спробі відтворити «вертикаль» органів місцевого самоврядування на території автономії. Інакше не можна оцінити той факт, що Верховна Рада АР Крим набувала право зупиняти акти органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду.

Слід зазначити, що проблема відповідальності органів місцевого самоврядування досить активно дискутувалася в процесі прийняття як Конституції України, так і самого закону про місцеве самоврядування.

За Конституцією України (стаття 144), рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. А в статті 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» взагалі зазначено, що «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку».

Варто звернути увагу на те, що, розвиваючи конституційні механізми захисту прав місцевого самоврядування, відповідний закон взагалі виключає можливість зупинення кимось актів органів місцевого самоврядування.

Знов-таки, доцільність та ефективність цієї норми, як й інших положень цього закону, становить тему самостійного дослідження. Проте деякі базові положення, що визначають правові основи місцевого самоврядування в Україні, не можна ігнорувати. Насамперед це стосується відносин органів самоврядування між собою. Стаття 15 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає лише добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування в асоціації та інші форми добровільних об'єднань (які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Мін'юсту України). А стаття 16 цього ж закону допускає, що органи місцевого самоврядування з ура-

хуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподілити між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Формально ці загальні положення закону було дотримано у проекті Конституції АР Крим, проте водночас знов-таки «творчо» розвинуто. Так, частина перша статті 44 проекту мала такий вигляд: «Згідно з Конституцією України, законами України, Європейською Хартією про місцеве самоврядування, Конституцією Автономної Республіки Крим, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим органам місцевого самоврядування може делегуватися виконання окремих республіканських виконавчих функцій та повноважень з передачею фінансів і майна для забезпечення виконання зазначених функцій та повноважень».

На основі погоджених рішень або угод між Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть визначатися порядок і умови виконання делегованих республіканських виконавчих функцій та повноважень відповідних нормативно-правових актів».

Посилання на Конституцію та закони України в даному випадку абсолютно некоректне, оскільки вони не передбачають делегування повноважень органами місцевого самоврядування між собою. Виходячи з Конституції та закону «Про місцеве самоврядування в Україні», районна чи обласна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, не може делегувати свої повноваження відповідній сільській чи міській раді. Більше того, якщо виходити з логіки статті 142, за якою в управлінні районних чи обласних рад перебувають об'єкти комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, то взагалі подібне гіпотетичне делегування іде знизу вгору, а не навпаки — зверху вниз.

Подібний принцип бачимо й у статті 26 закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає виключну компетенцію міських, сільських, селищних рад й перелік питань, які вирішуються тільки на їх пленарних засіданнях. За пунктом 31

цієї статті саме в такий спосіб приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади. Щоправда, цей закон допускає випадок, коли передача повноважень здійснюється зверху вниз — за статтею 14 сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Проте як Конституція, так і закон «Про місцеве самоврядування в Україні» під терміном «делегування» визнають лише делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а також повноважень органів виконавчої влади, наданих законом органам місцевого самоврядування.

Зрозуміло, Верховна Рада АР Крим як орган, що представляє спільні інтереси територіальних громад, мала і має додержувати цих загальних принципів.

У даному випадку цілком некоректним було також посилення на Європейську Хартію місцевого самоврядування, оскільки питання, наскільки вона допускає взаємне делегування повноважень між органами місцевого самоврядування, на наш погляд, залишається відкритим. У частині п'ятій статті 4 Хартії йдеться про повноваження «центральної та регіональної влади», які делегуються місцевій владі, тобто органам місцевого самоврядування.

Можливе різне розуміння вживаного у цій статті терміна «центральної та регіональної влади», а крім того, й проблеми перекладу. Сталося так, що досі не опубліковано офіційного перекладу Європейської Хартії місцевого самоврядування. Лише у січні 2000 року на запит Комітету Верховної Ради з питань місцевого самоврядування та державного будівництва МЗС України зробило офіційний переклад цього документа.

Однак попри усю неоднозначність різних варіантів перекладу два положення Хартії не викликають жодних сумнівів. Так, за частиною першою статті 4, «головні повноваження і функції місцевих властей визначаються Конституцією або законом», причому це положення «не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону». Отож є й «функції», й повноваження, проте все разом це не дає ніяких підстав для того, щоб на основі Хартії вибудувати фактично вертикаль органів місцевого самоврядування на чолі з Верховною Радою АР Крим.

До того ж стаття 10 Хартії, яка закріплює право органів місцевого самоврядування на свободу асоціацій зі своїми «колегами», засвідчує, що не сприймаються будь-які відносини підлеглості. Доречно також звернути увагу й на такий факт: декларуючи свою відданість Європейській Хартії місцевого самоврядування, проект Конституції АР Крим тим не менше її порушував. Знов-таки звернемося до проблеми асоціацій органів місцевого самоврядування. Нині в Україні діє принаймні десять таких асоціацій. Однак проект (ст. 45) передбачав утворення однієї Асоціації органів місцевого самоврядування АР Крим, яка наділялася правом попередньо розглядати проекти нормативних актів, що стосувалися сфери їх діяльності. Практично планувалося утворити проміжну бюрократичну ланку, яка б виступала від їх імені у відносинах з Верховною Радою АР Крим.

Прагнення кримських лідерів побудувати «вертикаль» органів місцевого самоврядування в АР Крим були цілком співзвучні настроям лівої частини Верховної Ради України, яка на той час тримала ситуацію під контролем. В українському парламенті паралельно відпрацьовувалися свої моделі взаємодії, зокрема з обласними радами, які б дозволили вийти за рамки «методичної допомоги» як єдиної форми відносин між Верховною Радою та місцевими радами, що її допускав закон про місцеве самоврядування. Через те кримське керівництво цілком природно сподівалось на розуміння чималої частини народних депутатів.

Внесений на розгляд Верховної Ради України проект кримської Конституції містив ще певну кількість спірних положень. Так, стаття 1 визначала Раду міністрів АР Крим як «вищий виконавчий орган». У частині другій статті 3 йшлося про «право власності АР Крим», хоча за пунктом 3 частини першої статті 138 Конституції України до відання АР Крим належить «управління майном, що належить Автономній Республіці Крим».

Як і раніше, певні проблеми становило те, як пропонувалося врегулювати формування бюджету автономії. Завжди ця проблема була однією з найскладніших, і лише в законі «Про Автономну Республіку Крим» з'явилося формулювання, яке переводило її у конструктивне річце: «складання і затвердження бюджету АР Крим на основі єдиної податкової політики України». Потім воно дослівно увійшла до Конституції України.

Однак у проекті знову йшлося про «фінансову самостійність», «проведення експериментів у сфері оподаткування», «міжбюджетні відносини Державного бюджету України і бюджету АР Крим» (пункти 13, 14 частини першої статті 18). Забігаючи наперед, зазначимо, що з чотирьох «кримських» справ, які розглянув Конституційний Суд України, одна стосувалася саме бюджетних проблем.

Викликали заперечення норми проекту, які надавали право Верховній Раді АР Крим «визначати порядок укладення і затвердження договорів і угод від імені АР Крим з питань, віднесених до відання АР Крим, затвердження договорів і угод».

Проблема зовнішніх зв'язків АР Крим завжди була досить складною й викликала підвищений інтерес. Наприклад, закон «Про міжнародні договори України» (частина шоста статті 3) навіть закріплював право «Республіки Крим в особі її вищих органів законодавчої і виконавчої влади надавати пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України». До речі, цю норму, яка застаріла змістовно й термінологічно, досі не приведено у відповідність з нинішнім конституційним статусом АР Крим.

Після тривалих дискусій стосовно «меж можливого» для автономії, які тривали на фоні значної зовнішньополітичної активності наших сусідів — Росії, Туреччини — у законі «Про Автономну Республіку Крим» з'явилося досить нейтральне формулювання, яке окреслило її «зовнішні повноваження» лише питаннями економіки, охорони навколишнього середовища і культурного співробітництва.

Якщо порівняти це з тими повноваженнями, якими відповідно до закону «Про місцеві державні адміністрації» користуються ці органи, зокрема, «укладати договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством», то зрозуміло, що позбавити Верховну Раду АР Крим можливості укладати подібні угоди означало б не виправдано знизити її статус. Тим більше, що кримські політики постійно порівнювали обсяг повноважень владних органів автономії та областей України.

Однак суть проблеми полягала зовсім не в механічному зіставленні компетенції Верховної Ради АР Крим чи обласної ради або обласної державної адміністрації. Знов-таки необхідно враховувати коректність як самих формулювань, так і перспективи їхнього подальшого використання. На наш погляд, у проект цілком свідомо закладалась невідповідність між повноваженнями АР Крим, її Верховної Ради в галузі зовнішніх зв'язків, що потім проявилось у практиці застосування цих та інших положень кримської Конституції.

Говорячи про проблемні статті проекту, варто було б виділити частину першу статті 7, яка допускала створення при Верховній Раді АР Крим представництва міста Севастополя. А частина друга цієї статті 7 передбачала, що територію АР Крим «може бути змінено з урахуванням рішення республіканського (місцевого) референдуму та рішення Верховної Ради АР Крим відповідно до Конституції України». Проте за Конституцією України (стаття 73) питання про зміну території України вирішується виключно Всеукраїнським референдумом. Ясно, що гіпотетична зміна території АР Крим цілком ймовірно тор-

катиметься й території усієї країни, тому небезпечно було допускати подібні неоднозначні норми.

Стаття 39 втручалася у сферу здійснення правосуддя. Останню ж статтю проекту, присвячену «гарантіям та забезпеченню статусу і повноважень АР Крим», взагалі важко було збагнути, адже вона надавала Верховній Раді АР Крим право «вносити пропозиції про зміни, які стосуються обмежень статусу і повноважень АР Крим, Верховної Ради і Ради міністрів АР Крим, визначених Конституцією, законами України».

Незважаючи на явний прогрес, проект потребував ретельної правової експертизи, проте, як і раніше, його долю все одно визначали політичні фактори. На це під час досить бурхливого обговорення проекту в сесійній залі звернув увагу народний депутат О.Лавринович, який перевів проблему у таку площину: що має бути вищим — політична доцільність чи верховенство конституційних норм України. Прихильники цих протилежних підходів уособлювали й протилежні табори самої Верховної Ради.

Найбільш концентровано позицію лівого крила висловив соціаліст М.Лавриненко, який до того ж виступив із співдоповіддю від імені тодішнього Комітету з питань правової реформи. Звертаючись до своїх колег-депутатів, він сказав: «Ми з вами опрацьовували текст Конституції Автономної Республіки Крим дуже ретельно, і зауваження, які виникали, були враховані конституційною комісією, якій Верховна Рада Криму надала повноваження робити редакційні правки й уточнення стосовно приведення Конституції Криму у відповідність із Конституцією України. Ми погодилися також і з тим, що в деяких місцях виписано не зовсім так, як нам хотілося б, але Верховна Рада Автономії Республіки Крим прийняла саме таку редакцію, вона в цілому і зокрема не суперечить Конституції і законам України».

Він також підкреслив, що Конституція АР Крим «є політико-правовим документом», а усі її сумнівні положення врегульовано частиною другою статті 138 Конституції Украї-

ни, за якою законами України АР Крим можуть бути делеговані інші повноваження.

Проти такого спрощеного й політизованого ставлення до проблемних статей проекту виступили «праві». Ось що сказав уже згаданий депутат О.Лавринович: «Ми працювали досить довго над проблемою конституційності всіх положень, і мушу сказати, що, на превеликий жаль, декілька положень, які не відповідають Конституції України, сьогодні залишені. Насамперед ідеться про статті, які життєво важливі для держави в цілому і для автономії зокрема. Це стаття 18, пункт 13 — про бюджетну самостійність Автономної Республіки Крим. Ця стаття в цій частині явно суперечить пункту 4 статті 138 Конституції України, оскільки йдеться про автономну бюджетну систему і, по суті, конфедеративні бюджетні відносини, коли немає податкової багатоканальності і існує лише, образно кажучи, плата данини від автономії до центру». Він також підкреслив, що право Верховної Ради АР Крим на скасування актів Ради міністрів автономії, що зазначено в статті 4, суперечить пункту 16 статті 106 Конституції України, де це право передбачено за Президентом України. А стаття 38 у частині шостій, де Рада Міністрів уже має право на скасування актів районних державних адміністрацій автономії, також не відповідає Конституції України, оскільки це право надане Президентові України і обласним державним адміністраціям.

Традиційно предметом гострої дискусії стала проблема функціонування мов, а також статусу кримськотатарського народу.

«Соромливо в пункті 1 статті 10 Конституції Криму зазначено, — заявив Л.Танюк, — що, крім державної, можуть бути інші мови, а потім витягується на світ у пункті 2 прерогатива однієї мови. У статті 10 Конституції України чітко сказано: «Державною мовою в Україні є українська мова». Таку фразу треба було б все-таки спочатку дати в Конституції Криму, а потім говорити (як у Конституції України), що всі інші мови так само мають право на існування. Бо соромливість ставлення



до мови і в тому, що Конституція Криму написана українською, а Леонід Іванович Грач, який прекрасно володіє українською мовою, виступає тут російською».

Полемізуючи з ним, депутат від міста Керчі В.Мироненко, навпаки, заявив, що Конституцію АР Крим слід ухвалити, проте одночасно внести поправки до неї з метою посилення «захисту російськомовного населення».

Відомий кримськотатарський політик Р.Чубаров наголосив на тому, що Конституція АР Крим має розв'язувати два завдання: відповідати Конституції, законам України, а також сприяти консолідації усіх етнічних спільнот Криму, забезпечуючи їм рівні права і можливості у вирішенні питань, віднесених Конституцією України до відання АР Крим. Проте, на його думку, жодне з цих завдань Конституція АР Крим не розв'язала.

Йому активно заперечував колишній Голова Верховної Ради України О.Мороз, який підкреслив, що внесений на розгляд парламенту проект набагато кращий, ніж ті, що пропонувалися раніше, оскільки визначає, що Крим є територіальною автономією у складі України. «Заради цього, — сказав О.Мороз, — можна було б голосувати вже всю Конституцію, тим більше, зважаючи на те, що моменти, котрі турбують депутатів і в нас, і в Криму (мова, етнічні особливості, квоти на виборах, бюджетні стосунки тощо) визначаються законами, які прийматиме Верховна Рада України. Тому мені здається, що тут немає навіть предмета для сумніву чи для дискусій з приводу потреби прийняття Конституції».

У таких полярних виступах минув майже весь сесійний день. Леонід Грач вдався до останнього аргументу, заявивши, що у нього відбулося кілька розмов з Президентом України, який «виступає за прийняття Конституції Криму та підтримує її засади». Однак проект дістав лише 210 голосів.

Знову розпочалося обговорення, причому досить різке. Представник Народного Руху В.Асадчев під оплески частини залу взагалі назвав Л.Грача «здібним шахраєм». У відповідь лідер

Селянської партії С.Довгань звинуватив Рух у спробі «заколоти в Криму конфлікт на всю Україну».

Проект вдруге ставиться на голосування, проте збирає ті ж 210 голосів. Тоді як компромісний варіант розглядається пропозиція представника фракції «Громада» В.Шишкіна стосовно утворення погоджувальної комісії з представників Верховної Ради України та АР Крим, яка й дістає 246 голосів.

Майже тиждень у Верховній Раді тривали інтенсивні консультації. Вони засвідчили не тільки амбіції кримських лідерів, а й відсутність з боку центру чіткого розуміння того, як слід розвивати основні конституційні параметри АР Крим. А брак чітких політичних орієнтирів і «меж можливого» у повноваженнях АР Крим призводив і призводить до різного бачення правових аспектів кримської Конституції.

Механізм політичного узгодження вкотре переважив професійне правове опрацювання проекту. Саме тому він зазнав лише незначних змін. Так, означення Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим приведено у відповідність з Конституцією України, виключено положення про «основи і принципи взаємовідносин» між владними органами України та АР Крим.

Найхарактернішим прикладом здебільшого косметичного доопрацювання проекту слід вважати вже згаданий розділ про місцеве самоврядування в АР Крим. Було виключено частину другої статті 42, яка прямо декларувала «особливості здійснення місцевого самоврядування», проте залишено без змін усі інші статті, що саме і розкривали механізм цих особливостей. Власне, Л.Грач прямо це визнав, виступаючи на сесії Верховної Ради України 23 грудня під час повторного розгляду проекту. «По ряду принципиальных вопросов, — сказав він, — о которых мы говорили, Крым остался на своих позициях. Но я со всей ответственностью подчеркиваю (это разделяет и профильный комитет): Конституция Автономной Республики Крым полностью соответствует Конституции государства Украины».

Однак цього разу бурхливого обговорення не відбулося. Вирішальну роль відіграло те, що у прийнятті Конституції АР Крим були зацікавлені не тільки «ліві». Представник фракції комуністів П.Баулін ще під час першого обговорення у досить таки різкій та відвертій формі заявив, що проект ані за змістом, ані за формою не є Конституцією автономії. Він назвав його «договором» між кримською та київською елітами.

Лишаючи на совісті цього депутата його висновки (він взагалі виступав практично за повну самостійність півострова), тим не менше зазначимо, що певною мірою він мав рацію. Інакше не можна пояснити того дивного факту, що усі погоджувальні процедури не торкнулися принципових позицій проекту, зате зосередились на другорядних аспектах, в яких, втім, були особливо зацікавлені кримські політики. Йдеться, зокрема, про несумісність мандата депутата Верховної Ради АР Крим з посадою члена Ради міністрів АР Крим та іншими «кріслами». Саме такий варіант закріплено в статті 5 Закону «Про Верховну Раду АР Крим». Проте з Конституції АР Крим це обмеження виключено.

Цього разу політичні консультації досягли своєї мети, і без особливих проблем 23 грудня 1998 року Верховна Рада України затвердила Конституцію АР Крим. За неї проголосувало 230 народних депутатів.

Щоправда, наступного дня найпереконаніші противники кримської Конституції спробували реваншуватися. Представник фракції «Реформи-Конгрес» І.Осташ виступив із заявою, якою звинуватив керівництво Верховної Ради у порушенні Регламенту та фальсифікації: «Народним депутатам України, — виголосив І.Осташ, — було надано не повний текст Конституції, а, так звані, положення Конституції Автономної Республіки Крим з редакційними змінами і уточненнями, внесеніми Конституційною комісією Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 23 грудня 1998 року. При цьому Конституційна комісія Автономної Республіки Крим порушила свої повноваження і перевищила їх. Надані зміни є не лише ре-

дакційними, а тому повинні бути проголосовані Верховною Радою Автономної Республіки Крим».

Однак цей демарш вже ніяк не міг вплинути на ситуацію. Проблеми, пов'язані із затвердженням Конституції АР Крим, поступилися місцем проблемам її реалізації.

### § 3. Конституція АР Крим: проблеми реалізації

Як показала майже трирічна практика застосування кримської Конституції, центр і автономія мають взаємні «борги», хоча породжені вони різними факторами.

На загальнодержавному рівні існують серйозні протиріччя між законом України «Про Верховну Раду АР Крим» та Конституцією АР Крим. Вже вказувалося на те, що по-різному визначено природу Верховної Ради АР Крим, а також вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Та це лише один з аспектів загальної проблеми. Наприклад, те, що в законі «Про Верховну Раду АР Крим» віднесено до її відання, кримською Конституцією визначається як «компетенція», причому значно розширена. Так, коли за законом «Про Верховну Раду АР Крим» до її відання належить «затвердження бюджету АР Крим та внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання» (пункт 7 частини другої статті 9), то на підставі відповідної норми кримської Конституції Верховна Рада АР Крим утворює ще й Рахункову палату для «здійснення контролю від імені Верховної Ради АР Крим за використанням коштів бюджету АР Крим органами виконавчої влади» (пункт 7 частини другої статті 26).

Закон «Про Верховну Раду АР Крим» передбачав лише заслуховування нею інформацій начальників Головного управління МВС та СБУ України в Криму (пункт 26 частини першої статті 9), однак у Конституції АР Крим йдеться вже про погодження призначення та звільнення цих посадових осіб. І подібних прикладів можна навести чимало.

У липні 1999 року український парламент зробив спробу внести лише одну зміну до закону «Про Верховну Раду АР Крим». Деякі депутати Верховної Ради України активно лобіювали інтереси своїх кримських «колег», намагаючись відновити їх імунітет хоча б в обмеженому варіанті. Пропонувалося доповнити статтю 5 новими положеннями, за якими, зокрема, «депу-

тата Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можна було затримати чи заарештувати без згоди Верховної Ради Автономної Республіки Крим до винесення обвинувального вироку. У разі відмови Верховної Ради Автономної Республіки Крим у дачі згоди на затримання чи арешт депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим подання про одержання згоди на його затримання чи арешт вносив лише Генеральний прокурор України до Верховної Ради України».

Однак Президент України повернув цей закон до Верховної Ради, мотивуючи свою позицію тим, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а додаткові гарантії недоторканності Основний Закон України передбачає лише для народних депутатів України, Президента України та суддів. Президент запропонував скасувати цей закон як такий, що не відповідав Конституції та порушував конституційний принцип рівності громадян.

Верховна Рада не змогла подолати президентське вето, а основних проблемних положень, як вже зазначалося, взагалі не торкнулася.

В результаті виникає такий комплекс розбіжностей, який взагалі позбавляє сенсу функціонування окремого закону «Про Верховну Раду АР Крим». Певною мірою показово, що у статті 25 Конституції АР Крим, за якою порядок діяльності Верховної Ради АР Крим, її органів та посадових осіб визначається «Конституцією України, Конституцією АР Крим, Регламентом Верховної Ради АР Крим і нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим у межах її повноважень, закон «Про Верховну Раду АР Крим» навіть не згадується. Механічно узгодити його з Конституцією АР Крим — тільки визнати й закріпити усі її недоліки. Удосконалювати закон разом з кримською Конституцією — знову «запустити» конституційний процес в АР Крим з усіма наслідками, що витікають з цього.

Втім не тільки цей закон суперечить Конституції АР Крим. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» пропозиція щодо призначення на посаду або

звільнення з посади голови районної державної адміністрації в АР Крим вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України Головою Ради міністрів АР Крим (частина третя статті 46), тоді як відповідно до Конституції АР Крим (частина третя статті 37) зазначені керівники призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради АР Крим і Головою Ради міністрів АР Крим, Постійним представником Президента України в АР Крим.

Принагідно зазначимо, що й досі не прийнято Закону України «Про Раду міністрів АР Крим». Та все одно, виникає та ж проблема — фактично майбутній закон має продублювати відповідні норми кримської Конституції.

Крім цих законів, Конституція України (ст. 139) передбачає також і закон, який би визначав правовий статус представництва Президента України в АР Крим. Вперше подібний закон, який так і називався «Про представництво України в АР Крим» було ухвалено ще 17 грудня 1993 року. З прийняттям Конституції України з цілком зрозумілих причин виникла потреба у його вдосконаленні. 30 квітня 1998 року Президент України вніс проект його нової редакції на розгляд Верховної Ради. Однак минуло майже два роки, поки 2 березня 2000 року вона його ухвалила.

На наш погляд, на цьому законі також позначилася загальна тенденція, яка постійно «тяжіє» над кримською проблемою, — брак чітких науково-правових підходів. Насамперед це проявляється в тому, що представництво наділяється владними повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування. На це, зокрема, звернуло увагу Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради, коли готувало висновок на цей проект. У цьому висновку зазначалося, що «ні особисто Президент, ні органи виконавчої влади таких повноважень згідно з Конституцією України не мають, отже, їх не повинен мати і будь-який інший утворений Президентом орган». Тим не менше, Представництво одержало право вивчати «стан виконання в Авто-

номній Республіці Крим Конституції і законів, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, вживати заходів до забезпечення належного виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим» (пункт «а» статті 6). Відповідно сам Представник Президента може «вимагати в разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим» (пункт «г» статті 10).

Одразу ж виникає запитання й стосовно статусу Представництва — наприклад, чи правомірно вважати його контрольним органом? За статтею 1 закону його визначено як «державний орган, утворений відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України».

Можна навести й деякі інші дискусійні норми закону. Наприклад, передбачено, що Представник Президента в АР Крим бере участь у засіданнях Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим з правом дорадчого голосу, проте специфіка пленарної роботи ставить під сумнів можливість реалізації цього права — або воно перетворюється на абсолютну формальність (до речі, регламент Верховної Ради АР Крим взагалі не передбачає участі у пленарних засіданнях осіб «з правом дорадчого голосу»), або, навпаки, маскує значно більші «потужності».

Привертає увагу й те, що повноваження Представника Президента в АР Крим в якихось аспектах перекривають повноваження самого Президента, який, зокрема, формально не наділений правом вимагати в разі порушення Конституції і за-



конів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України відповідних пояснень від посадових осіб усіх рівнів, включаючи підприємства, установи і організації незалежно від форм власності. А свої повноваження як гаранта додержання Конституції й законів України стосовно Верховної Ради АР Крим Президент України реалізує, звертаючись до Конституційного Суду України.

До того ж, судячи з перебігу подій у Верховній Раді АР Крим, Представництво Президента в АР Крим у разі гострих ситуацій (наприклад, під час відставки кримського уряду в червні 2000 року) виступає переважно з політичними заявами і не використовує повною мірою своїх повноважень. В усякому разі практика цих відносин ще не формалізувалася, як скажімо, стосунки Верховної Ради АР Крим з прокуратурою. Наприклад, 23 червня 1999 року Верховна Рада АР Крим розглянула подання прокурора Крим про невідповідність Конституції України і законам України постанови Верховної Ради АР Крим від 24 грудня 1998 року № 308-2/98 «Про додаткові заходи по впорядкуванню оптової та роздрібної торгівлі алкогольною продукцією в Автономній Республіці Крим» та скасувала її. Однак 20 жовтня того ж року кримські парламентарії, розглянувши подання Прокуратури АР Крим про невідповідність Конституції і законам України постанови Верховної Ради АР Крим від 19 травня 1999 року «Про встановлення фіксованих ставок оподаткування окремих видів доходів громадян в АР Крим», навпаки визнали його необґрунтованим. І подібних прикладів можна навести чимало.

Звичайно, цю тезу також можна вважати дискусійною, проте все-таки варто підкреслити, що з урахуванням цього закону, Конституції АР Крим, яка допускає скасування актів органів місцевого самоврядування як Верховною Радою АР Крим, так і Радою міністрів АР Крим, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», органи місцевого самоврядування в АР Крим опиняються щонайменше під потрійним «наглядом».

А це, у свою чергу, зачіпає конституційні гарантії місцевого самоврядування.

Необхідно враховувати, що, крім тих законів, які визначають ті чи інші параметри правового статусу АР Крим і прийняття яких прямо передбачене Конституцією України, цих же питань торкається й чимало інших законів. Норми, що визначають компетенцію Верховної Ради АР Крим, містяться в Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах про плату за землю та про охорону навколишнього природного середовища та інших. Усі вони давно й ефективно «діють». Більше того, коли йшли справжні баталії навколо обсягу прав АР Крим на земельні, водні та інші ресурси, саме цей варіант дозволив розрядити ситуацію і дістав підтвердження практикою. Через те саме його й було закріплено в Конституції АР Крим. На підставі пункту 9 частини першої статті 18 АР Крим здійснює повноваження, віднесені до її відання згаданими кодексами та іншими законами України. Та все одно вони потребують певної ревізії подібно до закону «Про міжнародні договори України», який уже згадувався. Виникають навіть термінологічні проблеми. Наприклад, у Кодексі України про надра, Лісовому кодексі України вживається застаріле означення «Республіка Крим», а у Водному кодексі України, — «АР Крим».

За Регламентом Верховної Ради України будь-який новий законопроект подається разом з проектом відповідних змін до усіх законів, сферу яких він зачіпає. На жаль, у нашому досить інтенсивному законотворчому процесі ця вимога не дотримується. Через те процес узгодження може тривати роками, створюючи значні колізії. Найхарактерніший в цьому плані приклад — закон «Про Автономну Республіку Крим», який у кризовій ситуації відіграв позитивну роль, проте став суперечити Конституції України та усьому пакету «кримських» законів і навіть рішенням Конституційного Суду України. Так, за цим законом Верховна Рада АР Крим визначалася як «орган законодавчої влади» і користувалася правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України (рішенням Конституційного суду від

3 березня 1998 року це положення визнано неконституційним). Тепер важко сказати, чому закон «Про Автономну Республіку Крим» не було визнано таким, що втратив чинність, та це вже не має значення. Головне — провести все-таки докладну «інвентаризацію» усього законодавства, яке стосується АР Крим, включаючи саму кримську Конституцію.

Не менш важливе завдання полягає в тому, щоб паралельно здійснити ревізію й усього масиву нормативно-правових актів АР Крим.

Було б неправильно стверджувати, що Верховна Рада АР Крим нічого не робить в цьому напрямі. Так, її рішення «Про заснування почесних звань АР Крим, премій АР Крим та інших відзнак АР Крим» від 21 квітня 1999 року, яким, зокрема, звання «Почесний громадянин АР Крим» трансформувалося у звання «почесний кримчанин», поставило останню крапку в давній справі кримського громадянства. Це відповідало Конституції АР Крим, яка вже не передбачає внутрішнього кримського громадянства і в якій вже йдеться лише про забезпечення прав і свобод громадян України в АР Крим (ст. 9) та про форми їх участі у вирішенні питань, віднесених до компетенції АР Крим (ст. 6).

Та все одно вже наведені слова І.Франка «Щирість тону й щирість переконань» залишаються вкрай актуальними нинішнього періоду кримської нормотворчості. Це засвідчила затверджена 17 лютого 1999 року Верховною Радою АР Крим постановою «Про першочергові заходи щодо реалізації положень Конституції АР Крим». У ній уже не було навіть ритуальних згадок про Конституцію та закони України, зате містилося доручення постійним комісіям Верховної Ради АР Крим до 1 липня 1999 року розробити і внести на розгляд Верховної Ради пропозиції про приведення у відповідність з Конституцією АР Крим нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим з питань, віднесених до їх компетенції. Крім того, Раді міністрів АР Крим доручалося «на основі архівних та інших документів та відповідно до статті 7 Конституції АР Крим уточнити межі те-

риторії АР Крим і до 1 травня 1999 року представити відповідну інформацію Верховній Раді АР Крим», а також разом з Фондом майна АР Крим, міськими, районними, сільськими, селищними радами АР Крим підготувати перелік об'єктів власності станом на 12 січня 1999 року. І знов-таки подати цю інформацію Верховній Раді АР Крим. Ще один блок доручень стосувався питань кадрової роботи, які в комплекті з постановою «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим» (про неї буде сказано окремо), яку було ухвалено наступного дня, дали засобам масової інформації підстави для висновку про відродження в масштабах півострова колишньої «номенклатурної» системи.

Загалом же зазначена постанова справляє дивне враження. З одного боку, вона цілком відповідає загальнодержавній практиці. Згадаймо подібні акти Верховної Ради України та Президента України після прийняття Конституції нашої держави. І, водночас, цілком явно простежується прагнення утворити замкнене середовище, підпорядковане паліативній ідеї кримської державності.

21 січня 1999 року Верховна Рада АР Крим ухвалила ще два акти неоднозначного змісту. Насамперед — це «План підготовки нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АР Крим на перше півріччя 1999 року», яким постійній Комісії з питань місцевого самоврядування доручалося розробити проект Закону України «Про основи і принципи взаємодії між центральними органами державної влади, Верховною Радою АР Крим, Радою міністрів АР Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими адміністраціями в АР Крим».

Здавалося б процес затвердження кримської Конституції у Верховній Раді України поставив нарешті крапку у цій справі. Проте, як виявилось, кримські політики, навпаки, на той час не вважали проблему закритою. Щоправда, проект цей досі не підготовлено, а наступні плани (зокрема, на друге півріччя 1999 року та на 2000 рік) його взагалі не передбачали. Та справді, «невмируща сила» ідеї договірних, особливих

відносин між центром та автономією, яку так наполегливо пле-кають кримські політики, робить цілком ймовірним її чергове народження у невідомо якій новій формі.

Заради справедливості зазначимо, що саму ідею підготовки у Верховній Раді АР Крим проектів законів України не слід вважати чимось «крамольним». Регламент Верховної Ради України допускає навіть підготовку законопроектів з ініціативи окремих громадян — просто вносити їх можуть лише ті, хто за Конституцією України має на це право.

Ще одна постанова Верховної Ради АР Крим (її було ухвалено 21 січня 1999 року) називалася «Про присягу депутата Верховної Ради АР Крим». За цією постановою депутати урочисто присягаються на «вірність АР Крим» і зобов'язуються «суворо й неухильно відстоювати інтереси автономії, всебічно турбуватися про благополуччя, додержання прав і свобод кримчан, з гідністю й честю нести звання депутата Верховної Ради АР Крим». Однак ні Конституція АР Крим, ні Закон України «Про Верховну Раду АР Крим» не передбачають прийняття депутатами Верховної Ради АР Крим присяги.

Певні недоречності (назвемо їх так) бачимо й у тексті присяги, наприклад, зобов'язання додержувати лише Конституції АР Крим. Це прямо суперечить Конституції АР Крим, за статтею 24 (частина друга) якої депутати Верховної Ради АР Крим зобов'язані «дотримувати Конституції України, Конституції АР Крим, законів України і нормативно-правових актів АР Крим». Ясно, що текст присяги, тобто зобов'язання депутатів, невинувато звужено.

Доречно згадати, що депутатом Верховної Ради АР Крим може бути громадянин України, який має право голосу, досяг на день виборів 18 років і проживає в Україні не менше п'яти років (стаття 23 Конституції АР Крим, стаття 5 закону «Про Верховну Раду АР Крим»). За цих обставин присяга громадянина України на вірність її автономній частині також викликає заперечення.

Оцінюючи період, що минув після затвердження Конституції АР Крим, можна виділити дві основні тенденції, які, втім, є лише новою формою традиційних для півострова політико-правових проблем.

Як і раніше, вкрай актуальним залишається забезпечення відповідності нормативно-правових актів АР Крим Конституції і законам України, яка тепер «доповнена» і проблемою відповідності цих актів, а також самій Конституції АР Крим.

Протягом 1999 року Глава Адміністрації Президента України В.Литвин неодноразово направляв листи Голові Верховної Ради АР Крим Л.Грачу, якими звертав увагу на цю проблему. Особливе занепокоєння в Києві викликали постанови «Про Регламент Верховної Ради АР Крим» від 30 червня 1998 року, «Про Рахункову палату АР Крим» від 17 березня 1999 року, «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим» від 20 січня 1999 року, «Про Кримський будинок миру і дружби народів» від 19 листопада 1998 року та ін.

Розглянемо ці акти. Так, наприклад, ніяк не узгоджується з визначеними законодавством повноваженнями Верховної Ради АР Крим утворення нею Кримського дому миру і дружби народів на базі Кримського республіканського відділення товариства міжнародних зв'язків, Кримського республіканського відділення товариства зв'язків з українцями за межами України та Кримського республіканського відділення Української Ради миру, Фонду миру як громадської організації, що має на меті «об'єднання зусиль міжнародних громадських організацій» в ім'я досягнення взаєморозуміння, згоди, розвитку культурного співробітництва народів зарубіжних країн та АР Крим.

Реакція Верховної Ради АР Крим була цілком прогнозованою. Формально 21 липня 1999 року вона внесла зміни до своєї постанови, спеціально пославшись на лист Глави Адміністрації Президента від 28 квітня 1999 року. Так, слова «об'єднання зусиль» замінили словами «забезпечення умов для діяльності», однак ці та інші косметичні зміни не вплинули на зміст та спрямованість постанови. Достатньо вказати, що у попередньому

вигляді залишилась теза про «розвиток міжнародних зв'язків і добросусідських відносин АР Крим з країнами далекого й близького зарубіжжя».

Тільки 16 лютого 2000 року після повторного листа Глави Адміністрації Президента України Верховна Рада АР Крим затвердила нову редакцію цієї постанови, яка нарешті знімала усі проблеми — уже не йшлося про утворення Дому миру й дружби народів, а визнавалося доцільним надати громадським організаціям, що здійснюють міжнародні культурні зв'язки, в оренду деякі приміщення.

За такою ж схемою «удосконалювалась» уже не раз згадана постанова «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим» від 20 січня 1999 року.

Як відомо, Конституція АР Крим та закон «Про Верховну Раду АР Крим» передбачають процедури погодження деяких кадрових призначень. Так, зокрема, Голова Верховної Ради та Голова Ради міністрів АР Крим погоджують призначення на посади заступників керівників головних управлінь силових відомств України в автономії, включаючи начальників міських і районних відділів внутрішніх справ, голови та заступників голови Державної податкової адміністрації в АР Крим, начальника і заступника начальника Кримської регіональної митниці та інших керівників «кримських відділень» центральних органів виконавчої влади.

Верховна Рада АР Крим дає згоду на призначення керівників головних управлінь МВС та СБУ, Головного управління юстиції, генерального директора Державної телерадіокомпанії «Крим», а також призначає заступників Голови Ради міністрів АР Крим, міністрів, голів республіканських комітетів АР Крим. Порядку призначення та звільнення з посад заступників міністрів та голів республіканських комітетів Конституція АР Крим взагалі не торкається.

Отже, можна дійти висновку, що Конституція АР Крим чітко визначає коло осіб та перелік посад, які потребують

відповідного погодження. Однак виявилось, що Верховна Рада АР Крим і в цьому «творчо» розвинула конституційні норми.

Пункт перший Постанови про посилення кадрової роботи визнавав найважливішим «завданням Президії Верховної Ради АР Крим, постійних комісій Верховної Ради АР Крим, місцевих рад, органів виконавчої влади всіх рівнів створення в АР Крим діючої цілісної системи роботи з добору, розстановки і навчання кадрів, добору керівників, здатних забезпечити реалізацію положень Конституції АР Крим, виведення економіки, інших сфер суспільного життя з кризового стану і на цій основі поліпшення добробуту людей».

Потім йшли ритуальні для таких випадків посилення на «принципи Конституції АР Крим» і навіть Програму кадрового забезпечення державної служби, затверджену Президентом України ще 10 листопада 1995 року. А далі, нарешті, з'являється той пункт, заради якого й приймалася вся постанова: «Керуючись Конституцією АР Крим, створити чітку систему підзвітності керівних кадрів, удосконалювати практику погодження, призначення і звільнення керівників, для чого затвердити номенклатуру (перелік посад) Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

До цієї номенклатури увійшла понад сотня посад — від заступника республіканського міністра до директора Кримської міжбанківської валютної біржі, керівників усіх потужних промислових підприємств і навіть директорів технікумів. Причому в усіх випадках, прямо не віднесених законодавством до компетенції Верховної Ради АР Крим, її голови чи кримського прем'єра, погодження покладалося на Президію Верховної Ради АР Крим, хоча за Конституцією АР Крим вона взагалі не вправі здійснювати подібні повноваження. За статтею 31 Конституції вона лише скликає сесії Верховної Ради АР Крим та організує їх підготовку, формує проект порядку денного, координує роботу органів Верховної Ради АР Крим. Щоправда, виникає одна «непомітна» проблема — за статтею 13 Закону «Про Верховну Раду АР Крим», Президія може виконувати й інші повнова-



ження, але тільки «організаційного характеру». А в Конституції АР Крим слово «організаційні» загубилося, і ця лукава комбінація дозволяє значно ширше тлумачити повноваження Президії.

Після листа Глави Адміністрації Президента України Верховна Рада АР Крим 16 лютого 2000 року внесла зміни й до цієї постанови. Зокрема, змінено акценти, значно зменшено повноваження Президії. Так, якщо раніше вона як в «найзастійніші часи» погоджувала закордонні відрядження чиновників усіх рівнів, включаючи й органи місцевого самоврядування, то відтепер лише члени Ради міністрів АР Крим та працівники міністерств, республіканських комітетів мали просто подавати до Президії звіт про результати свого відрядження.

Значно скорочувалися обсяги погоджень з Президією — це стосувалося лише посад заступників міністрів та голів республіканських комітетів. Проте залишався незмінним сам принцип, за яким Президія наділялася широкими повноваженнями, що не були передбачені Конституцією АР Крим. А все разом це зводилось до побудови владної вертикалі на чолі з Верховною Радою АР Крим, про що, власне, й говорив Л.Грач, коли представляв проект кримської Конституції Верховній Раді України.

За таким же сценарієм розвивалися й події навколо постанови Верховної Ради АР Крим «Про Рахункову палату АР Крим» від 17 березня 1999 року. Вже перші її норми явно виходили за межі компетенції, окресленої Конституцією АР Крим. Порівняймо: за пунктом 7 частини другої статті 26 Верховна Рада АР Крим утворює Рахункову палату для здійснення контролю від імені Верховної Ради АР Крим за використанням коштів бюджету АР Крим органами виконавчої влади. Це не суперечить аналогічній нормі Закону України «Про Рахункову палату», за статтею 2 якого вона, зокрема, організовує й здійснює контроль за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету, витрачанням бюджетних коштів.

Однак відповідно до Положення про Рахункову палату АР Крим (затверджено згаданою постановою від 17 березня 1999 року) вона організує і здійснює контроль в цілому за розподілом доходної та видаткової частин бюджету АР Крим та їхнім виконанням, дотриманням законності й ефективністю витрат коштів бюджету. Отже, Положення значно посилює повноваження Рахункової палати АР Крим, надаючи їй право контролювати не тільки видаткову (як це передбачено Конституцією АР Крим), а й доходну частину бюджету.

Після першого «попередження» з боку Глави Адміністрації Президента України Верховна Рада АР Крим 21 липня 1999 року внесла зміни до цієї постанови, дещо підкоректувавши повноваження Рахункової палати: «здійснення контролю в цілому за розподілом витратної частини бюджету АР Крим та її виконанням, та експертно-аналітична оцінка доходної частини бюджету».

Ясно, що вдала знахідка — «контроль» назвати «експертно-аналітичною оцінкою», — не міняла суті. Лише повторне звернення Глави Адміністрації Президента України від 27 грудня 1999 року спонукало Верховну Раду АР Крим все-таки привести повноваження Рахункової палати у відповідність з Конституцією АР Крим. Того ж 16 лютого було ухвалено новий пакет змін до Положення про Рахункову палату АР Крим, яким, нарешті, її завдання визначались як «організація і здійснення контролю за використанням коштів бюджету АР Крим». Та все одно, навіть цей, вже третій варіант, не відповідав повною мірою Конституції АР Крим, не кажучи вже про інші норми, що окреслювали статус Рахункової палати АР Крим.

Результат такої дивної, якщо не назвати це інакше, «гри» Верховної Ради АР Крим був цілком закономірним. 8 липня 2000 року Президент України видав указ, яким зупинив дію деяких нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим, насамперед постанов про посилення кадрової роботи в АР Крим та про Рахункову палату. До цього «чорного списку» потрапила

й низка статей Регламенту Верховної Ради АР Крим, хоча доцільність зупинення дії деяких з них є дискусійною.

Одразу зазначимо, що «удосконалення» Регламенту, який було затверджено постановою Верховної Ради АР Крим 30 червня 1998 року, теж відбувалося за вже знайомою процедурою. Після листів Глави Адміністрації Президента України Верховна Рада АР Крим 16 лютого 2000 року внесла ряд змін. Насамперед вони стосувалися контрольних повноважень Верховної Ради АР Крим та її органів. Так, за статтею 114 свого Регламенту «Верховна Рада АР Крим з питань, віднесених до відання АР Крим і відання Верховної Ради, безпосередньо, через постійні або тимчасові комісії, інші утворювані нею органи здійснює контроль за дотриманням прав і свобод громадян, виконанням Конституції АР Крим і нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим, контроль за використанням коштів республіканського бюджету, майна, що належить АР Крим, навколишнього природного середовища».

Однак за статтею 18 Конституції АР Крим віданню автономії підлягає лише участь у забезпеченні прав і свобод громадян (пункт 18). Так само ця ж стаття фактично залишає відкритою проблему, чи має право Верховна Рада АР Крим контролювати використання навколишнього середовища. У пункті 16 вказано, що до відання АР Крим входить вирішення питань екологічної безпеки, раціонального використання, охорони, відновлення землі і природних ресурсів, оголошення карантину і зон стихійного лиха відповідно до законів України. Фактично безпосередньо до повноважень Верховної Ради АР Крим віднесено контроль за дотриманням Конституції та нормативно-правових актів АР Крим, а також виконанням республіканського бюджету. Тому Регламент у цьому плані виходив за межі компетенції Верховної Ради АР Крим, що їх визначали Конституція АР Крим і закон «Про Верховну Раду АР Крим».

Крім того, значними контрольними повноваженнями наділялася Президія Верховної Ради АР Крим — статтею 116 Регламенту на неї покладалась «організація та забезпечення

здійснення контрольних функції Верховної Ради АР Крим», що знов-таки не виправдано розширювало компетенцію Президії.

Внесені зміни обмежили контрольні повноваження Верховної Ради АР Крим лише «наглядом» у межах питань, віднесених до її відання за дотриманням нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим, використанням коштів республіканського бюджету та майна, що належить АР Крим. А контрольні функції Президії «перейшли» до Голови Верховної Ради АР Крим.

Та як і в інших подібних випадках, у тексті Регламенту залишалося чимало визивних положень, які й зумовили відповідну судову реакцію. Зокрема, було зупинено дію пункту 4 статті 109, за якою «Конституція Автономної Республіки Крим, постанови про внесення змін і доповнень до Конституції Автономної Республіки Крим вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало не менше 2/3 депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Важко збагнути, якими мотивами керувалися кримські законодавці, точніше нормотворці, приймаючи цю норму, адже частиною першою статті 27 Конституції АР Крим прямо передбачено, що вона приймається більшістю голосів депутатів від їх загального складу.

У пункті другому статті 12 йшлося про можливість проведення парламентських слухань, а в пункті третьому статті 107 — всенародного обговорення проектів нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим. Зрозуміло, що ці абсолютно відверті спроби хоча б на рівні внутрішнього акта, яким є Регламент, відчуті себе класичним парламентом нічого, крім роздратування з боку центру, не викликали. А це у свою чергу спричинило скасування норм Регламенту, які можна було й не чіпати, залишивши їх у сфері компетенції Верховної Ради АР Крим.

Йдеться про дві норми — пункт перший статті 18: «Пленарне засідання Верховної Ради відкривається і проводиться, якщо на ньому присутні не менше 2/3 депутатів від загального скла-

ду Верховної Ради АР Крим» та пункт перший статті 50: «Вибори Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим вважаються такими, що відбулися, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше 2/3 депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

Як відомо, аналогічні норми містилися у Конституції України 1978 року (кворум для правомочності засідань Верховної Ради України) та у Регламенті Верховної Ради України. Доцільно згадати досвід роботи українського парламенту, який довів, що вимога присутності двох третин народних депутатів як передумови правомочності засідань Верховної Ради може негативно впливати на організацію її роботи. Користуючись цією нормою, то «праві», то «ліві» по черзі блокували пленарні засідання. Через те до нової Конституції норму не включили, хоча за інерцією ще довго посилались, оскільки вона збереглася у Регламенті Верховної Ради України. До речі, лише 21 січня 2000 року було виключено норму, якою вибори вважаються такими, що відбулися, якщо бюлетені для таємного голосування одержали не менше двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради (стаття 3.7.3). Під час відомої всім «спікеріади» у травні-червні 1998 року ця норма також активно використовувалась різними фракціями.

Однак наскільки аналогічні норми Регламенту Верховної Ради АР Крим суперечать кримській Конституції? Тим більше, що цих проблем вона не торкається, а за статтею 25 Конституції АР Крим та статтею 3 Закону «Про Верховну Раду АР Крим» порядок діяльності Верховної Ради АР Крим визначається не тільки Конституцією України, відповідним законом, Конституцією АР Крим, але й Регламентом та іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим у межах її повноважень.

З урахуванням цього Верховну Раду АР Крим не варто позбавляти права на певну «самостійність» у конструюванні моделі своєї внутрішньої діяльності, особливо якщо немає на те

прямої заборони як у Конституції АР Крим, так і в законі «Про Верховну Раду АР Крим».

Одразу ж виникає аналогія з Конституцією Криму 1992 року, коли заради збереження таких визивних позицій, як «народ Криму», «державність», кримські політики втратили майже повний економічний суверенітет, наданий їм законами України, а потім взагалі ледве не позбулися автономного статусу Криму, коли приймалася Конституція України.

Певною мірою ситуація повторилася, може в менших масштабах: зупинено дію деяких дискусійних положень Регламенту, проте залишаються чинними норми, які прямо суперечать самій же Конституції АР Крим. Найбільше це стосується статусу Президії Верховної Ради АР Крим. Так, з одного боку, стаття 65 Регламенту майже дослівно відтворює статтю 13 Закону «Про Верховну Раду АР Крим»: координація роботи органів Верховної Ради АР Крим, організація підготовки сесій, формування порядку денного, реалізація інших повноважень організаційного характеру, котрі передає їй Верховна Рада АР Крим. Проте, з іншого боку, у статті 69 йдеться вже про «організаційно-розпорядчі повноваження», причому обсяг цих розпорядчих повноважень може визначатися не тільки Регламентом, а й іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим. А яскравим прикладом такого нормативно-правового акта, що додатково визначає повноваження Президії, слугує відома постанова «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим».

Якщо зупинити дію тих норм Регламенту, де вживався в різних формах термін «парламентський контроль», то варто було б згадати й Положення про постійні комісії Верховної Ради АР Крим та їх функції, затверджене Верховною Радою АР Крим одночасно з Регламентом 30 червня 1998 року. За пунктом 1.2 цього Положення постійні комісії утворюються Верховною Радою АР Крим на термін її повноважень для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, віднесених до її

відання, здійснення парламентського контролю за виконанням рішень Верховної Ради АР Крим та рішень її Президії.

Принагідно виникає необхідність звернути увагу й на Тимчасове положення про помічників депутата Верховної Ради АР Крим знов-таки від 30 червня 1998 року особливо в контексті рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року у справі про статус народного депутата України. Наприклад, відповідно до пункту 2.1 помічник депутата Верховної Ради АР Крим зобов'язаний, в тому числі, «сприяти депутату у здійсненні контрольних функцій за дотриманням законодавства України і нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим при розгляді звернень громадян». До речі, посилення на «контрольні функції» депутата Верховної Ради АР Крим з'являється лише в цьому Положенні — ні в Конституції АР Крим, ні в Регламенті згадки про неї немає.

Якщо звернутися до рішення Конституційного Суду у справі про статус народного депутата, то визнано неконституційною частину другу статті 24 Закону «Про статус народного депутата України», за якою «народний депутат має право із залученням при необхідності своїх помічників-консультантів, представників об'єднань громадян, контрольних органів здійснювати контроль за розглядом одержаних пропозицій, заяв і скарг у державних органах та органах об'єднань громадян, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності і підпорядкування та брати особисту участь у їх розгляді».

Незважаючи на те, що закон «Про статус народного депутата України» та Положення про помічника депутата Верховної Ради АР Крим перебувають у зовсім різних «вагових категоріях», тим не менше близькість у підходах до спільної проблеми не викликає сумнівів.

Попри можливі теоретичні дискусії навколо самого рішення Конституційного Суду, його позицію необхідно враховувати й у визначенні статусу депутатів Верховної Ради АР Крим.

Отже, виникає потреба у ретельному аналізі «пакету» нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності Верховної Ради АР Крим та її органів, а загалом і усього масиву кримської нормотворчості. Указ Президента України від 8 липня 2000 року «Про зупинення дії деяких нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим» є знаковим кроком.

Як засвідчує практика кримської нормотворчості, «редакторської руки» центру потребує ще чимало нормативно-правових актів. Окрему групу становлять ті з них, що визначають діяльність різних представництв АР Крим, що утворюється на підставі Конституції АР Крим.

За статтею 20 своєї Конституції, АР Крим «має Постійне представництво в столиці України місті Києві, а також представництва з питань економічного, соціального, культурного та іншого співробітництва в регіонах для реалізації угод, укладених з ними АР Крим».

З усіх представництв найменше питань викликає Постійне представництво АР Крим у Києві, хоча вони все одно виникають. Так, відповідно до Положення про Представництво АР Крим у столиці України (воно затверджене постановою Верховної Ради АР Крим 21 січня 1999 року) це представництво входить до системи органів виконавчої влади АР Крим. На наш погляд, це не відповідає формальному змісту статті 20 Конституції України та завданням представництва, що зумовлюються його призначенням — забезпечувати взаємодію Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим з Президентом України, Верховною Радою та Урядом.

Навряд чи можна погодитись з тим, що Представництво «підтримує ділові контакти з акредитованими в Україні посольствами іноземних держав і представництвами міжнародних організацій». Представництво виконує насамперед «внутрішні» функції, не кажучи вже про традиційну для кримської нормотворчості двозначність формулювань — як розуміти, наприклад, словосполучення «ділові контакти».



Нарешті, перелік функцій Представництва залишається відкритим, оскільки вказано, що воно «здійснює інші функції, необхідні для виконання покладених на нього завдань». А це дає можливість для досить широкого тлумачення повноважень Представництва.

Набагато більше проблем виникає з тими представництвами, які функціонують поза межами України. Це — представництва АР Крим в Москві та Мінську, які діють на підставі положень, затверджених постановами Верховної Ради України відповідно 18 березня та 21 квітня 1999 року. За цими положеннями представництва АР Крим у Москві та Мінську мають статус «республіканських органів», проте з законом «Про Верховну Раду АР Крим» та Конституцією АР Крим до повноважень Верховної Ради АР Крим віднесено лише створення та ліквідація за пропозицією Голови Ради міністрів АР Крим міністерств і республіканських комітетів.

У постановах про створення представництв АР Крим у Москві та Мінську міститься посилання на пункт четвертий статті 32 Конституції АР Крим, однак він не наділяє Верховну Раду АР Крим правом утворювати «республіканські органи». Стаття називається «Постійні, тимчасові та інші органи Верховної Ради АР Крим», а частина четверта цієї статті має такий вигляд: «З питань, віднесених до її компетенції, Верховна Рада АР Крим утворює інші органи, визначає організацію, повноваження і порядок їх діяльності». Отже, ці «інші органи», які відповідно до цитованої статті формує Верховна Рада, не можуть виходити за її межі і мати «республіканський статус». Однак одне порушення Конституції АР Крим закономірно тягне за собою інше, і вже «нормативно-правовим актом Верховної Ради АР Крим — законом АР Крим «Про Раду міністрів АР Крим» (як і від 3 лютого 1997 року з наступними змінами, які, втім, не торкнулися неконституційної назви) представництва АР Крим у Москві та Мінську взагалі віднесено до «органів виконавчої влади АР Крим».

Відповідно до покладених на них обов'язків Представництво АР Крим у Москві «бере участь у розробці проектів угод органів представницької і виконавчої влади з містом Москвою і регіонами Російської Федерації». Таке ж формулювання використано й щодо Представництва АР Крим в Мінську. Однак «столиця та регіони» — це фактично вся країна, через те представництва АР Крим набувають статусу своєсвідних неофіційних «посольств» автономії. Цілком закономірно, чому у положеннях з'являється норма, за якою ці представництва взаємодіють з посольствами України і проводять консультації з питань своєї діяльності. Раніше у складі посольств Радянського Союзу за кордоном функціонували дипломатичні співробітники, які представляли інтереси союзних республік, наприклад, представники УРСР у складі радянських посольств у Польщі та Канаді. Подібною практикою, зрозуміло, у більш досконалих формах доцільно було б скористатися тепер і в такий спосіб запобігти ймовірним колізіям у зовнішньополітичній діяльності Української держави. Тим більше це відповідало б і старій кримській традиції, якщо згадати позицію уряду генерала Сулькевича на переговорах 26 вересня — 15 жовтня 1918 року — його теж влаштовувала ідея представництва Криму в складі посольств Української держави.

На увагу потребують й самі «зовнішні» угоди АР Крим. Якщо, зокрема, теза про «добросусідські відносини між жителями Криму та Москви» (преамбула «Угоди між органами представницької та виконавчої влади АР Крим та Москви про співробітництво в торгово-економічній, науково-технічній та гуманітарно-культурній галузях» від 26 серпня 1998 року) викликає подив з точки зору географії, то закріплене в угоді прагнення сторін «розширювати та зміцнювати всебічні міжрегіональні зв'язки в рамках СНД на основі доброї волі, рівноправ'я та взаємної вигоди» прямо запобігає зовнішньополітичній прерогативі центру.

Крім проблеми невідповідності кримської нормотворчості Конституції та законам України, а також самій Конституції

АР Крим, актуальною залишається й проблема відносин між органами влади в АР Крим. З особливою силою це проявилось у протистоянні між Головою Верховної Ради АР Крим та кримським прем'єром (протягом останніх двох років відносини між ними постійно перебували у полі зору української преси). Конфлікт дійшов граничної межі, коли 24 травня 2000 року Верховна Рада АР Крим відправила у відставку Раду міністрів АР Крим на чолі з С.Куніциним. За відставку проголосувало 68 з 94 депутатів, тобто понад дві третини від складу кримського «парламенту».

Це викликало негативну реакцію в Києві. Зокрема, політвиконком народно-демократичної партії оприлюднив Заяву, де зазначалося, що події в Криму є «політичною розправою над силами, які конкретними діями підтримують стратегічний курс перетворень Президента України». Політвиконком звертався до Президента України як до гаранта Конституції і стабільності в Україні з проханням ретельно розглянути ситуацію, яка склалася в Автономній Республіці Крим, прийняти виважене рішення, яке не допустить конфронтації та дестабілізації життя в регіоні» [4].

Свою позицію висловили й керівники держави. Так, Голова Верховної Ради України І.Плющ назвав рішення про відставку уряду АР Крим «поспішним за формою». За його словами, відставка не сприятиме стабільності в автономії [5].

Як заявив керівник президентської адміністрації В.Литвин, «у Глави держави є всі підстави для відміни рішення Верховної Ради АР Крим про відставку уряду С.Куніцина». А на думку секретаря Ради національної безпеки та оборони України Є.Марчука, кримський парламент «порушив норми процедури усунення прем'єра від посади» [6].

Досить активно обговорювалися шляхи подолання кризи. Висловлювалася думка, що Президент України мав би розпустити Верховну Раду АР Крим. Подібна ідея, яка цілком законірно породжувалася і підігрівалася перманентними чутками про розпуск Верховної Ради України, була привабливою з

політичної точки зору, проте не відповідала насамперед Конституції України.

До речі, на цьому наголошував сам Л. Грач, який одразу хотів перевести ситуацію у правову площину. «Подальша реакція Президента, — заявив він в інтерв'ю газеті «День», — може бути тільки конституційною. Хоч по-людськи я розумію, що Президент буде незадоволений. Однак у Конституції записано: якщо рішення прийняте конституційною більшістю — значить Президент повинен погодитися з рішенням парламенту Криму. Якби не було конституційної більшості, а проста більшість, тоді залишалося б право у Президента приймати інше рішення» [7].

Справді, за Конституцією України достроково припинити повноваження Верховної Ради АР Крим може тільки Верховна Рада України причому за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції або законів України (пункт 28 статті 85).

Так само з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, проте також з одночасним зверненням до Конституційного Суду.

Отже, у регулюванні відносин між центром і автономією чільне місце посідає Конституційний Суд України, на рішення якого повинні спиратися як Президент, так і Верховна Рада.

З правової точки зору, ситуація взагалі виглядала досить неоднозначною. Так, посилалися на порушення регламенту Верховної Ради АР Крим, оскільки не було дотримано норми про таємне голосування бюлетенями (стаття 95 регламенту Верховної Ради АР Крим). Проте регламент Верховної Ради АР Крим — це «внутрішній» акт, тобто колізія сталася в межах кримського правового поля. А за Конституцією України Президент і Верховна Рада України втручаються тоді, коли нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим суперечать Конституції та законам України. Інша справа, що є підстави для розгляду

питання про неконституційність з огляду на порушення процедури прийняття рішення про відставку кримського прем'єра. Про доцільність передачі «справи Куніцина» до Конституційного Суду висловився тоді Глава Адміністрації Президента України В.Литвин [8].

Слід зазначити, що під час прийняття у 1998 році Закону «Про Верховну Раду АР Крим» та Конституції АР Крим саме механізм призначення посадових осіб АР Крим, включаючи погодження з центром, викликав чи не найбільше дискусій. Тоді було досягнуто певних компромісів, у тому числі щодо порядку відставки кримського «прем'єра». Так, Конституція України містить загальну норму, за якою Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Президентом України.

У Конституції АР Крим (ст. 26) та Законі України «Про Верховну Раду АР Крим» (ст. 9) цю норму розширено: у разі прийняття постанови про недовіру Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим двома третинами від складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим — Президент автоматично дає згоду на звільнення з посади Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Отже, є підстава для висновку, що ці норми не відповідають Конституції України, яка встановлює загальний принцип погодження з Президентом призначення та звільнення Голови Ради міністрів АР Крим.

Якби Верховна Рада України не затягнула й прийняття закону «Про Раду міністрів АР Крим», де доцільно було б деталізувати процедуру погодження з Президентом кадрових призначень, то центр мав би більше правових важелів для впливу на ситуацію. Хоча все одно це б ускладнювалось вкрай злободенною проблемою «конституційності» самої кримської Конституції.

Однак уже вкотре конфлікт між кримськими лідерами врегулювався політичними засобами. Після зустрічей у Києві з

керівниками нашої держави Голова Верховної Ради АР Крим Л.Грач пішов на компроміс — постанову про відставку кримського прем'єра та уряду відмовилась офіційно оприлюднити Президія Верховної Ради АР Крим. Дійсно, за Конституцією АР Крим (ст. 31) та законом «Про Верховну Раду АР Крим» (ст. 14) саме Президія забезпечує офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим. Проте все одно виникала колізія, оскільки це повноваження Президії ніяк не конкретизовано Регламентом Верховної Ради АР Крим. За статтею 113 Регламенту рішення Верховної Ради АР Крим протягом 14 днів після прийняття підписуються її Головою і публікуються в офіційному органі Верховної Ради АР Крим.

Аналогічна норма міститься й у «Положенні про порядок опублікування та набрання чинності нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим та Ради міністрів АР Крим» (затверджено постановою Верховної Ради АР Крим 21 квітня 1999 року), причому передбачено також, що рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим про обрання на посади, призначення на посади і звільнення з посад, про погодження призначення на посади і звільнення з посад взагалі набирають сили з моменту їх прийняття (пункт 6).

Отже, вкотре правові норми підганяються під політичну кон'юнктуру. На певний час це дозволяє розрядити ситуацію, але все одно породжуватиме нові колізії. Власне, так воно і сталося. Ще 10 травня 2001 року, виступаючи на нараді з проблем соціально-економічного розвитку АР Крим, Президент України Л.Кучма прямо сказав, що конфліктні колізії між першими особами в автономії «не мають під собою серйозної об'єктивної підоснови, а базуються переважно на особистих амбіціях, небажанні йти на компроміс» [9]. А 18 липня Верховна Рада АР Крим вже вкотре відправила уряд С.Куніцина у відставку, за що проголосувало 55 депутатів з тих 60, які взяли участь у голосуванні.

Далі кожен з учасників цих подій діяв так, ніби його роль заздалегідь визначалася підготовленим сценарієм. Так, Л.Грач

(досить згадати, наприклад, як затверджувалась Конституція АР Крим в українському парламенті) заявив, що відставка С.Куніцина нібито погоджена з Президентом України [10]. Представник Президента України в АР Крим А.Корнійчук назвав рішення про відставку нелегітимним, оскільки всупереч Регламенту Верховної Ради АР Крим депутати голосували не таємно бюлетенями, а в електронному режимі картками, але цим його втручання в конфлікт й обмежилось [11]. Деякі засоби масової інформації (насамперед близькі до народно-демократичної партії, до якої належав С.Куніцин) також повідомляли про порушення Регламенту при голосуванні [12].

Щоправда, цього разу виник новий фактор — судовий, оскільки кримський прем'єр подав скаргу до Центрального районного суду Сімферополя і виграв справу. Більше того, 18 липня 2001 року колегія Верховного Суду АР Крим відхилила скаргу Верховної Ради АР Крим і залишила в силі рішення цієї судової інстанції. Нагадаємо також, що 19 квітня 2001 р. Центральний районний суд визнав неправомірними рішення Верховної Ради АР Крим від 24 травня і 21 червня 2000 року про відставку Ради Міністрів АР Крим [13].

Однак незважаючи на ці та інші фактори відставка С.Куніцина все-таки відбулася, але все одно залишилася незавершеною її правова форма. Про згоду Президента України на відставку й погодження нового кандидата на цю посаду — представника партії «Трудова Україна» В.Горбатова повідомив прес-секретар глави держави [14]. Преса інформувала також про те, що до Верховної Ради АР Крим надійшов лист аналогічного змісту від першого заступника глави адміністрації Президента України Ю.Єханурова. Це одразу ж викликало суперечливу реакцію. Зокрема, колишні Голова Верховної Ради АР Крим, а нині її депутат В.Кисельов заявив, що лист про звільнення С.Куніцина «підписано не Президентом України» [15].

Отже, усі майбутні зміни кримських прем'єрів «приречені» на подібні колізії, оскільки й досі чітко не визначено форму, якої набуває передбачена Конституцією України та Консти-

туцією АР Крим згода Президента України на відставку чи призначення Голови Уряду АР Крим.

25 липня 2001 року позачергова сесія Верховної Ради АР Крим майже одногосно (92 з 93 зареєстрованих у сесійному залі депутатів) за лічені хвилини затвердила В.Горбатова новим прем'єром. «Віддякою буде конструктивна, планомірна робота на благо Криму, — заявив він. — Новий склад кримського Уряду буде сформовано з професіоналів, далеких від політичних клопотів» [16].

Якщо згадати, що вперше про уряд професіоналів говорилося вже за часів Центральної Ради (19—20 березня 1918 року на засіданні Малої Ради йшлося про те, що «склад Ради Міністрів не відповідає моменту», а в основу формування уряду необхідно покласти діловий принцип») [17], то можна дійти висновку, що міняється природа колізій між кримськими владними структурами. Вони втрачають свою колишню «відрубність» і дедалі відчутніше інтегруються в загальноукраїнський політичний процес. Проблеми міжпартійних відносин на національному рівні, пов'язані з боротьбою за «адміністративний ресурс», а з ним — й за контроль над бюджетними потоками, живлять протистояння між владними органами на рівні автономії, поєднуючись з місцевою специфікою. Про нинішній черговий переділ кримської власності докладно пише українська преса, причому абсолютно відверто з усіма подробицями [18], тому це можна залишити за межами даної праці. Звертає на себе увагу інше — відвертість, з якою політичні партії заявляють про свій інтерес до «адмінресурсу».

На початку минулого століття М.Грушевський писав, що «мандат заповонив усе» і в передвиборній боротьбі відступають на задній план усі «звичайні вимоги справедливості, гуманності, суспільної етики» [19].

Та додержання або «запевнення» (як говорив знов-таки М.Грушевський) партійної моральності полегшувалося б, якби вона спиралась на відповідні правові приписи. Однак партійне життя й досі обмежується переважно декларативними нормами



(повною мірою це стосується закону «Про політичні партії»), а деякі особливо важливі його аспекти, насамперед формування уряду і відповідно доступ до «адмінресурсу», взагалі не врегульовано.

Більш того, на кримському рівні, де партійно-фракційне життя, як виявляється, вирує на повну силу, Верховній Раді АР Крим, судячи з рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 року, «відмовлено в праві» на нього. Отже, виникає парадоксальна ситуація. З одного боку, за цим рішенням Конституційного Суду (про нього буде сказано в наступній главі), яке в свою чергу спирається на вже згаданий Указ Президента України від 8 липня 2000 року, Верховна Рада АР Крим не є парламентом, а точніше не має ознак парламенту. З іншого боку, центр, здається, цілком спокійно сприймає спроби внутрішньої структуризації Верховної Ради АР Крим на основі утворення в ній «більшості» за прикладом українського парламенту. І хоча «більшість» у Верховній Раді АР Крим поки що існує лише у вигляді міжфракційно-особистих домовленостей, тим не менше вона стає відчутним фактором кримської політики [20].

Певною мірою цьому сприяє й ситуація у Верховній Раді України, оскільки нині немає жодного проекту нової редакції закону «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим», яка б не «заохочувала» мажоритарно-пропорційну систему. Так, 5 липня 2001 року український парламент ухвалив у першому читанні проект Л.Миримського, що ґрунтувався саме на цьому партійному факторі. Щоправда, 15 листопада 2001 року цей проект не зумів пройти друге читання. Та зареєстрований через два тижні (30 листопада) новий проект А.Дроботова знову вже в котре передбачав подібну ж змішану систему виборів до Верховної Ради АР Крим. Незважаючи на те, що й цей проект спіткала така ж доля — 20 грудня 2001 року Верховна Рада не змогла прийняти його в першому читанні, все одно концептуальні параметри удосконалення системи виборів до Верховної Ради АР Крим чітко визначилися, тим більше, що ана-

логічні процеси характерні й для місцевих виборів. Так, 13 грудня 2001 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні нову редакцію закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який теж спирається на змішану систему (інша справа, що до другого читання проект так і не дійшов). Через те рано чи пізно все одно доведеться розібратися в тому, що таке «представницький орган», коли ми говоримо про Верховну Раду АР Крим, і окреслити «межі можливого» у його внутрішньому партійно-фракційному житті.

Час, що минув з моменту прийняття Конституції України та до затвердження Конституції АР Крим, виявив ще одну цікаву тенденцію. Раніше (на це вже вказувалося на початку цього параграфа) основна увага приділялася тому, щоби завершити формування «пакету» законів, які безпосередньо регулюють засади правового статусу АР Крим, і внести відповідні корективи до інших наших законів, які тією чи іншою мірою торкаються функціонування автономії. Це завдання не вдалося реалізувати, і тепер питання постає у новому ракурсі — наскільки взагалі наше законодавство готове до розв'язання ймовірних гострих ситуацій на півострові.

Наприклад, за частиною другою статті 10 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» виборча комісія АР Крим утворюється Верховною Радою АР Крим за поданням її Голови. Тоді, коли наприкінці 1997 — початку 1998 років приймався цей закон, вказана норма взагалі не викликала заперечень. Більше того, її цілковита «безпартійність» вигідно виділялася на фоні головної ідеї проекту — проводити вибори до Верховної Ради АР Крим за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Саме тому, коли ця ідея зазнала президентського вето, остаточно закріплене в законі «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» право Голови Верховної Ради АР Крим пропонувати кандидатури до складу виборчої комісії АР Крим, «органічно» доповнило перелік його пов-

новажень, визначених Конституцією АР Крим та законом «Про Верховну Раду АР Крим».

Однак тепер, коли останні два роки політичні процеси в АР Крим позначені перманентним конфліктом між її керівниками, кожен з яких спирається на підтримку «своєї» всеукраїнської політичної партії, ситуація міняється. А зосередження в руках Голови Верховної Ради АР Крим подібних одноособових важелів впливу стає вагомим фактором усієї виборчої кампанії (наприклад, у проекті А. Дроботова передбачалося формування виборчої комісії АР Крим також за поданням Голови Верховної Ради АР Крим, але за зверненням партійних структур та виборчих блоків).

Необхідно враховувати й відносно новий «судовий» елемент нинішньої кримської політики. Про це вже говорилося, але чи готове українське законодавство до подібного розвитку подій? Судячи з нашого Цивільного процесуального кодексу, не готове. Переконає в тому зміст цього кодексу, який містить главу 30-А «Скарги на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заяви про скасування рішень виборчої комісії» та главу 30-Б «Скарги, заяви на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій по виборах народних депутатів України», проте взагалі не торкається проблеми виборів до Верховної Ради АР Крим.

А це у свою чергу породжує чималі проблеми. Наприклад, за вже згаданою главою 30-А ЦПК України судові рішення по справах, пов'язані зі скаргами на діяльність відповідних виборчих комісій по виборах депутатів і голів місцевих рад не підлягають оскарженню, проте залишається відкритим питання про можливість оскарження аналогічних судових рішень, зумовлених виборами до Верховної Ради АР Крим.

Ще один приклад — стаття 24 «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» прямо передбачає можливість скасування окружною виборчою комісією власної ж реєстрації того чи

іншого кандидата у депутати за судовим рішенням у разі порушення ним виборного закону.

Підставою для рішення суду за цією ж статтею 24 є «втрата кандидатом у депутати громадянства України, набуття чинності судовим вироком за вчинення ним умисного злочину, рестрація однієї й тієї ж особи кандидатом у депутати більше ніж в одному виборчому окрузі та в інших випадках порушення цього закону».

Однак «інші випадки порушень» ніяк не конкретизуються, що відкриває широкий простір для специфічних передвиборчих технологій (для порівняння варто зазначити, що в нових проектах закону про вибори народних депутатів Верховної Ради АР Крим, зокрема в проекті Л.Миримського, наводиться докладний перелік подібних порушень).

19 грудня 2001 року Верховна Рада АР Крим ухвалила постанову «Про призначення чергових виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та утворення виборчої комісії АР Крим». З огляду на те, в яких муках проходить в українському парламенті будь-який «кримський» законопроект, можна прогнозувати, що ситуація найближчим часом кардинально не зміниться і вибори спиратимуться на стару законодавчу базу. А це означає, що усі вади нашого законодавства, що регулюють виборчий процес в АР Крим, проявляться на повну силу.

«На війні як на війні», — наводить цей відомий французький афоризм знов-таки М.Грушевський, порівнюючи боротьбу за депутатський мандат з «воєнним станом» [21]. І немає значення, що матеріали для висновків йому дали спостереження лише за виборами до Галицького крайового сейму. Виявляється, що в цій справі теж маємо сталі традиції, лише «підправлені» сучасною термінологією.

Продовжуючи тему «готовності» українського законодавства до розв'язання проблем автономії, зазначимо, що з особливою силою ця тенденція проявилася під час розгляду Верховною Радою України проекту Бюджетного кодексу, точніше вже після його прийняття. Конфлікт виник навколо того, що нібито

22 березня 2001 року в процесі підготовки проголосованого закону на підпис (а цю стадію законотворчої роботи прямо передбачає Регламент Верховної Ради України) не врахована поправка члена фракції комуністів В.Мироненка (обраного від АР Крим) до статті 66, яка у свою чергу була предметом міжфракційних домовленостей. Сама поправка передбачала зарахування до складу доходів бюджету АР Крим усіх податків і зборів, які збираються на її території.

Конфлікт сягнув такої сили, що питання 17 травня 2001 року знову було внесено на розгляд сесії, а це в парламентській практиці траплялося дуже рідко. У взаємних звинуваченнях, продиктованих міжпартійними суперечностями, кримські проблеми відійшли на другий план. Ніяк не обґрунтовувалась необхідність ухвалювати рішення, що суперечать Конституції і законам України. І водночас не сприймалися аргументи, які доводили, що подібна поправка фактично руйнує бюджетну систему країни. На цьому, зокрема, наполягав міністр фінансів.

У результаті все-таки разом з цією поправкою Бюджетний кодекс було направлено Президенту України, який 14 червня повернув його зі своїми зауваженнями, одне з яких стосувалося горезвісної статті 66. Крім посилання на її суперечність Конституції України та Конституції АР Крим — бюджет Криму розробляється, затверджується та виконується на основі податкової і бюджетної політики України (пункт 4 частини 1 статті 138), а Конституцією АР Крим передбачено зарахування до бюджету податків і зборів, які збираються на території півострова (за винятком місцевих) відповідно до Конституції України та законів України (пункт 13 частини 1 статті 18), — указувалось також, що зазначене положення Кодексу потягне за собою суттєві зміни в існуючій системі справляння податків і використання податкових надходжень до Державного бюджету України, зокрема податку на додану вартість, та надходжень від зовнішньоекономічної діяльності, зарахування яких до державного бюджету України передбачено Законом України «Про податок на додану вартість» та іншими законами України.

21 червня 2001 року після повторного розгляду Бюджетного кодексу з урахуванням президентських зауважень його було прийнято без цієї норми.

Водночас у ході цієї полеміки центр так і не зміг виявити свою позицію з приводу пункту 14 цієї ж частини першої статті 18 Конституції АР Крим. Ним автономії надається фінансова самостійність, що «гарантується закріпленням законами України за доходною частиною бюджету АР Крим на стабільній основі загальнодержавних податків і зборів, які зараховуються в повному обсязі до бюджету АР Крим і є достатніми для здійснення повноважень АР Крим».

До речі, коли Конституція АР Крим у листопаді—грудні 1998 року розглядалася Верховною Радою України, цей пункт не викликав заперечення і не зазнав жодних змін. Цілком слушно він розглядався як значна поступка з боку АР Крим, яка з моменту свого народження настійно відстоювала ідею міжбюджетних договірних відносин з Україною. Досягнутий компроміс вимагав відповідно визначення його науково-правових, економічних та інших параметрів (втім, як і будь-який інший аспект «кримського питання»), особливо з огляду на зобов'язання центру «закріпити» це в законах України. Тим більше, що за статтею 48 Конституції АР Крим повноваження автономії гарантуються Україною. Отже, принагідно виникає проблема, на яку звертав увагу ще М.Грушевський — незмінності прерогатив автономної частини, наданих їй державним цілим. І показово, що саме «конституційне право на зарахування до кримського бюджету усіх податків, у тому числі податку на додану вартість» Л.Грач поставив на перше місце, коли з нагоди десятої річниці відновлення автономії говорив про необхідність «відстояти, а відтак і реалізувати» повноваження АР Крим [22].

Ця ж думка пролунала і під час наради з проблем соціально-економічного розвитку автономії в кримському уряді на початку липня 2001 року. Л.Грач заявив, що економічні, насамперед бюджетні повноваження, закріплені Конституцією АР Крим, «протягом кількох років ігноруються укра-

їнським урядом». З іншого боку, він сказав про те, що «попередні склади Кабінету Міністрів України не дуже замислювалися над тим, що таке державне будівництво і що таке автономне утворення в державі» [23].

На жаль, доводиться визнати правоту цих слів. Цілком ймовірно, що зміняться кримські лідери з огляду на майбутні вибори до Верховної Ради АР Крим у березні 2002 року, проте досить виразною залишається й політика центру стосовно автономії. Особливо наочно це проявлятися в тому, як кримська специфіка відображена в новому Бюджетному кодексі України, прийняття якого саме і ускладнилось проблемою автономії. Почати варто з того, що він взагалі не визнає Конституції АР Крим. У статті 67 «Особливості формування бюджету АР Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя» сором'язливо згадується лише закон «Про затвердження АР Крим». Проте цей закон складається лише з п'яти пунктів і не містить жодних особливостей. Усі вони регулюються самою Конституцією АР Крим, де як раз і йдеться про «фінансову самостійність» автономії. При цьому наївно сподіватися, що, говорячи лише про закон, яким затверджено Конституцію, можна замовчувати сам факт її існування.

По-перше, це юридично некоректно, адже Конституція України «вголос» визнає Конституцію АР Крим і, до речі, не торкається форми її затвердження — вказано лише, що вона «затверджується не менше як половиною від конституційного складу Верховної Ради України». По-друге, це ніяк не впливає на ситуацію в автономії і навпаки певною мірою ускладнює її. В усякому разі кримські політики приймають запропоновані правила гри, пристосовуючись до них. Так, 2 жовтня 2001 року Президія Верховної Ради АР Крим направила Президенту, Верховній Раді і Уряду України звернення, де наголошувалось на тому, що проект закону «Про державний бюджет України на 2002 рік» ігнорує «правові норми Закону України «Про затвердження Конституції АР Крим» і статті 67 Бюджетного кодексу

України, що встановлює особливості формування бюджету автономії». Отже, коло замкнулося.

Подібні ж проблеми виникають, якщо проаналізувати і деякі інші статті Бюджетного кодексу. Так, стаття 4 «Стан бюджетного законодавства» вибудовує ієрархію нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні. На вершині цієї піраміди — Конституція. Останній, найнижчий — після нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади — відведений «рішенням органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування». Однак евфемізм «рішення органів АР Крим» не розв'язує жодних проблем. По-перше, Верховна Рада АР Крим, хоч якби не робити вигляду, що її не існує, все одно виступає одним з «органів АР Крим», рішенням якого — хочемо ми цього чи ні, — буде і Конституція АР Крим. А те, що «освячений» законом Верховної Ради України акт поставлено в один ряд з рішеннями місцевих держадміністрацій, не стільки цілком свідомо драгує амбіції кримських лідерів, скільки демонструє брак чітких науково виважених підходів до проблем автономії з боку центру.

Вже говорилося про дивне словосполучення «органи АР Крим». Крім нього, по всьому тексту кодексу вживається також означення «органи державної влади, органи влади АР Крим та місцевого самоврядування». Появу саме такого ряду можна пояснити нашою давньою «установкою» (невідомо ким і коли затвердженою) не вживати прикметник «державний» в кримському контексті. Але від цього не зміниться природа кримської автономії як складової частини України, і вже тільки це дає всі підстави цілком штучно не виокремлювати АР Крим у «субстанцію», що посідає осібне місце в українському державному механізмі. Тим більше, у Конституції України вжито означення «органи державної влади та місцевого самоврядування», тому всі інші новації будуть їй суперечити.

До того ж за Бюджетним кодексом бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети



місцевого самоврядування об'єднані терміном «місцеві бюджети». Тому в цьому випадку краще було взагалі не виділяти «органи АР Крим», ніж ритуально згадувати їх, не надаючи жодних специфічних й особливих повноважень, якщо згадати зобов'язання центру закріпити за автономією фінансову самостійність.

А головне — старанно уникаючи надання АР Крим будь-яких ознак «державності», ми все одно потрапляємо до цієї ж пастки. Наприклад, статтею 90 Бюджетного кодексу з бюджету АР Крим здійснюються видатки на «державне управління», до яких віднесені видатки на «представницьку і виконавчу владу АР Крим». Однак ані в Конституції України, ані в Конституції АР Крим подібні терміни не вживаються, а в кримській конституції спеціально обумовлено, що «організація і діяльність Верховної Ради АР Крим і Ради Міністрів АР Крим ґрунтуються на поділі повноважень між ними». Ця ідея розвинута і в рішенні Конституційного Суду України від 21 грудня 2001 року (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АР Крим з іншими видами діяльності): «Особливості повноважень, організації та діяльності органів АР Крим не можна пов'язувати з принципом поділу влади». Саме тому без зайвих мудрувань доцільно було б застосовувати «класичні» терміни — Верховна Рада і Рада Міністрів АР Крим (частково про це вже говорилося, коли йшлося про нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим, якими затверджувався бюджет автономії).

А втім, проблеми теоретико-правового характеру виникають й стосовно інших, не тільки «кримських» статей Бюджетного кодексу. Наприклад, це стосується метаморфоз, що їх знає нещасливий термін «державне управління». Так, стаття 87 визначає перелік видатків, що здійснюються з державного бюджету. На першому місці бачимо «державне управління», до якого входять законодавча влада, виконавча влада і Президент України, потім окремо судову владу, міжнародну діяльність та інші галузі використання бюджетних коштів у національному масштабі. Однак, якщо звернутися до Конституції України, то

навіть чи правомірно вживати термін «державне управління» як узагальнюючий образ законодавчої, виконавчої влади та Президента, а тим більше відокремлювати від неї судову владу. Дійсно, у радянській доктрині вживалося означення «органи державної влади та управління», однак нині це не відповідає за-садам конституційного ладу України.

Парламент не здійснює управлінських функцій (якщо навіть у цьому контексті розглядати сучасну інтерпретацію державного управління). Так само і Президент виступає як глава держави, а відтак його роль також неправомірно обмежувати управлінськими рамками. Через те, напевне, точніше було пи-сати про видатки на державну владу, а цим терміном об'єднати Верховну Раду (а вона за Конституцією є єдиним органом зако-нодавчої влади), Президента, виконавчу і судову гілки влади. За частиною першою статті 89 та частиною першою вже згада-ної статті 90 до сфери державного управління віднесені видат-ки на обласні ради, органи місцевого самоврядування міст рес-публіканського значення і міст обласного значення, а також ор-гани місцевого самоврядування міст районного значення, що також не відповідає визначеному Конституцією України право-вому статусу місцевого самоврядування.

Можна навести й інші приклади. Так, у статті 82, з одного боку, йдеться про видатки «на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства» та інші видатки, «які не можуть бути передані на ви-конання АР Крим та місцевому самоврядуванню», а, з іншого — про «видатки, які визначаються функціями держави і мо-жуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому само-врядуванню». Та видається, що захист суверенітету і тери-торіальної цілісності як раз і варто віднести до найважливіших функцій держави. Переконує в цьому, зокрема, стаття 116 Кон-ституції, що визначає повноваження Кабінету Міністрів: за її пунктом 1 він, зокрема, «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України».

Заради справедливості зазначимо, що подібна ситуація певною мірою характерна і для урядових рішень в цій сфері. Як приклад варто навести розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження урядових заходів щодо прискорення соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим» від 16 травня 2001 року.

Слід вітати сам факт появи цього документа, який засвідчує рівень ставлення держави до «кримського питання». Більше того, вкрай позитивним є те, що вказане розпорядження готувалося з урахуванням висновків і рекомендацій, запропонованих останнім часом деякими дослідницькими інституціями, які активно і наполегливо заповнюють ті прогалини, що залишаються поза увагою «офіційних» наукових закладів. Йдеться насамперед про аналітичну доповідь «Крим на політичній карті України», підготовлену на початку 2001 року Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О.Разумкова. У цій доповіді проаналізовано і узагальнено значний матеріал, що має безперечну як наукову, так і практичну цінність. Проте зміст запропонованих рекомендацій має дискусійний характер. Наприклад, Верховній Раді України і Конституційному Судові України запропоновано (у досить категоричній формі — взагалі імперативний стиль цих рекомендацій заслуговує на окрему розмову) «продовжити роботу щодо повернення АРК до правового поля України — шляхом приведення окремих положень Конституції АРК, інших нормативно-правових актів автономії у відповідність до Конституції та чинного законодавства України», причому цю роботу автори доповіді радять «здійснювати у режимі діалогу та компромісу з органами державної влади та громадськості автономії» [24].

Виникають деякі запитання. Так, наприклад, у силу свого правового статусу Конституційний Суд України не може за власною ініціативою «повернути АРК у правове поле України», а тим більше працювати у режимі «діалогу і компромісу», не кажучи вже про те, що сама ідея компромісу довела свою повну безплідність на початковому етапі становлення автономії,

оскільки звалася в основному до нескінченних поступок з боку центру.

У такому ж імперативному стилі Президентіві України було запропоновано «підписати» Бюджетний кодекс, який передбачав зарахування ПДВ до бюджету автономії, однак ця рекомендація знов-таки не враховувала конфліктну ситуацію навколо цієї проблеми та її науково-правовий вимір. Водночас автори рекомендацій не виправдано «виключали» Президента України з процесу приведення Конституції та нормативно-правових актів АР Крим у відповідність з Конституцією та законами України. Саме в цій справі, враховуючи набутий досвід, особливо важливою є роль Президента України та його конституційних повноважень, якими він неодноразово користався, розв'язуючи кримську проблему.

У цих же рекомендаціях знову йшлося про необхідність ухвалити закон «Про Раду міністрів АР Крим», «яким визначити статус і повноваження виконавчої влади автономії, деталізувати процедуру взаємодії Ради міністрів АРК з Верховною Радою АРК, з центральними органами виконавчої влади, з місцевими державними адміністраціями»[20]. Однак це лише один з аспектів проблеми, продиктований, як би сказав М.Грушевський, «біжучою хвилею». Поза увагою — весь комплекс факторів, пов'язаний з реалізацією усього пакету — Конституції АР Крим, закону «Про Верховну Раду АР Крим» і, нарешті, закону «Про Раду міністрів АР Крим».

Зрозуміло, що в процесі «блукання» цих та інших рекомендацій владними коридорами вони зазнали значних трансформацій, що відповідно позначилося і на кінцевому результаті. Зокрема, загубилася справді слухна пропозиція удосконалити функції Постійного представництва Президента України в АР Крим.

Як наслідок — уже назване Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження урядових заходів щодо прискорення соціально-економічного розвитку Автономії Республіки Крим» від 16 травня 2001 року містить надто конкретні

і водночас такі ж стандартно-розпливчасті пропозиції і доручення, які не дають можливості вдатися до тих узагальнень, без яких є не можна формувати те, що ми називаємо державною політикою. Наприклад, йдеться про необхідність проаналізувати, з одного боку, «стан дотримання конституційних прав громадян, що проживають на території АР Крим», а з іншого, — практику «застосування норм Конституції АР Крим та закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо призначення на посаду чи звільнення з посад голів райдержадміністрацій». Проте, як і раніше, залишається поза увагою загальна проблема відповідності Конституції та нормативно-правових актів АР Крим Конституції і законам України, весь механізм взаємодії центру та автономії. А відтак — «пізнання» сутності кримської автономії знову стає справою віддаленої перспективи [25].

## Використані джерела:

1. Кримські татари і українське суспільство: проблеми політичної та соціалістичної інтеграції. — К., 1998. — С. 11.
2. Йдеться насамперед про домовленості між Україною та Узбекистаном, внутрішнє законодавство якого також створювало певні проблеми для натуралізації кримських татар в Україні. Наприклад, 22 серпня 1998 р. Президент України видав розпорядження «Про заходи щодо вирішення питань громадянства депортованих осіб та їх нащадків, які повертаються з Республіки Узбекистан в Україну».
3. Голос України. — 1998. — 25 листопада.
4. Україна і світ сьогодні. — 2000. — 27 травня — 2 червня.
5. Голос України. — 2000. — 27 травня.
6. Факти. — 2000. — 27 травня.
7. День. — 2000. — 26 травня.
8. Робітнича газета. — 2000. — 30 травня.
9. Крымские известия. — 2001. — 11 мая.
10. Труд. — 2001. — 25 июля.
11. Голос України. — 2001. — 20 липня.
12. Україна і світ сьогодні. — 2001. — 7—13 липня.
13. Голос України. — 2001. — 24 липня.
14. Урядовий кур'єр. — 2001. — 25 липня.
15. Правда Украины. — 2001. — 24 июля.
16. Голос України. — 2001. — 26 липня.
17. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 2. — С. 214.
18. Третя сила. Локалізація політичної нестабільності в Криму у конфлікті Грача й Куніцина — хитре маскування справжньої природи кримських конфліктів // Дзеркало тижня. — 2001. — 14—20 липня.
19. Грушевський М. Наша політика. — Львів, 1911. — С. 113.
20. Див., напр.: Грач Л. Крымский политический кризис идет в русле расшатывания общественно-политической ситуа-

ции в целом по государству // Крымские известия — 2001. — 27 марта; П о м о р ц е в А. От конфронтации к логическому восприятию крымских проблем // Крымские известия. — 2001. — 9 июня.

21. Г р у ш е в с ь к и й М. Наша політика. — С. 113.

22. Г р а ч Л. Крымская автономия — ответ на вызов исторического периода. — Симферополь, 2001. — С. 15.

23. Крымские известия. — 2001. — 10 июля.

24. Національна безпека та оборона. — 2001. — № 4. — С. 36.

25. Цю монографію було підписано до друку наприкінці грудня 2001 року. За час, що минув з моменту виходу розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 року так і не з'явилися нові урядові рішення, які б ґрунтовніше торкалися проблем автономії.

## **IV. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ АР КРИМ**

### **§ 1. Параметри правового статусу АР Крим у рішеннях Конституційного Суду України**

Після прийняття Конституції України важливе місце у становленні правових засад АР Крим, забезпеченні гарантій її статусу відіграє Конституційний Суд України.

Його акти в цьому плані правомірно розділити на дві групи. Першу з них становлять рішення, які безпосередньо не мають кримської спрямованості, але все одно торкаються тих чи інших проблем півострова. До них, безумовно, належить, наприклад, рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст. 16 Конституції України щодо застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування української мови та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року.

Це давня й болюча проблема вкрай актуальна для російськомовних регіонів України. На жаль, назване рішення обмежилось лише повторенням добре відомої цілком декларативної частини першої статті 10 Конституції України, крім, може, однієї деталі. У констатуючій частині рішення Конституційного Суду вжито означення «державна (офіційна) мова». Цей постулат можна розглядати як реакцію Конституційного Суду на популярну ідею запровадити крім державної (української) мови ще й офіційну (російську).

Ясно, що проблема залишається, оскільки політичні пристрасті навколо законодавчих варіантів її розв'язання гальмують цей процес, проте виникає закономірне запитання стосов-



но меж тлумачення, коли фактично воно переходить у створення нової норми.

До другої групи, зрозуміло, належать усі «кримські справи», і всі вони цілком закономірно стосувалися спорів про компетенцію між центром та автономією.

Так, 15 жовтня 1997 року Верховна Рада АР Крим ухвалила «нормативно-правовий акт — Закон АР Крим «Про обчислення часу», яким на території автономії запроваджується час третього часового поясу, а не другого, як по всій Україні. Як зазначалося у преамбулі цього акта, він був «спрямований на створення умов для задоволення потреб республіки, громадян та юридичних осіб у знанні часу, а також для захисту економіки, населення, відпочиваючих та гостей республіки від негативних наслідків недостовірності чи браку даних про час та пов'язані з ним величини». Крім досить дивних і сумнівних аргументів на користь права автономії видавати подібні акти, у постанові про порядок уведення цього акта в дію містилися також посилання на «дані санітарно-гігієнічних та фізіологічних норм», необхідність економії електроенергії, географічні й кліматичні фактори, навіть на статус Криму як курортної зони і, звичайно, на прохання населення республіки.

Того ж дня було ухвалено й звернення до Президента та Прем'єр-міністра України з пропозицією підтримати це рішення та внести відповідні зміни до Постанови уряду України від 13 травня 1996 року «Про порядок обчислення часу на території України». У зверненні бачимо ті ж самі аргументи — санітарно-гігієнічні норми, зацікавленість населення у роботі на городах, присадибних ділянках.

У свою чергу 25 листопада 1997 року Президент України видав Указ «Про призупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо обчислення часу». У ньому, зокрема, зазначалося, що «ці нормативно-правові акти прийняті Верховною Радою Автономної Республіки Крим на порушення статей 137 і 138 Конституції України, які визначають вичерпний перелік питань, що віднесені до

відання Автономної Республіки Крим та з яких Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання, а також статті 135 Конституції України, відповідно до якої нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції та законам України та приймаються відповідно до них». На підставі цього підкреслювалося також, що «питання обчислення часу в Автономній Республіці Крим не віднесені Конституцією України ні до відання Автономної Республіки Крим, ні до сфери здійснення нею нормативного регулювання».

Втім зупинення Президентом України дії нормативно-правових актів АР Крим стосовно обчислення часу не завадило Верховній Раді АР Крим 6 листопада того ж року ухвалити постанову «Про зміну режиму робочого дня в Автономній Республіці Крим», якою вона, зокрема, зобов'язала «республіканські та місцеві органи влади, підприємства, установи та організації Автономної Республіки Крим змінити графіки робочого дня».

У процесі цієї «полеміки» з центром Верховна Рада АР Крим ухвалила ще один акт, який привертає до себе увагу насамперед з точки зору технології підготовки до розгляду справ у Конституційному Суді. Йдеться про постанову Верховної Ради АР Крим від 4 березня 1998 року «Про участь у конституційному провадженні Конституційного Суду України», якою було призначено її представників у справі стосовно обчислення часу (два депутати Верховної Ради АР Крим, керівник правової служби її Секретаріату та завідувач кафедри астрономії і методики фізики Сімферопольського держуніверситету). Відтоді кожне провадження в Конституційному Суді, яке стосувалося АР Крим, чи будь-яка кримська ініціатива у цій сфері супроводжувалися подібним офіційним призначенням.

Рішення у справі обчислення часу в АР Крим Конституційний Суд України ухвалив 25 березня 1998 року. Досліджуючи справу, Конституційний Суд ґрунтувався на всебічному її аналізі, а не керувався одними лише міркуваннями компе-

тенції. Через те Конституційний Суд оцінив аргументи Верховної Ради АР Крим щодо «санітарно-гігієнічних норм» і «географічних особливостей» та відкинув їх, спираючись на висновки Державної комісії єдиного часу та еталонних частот України, Держкомітету України по стандартизації, метрології та сертифікації, Міністерства охорони здоров'я України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру при Кабінеті Міністрів України, кафедри фізіології людини Національного педагогічного університету ім. М. Драгоманова.

Як зазначалося у рішенні Конституційного Суду, «в усіх країнах Європи, території яких, як і територія України, охоплюються частково двома чи трьома часовими поясами, діє єдиний час — час того чи іншого часового поясу. Запроваджений в Україні порядок обчислення часу є природним для неї, оскільки 95 відсотків її території географічно розташовано в межах другого часового поясу.

За міжнародною системою часових поясів другий часовий пояс обмежений меридіанами 22030' (західний) і 37030' (східний) східної довготи. Вся територія Автономної Республіки Крим (крайні західні та східні точки) знаходяться між меридіанами 32030' (західний) і 32040' (східний) східної довготи, тобто повністю розташована у другому часовому поясі».

Крім того, Конституційний Суд виходив, звичайно, і з розмежування компетенції центру та автономії. Зокрема, у його рішенні наголошувалося, що статті 137 та 138 Конституції України не містять «повноважень щодо встановлення Автономною Республікою Крим правових засад обчислення часу і віднесення до виключної її компетенції питань обчислення часу, визначення часового поясу, порядку переходу на літній час». Водночас указувалося, що «питання регулювання обчислення часу в Україні Верховною Радою України віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України».

Та значення цього першого рішення Конституційного Суду стосовно кримських проблем полягало в тому, що він вийшов за межі спору про компетенцію в конкретній ситуації і забезпе-

чив також один з аспектів правового статусу АР Крим. Конституційний Суд визнав неконституційним використання терміна «закон Автономної Республіки Крим» як форми нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим. Щоправда, з одним застереженням: йшлося про неконституційність вживання терміна «закон» в усіх нормативно-правових актах Верховної Ради АР Крим, ухвалених після прийняття Конституції України.

Виникає закономірне запитання про весь масив кримського законодавства, прийнятого до цієї дати. Найприродніша відповідь — Верховна Рада АР Крим, виходячи з «духу» цього рішення, мала б сама вжити необхідних заходів. Проте події розвивалися досить неоднозначно.

Насамперед пригадується метаморфоза, що сталася зі «Збірником нормативно-правових актів АР Крим». Так, у четвертому випуску цього збірника за 1998 року (його було здано до складання 12 травня, а підписано до друку 10 червня) зазначалося, що в ньому «публікуються нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим — Конституційні закони і закони Республіки Крим». Однак у цих випусках (наприклад, у сьомому, підписаному до друку 21 вересня 1998 р.) йдеться вже про «постанови і рішення Верховної Ради АР Крим».

Втім навряд чи можна вважати цю проблему остаточно розв'язаною. На підтвердження цього можна навести, зокрема, «План підготовки нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АР Крим на перше півріччя 1999 року». Цим планом передбачалась підготовка проекту нормативно-правового акта «Про внесення змін до Закону Республіки Крим від 26 березня 1993 року «Про охорону і використання пам'яток історії та культури». Цей план було затверджено постановою Верховної Ради АР Крим 21 січня 1999 року. І того ж дня Верховна Рада АР Крим ухвалила нормативно-правовий акт «Про внесення доповнення до нормативно-правового акта Закону АР Крим від 3 лютого 1997 року № 1024-1 «Про Раду міністрів АР Крим». Внесене доповнення стосувалося цілком конкретної проблеми

— відкриття постійного Представництва Верховної Ради АР Крим і Ради міністрів АР Крим у Мінську, — проте воно не торкнулося назви, хоча вживання терміна «закон АР Крим» Конституційний Суд України і визнав неконституційним.

21 квітня 1999 року Верховна Рада АР Крим внесла зміни до постанов Верховної Ради АР Крим про державний герб і гімн Республіки Крим. Відповідно до Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» та до Конституції АР Крим ужиті в цих кримських актах терміни «державний гімн Республіки Крим», «Верховна Рада Республіки Крим» послідовно замінювалися термінами «Гімн АР Крим» та «Герб АР Крим».

Таким чином, кримські законодавці, точніше нормотворці, продемонстрували достатній професіоналізм з точки зору самої юридичної технології, тому незрозуміло, що ж завадило ухвалити такий узагальнюючий акт, яким було б виконано рішення Конституційного Суду України.

Принагідно варто згадати виконання Верховною Радою України рішень Конституційного Суду. Так, у зв'язку з прийняттям ним рішення від 23 грудня 1997 року про відповідність Конституції України Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» 14 січня 1998 року Верховна Рада ухвалила Постанову «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату». Зокрема, у п. 1 цієї постанови зазначалося, що Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України», який набрав чинності 22 жовтня 1996 року, продовжує діяти з 23 грудня 1997 року як Закон України «Про Рахункову палату», за винятком окремих положень, що втратили чинність відповідно до рішення Конституційного Суду України.

Крім того, п. 2 постанови доручав Голові Верховної Ради України «забезпечити опублікування в 10-денний строк в офіційних виданнях Верховної Ради України текст Закону України «Про Рахункову палату» з урахуванням виключення з нього положень, які втратили чинність з 23 грудня 1997 року, та його редакційного уточнення».

Нарешті, п. 3 вносив зміни до постанови про порядок введення в дію цього закону: слова «Рахункова палата Верховної Ради України» змінювалися словами «Рахункова палата».

Відверто кажучи, зміст і форма цього акта викликають чимало запитань. Насамперед слід звернути увагу на правомірність самої ідеї — підтверджувати чинність закону постановою, особливо з огляду на дискусію навколо правомочності такого акта Верховної Ради України, як постанова, що триває з 1995 року, тобто з моменту обговорення і підписання Конституційного Договору. Певною мірою вона відобразилася й у Конституції України, за статтею 113 якої Кабінет Міністрів керується лише законами, постанови ж спеціально виведено за межі цієї статті (це взагалі тема для окремого дослідження).

Викликало подив і те, чому окремо вносилися зміни до постанови про введення в дію закону про Рахункову палату (це вже «вторинне» і похідне), хоча відносно тексту закону було застосовано лише загальне формулювання «за винятком окремих положень, що втратили чинність відповідно до рішення Конституційного Суду України». Проте ясно обрана форма — постанова — не давала можливості торкатися тексту закону.

Таким же дискусійним видається й доручення тодішнього Голови Верховної Ради забезпечити опублікування закону, що відповідав би рішенню Конституційного Суду. Знов-таки цю процедуру врегульовано Регламентом Верховної Ради, не кажучи вже про некоректність, а головне — неконкретність формулювання «з урахуванням його редакційного уточнення». Втім такою некоректною і неконкретною варто назвати всю цю постанову. Значно простіше було б ухвалити «класичний» закон про внесення змін до закону «Про Рахункову палату» і виключити з нього неконституційні позиції.

Але, на жаль, як і у багатьох подібних випадках, міркування суб'єктивного характеру та політичні пристрасті вкотре завадили справі. Проте прецедент стався, і Верховна Рада надалі йшла тим же шляхом. Так, коли 27 лютого 1997 року Конституційний Суд оприлюднив рішення про відповідність Консти-

туції закону «Про вибори народних депутатів України», 3 березня 1998 р. Верховна Рада ухвалила постанову про чинність цього закону.

Про спірність подібного варіанту я написав ще 1999 року [1]. Тому особливо важливим для мене (наскільки взагалі допускається «особистий елемент» у наукових працях) стало рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року, яким визнавалась неконституційною постанова Верховної Ради України «Про чинність закону «Про Рахункову палату» від 14 січня 1998 року (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). Мотивація полягала в тому, що «втрата чинності окремих положень Закону в цьому разі безпосередньо пов'язана з ухваленням рішення Конституційного Суду України, а не прийняттям правового акта на його підтвердження чи виконання».

Повертаючись до кримської теми, зазначимо, що попри дискусійність та зрештою хибність тих кроків, які за результатами рішень Конституційного Суду здійснила Верховна Рада України, вона все-таки відреагувала на них. Верховна ж Рада АР Крим, навпаки — свідомо чи несвідомо — залишила це поза своєю увагою. Причому настільки, що ця ж проблема виникла у наступному рішенні Конституційного Суду України.

3 квітня 1998 року Президент України своїм указом зупинив дію ще одного кримського акта — закону «Про республіканський бюджет АР Крим на 1998 рік» (від 14 січня 1998 року) в частині зарахування в 1998 році податку на додану вартість та акцизного збору до бюджету АР Крим як такого, що не відповідає Конституції та законам України. А наступного дня Президент України направив відповідне подання до Конституційного Суду, у якому, зокрема, зазначалося: цей акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечить положенням статті 75, пункту 1 частини другої статті 92, частині другій статті 135, пункту 4 частини першої статті 138 Конституції України, а також законам України «Про систему оподаткування», «Про бюджетну систему України» та іншим. Так, Законом України «Про Дер-

жавний бюджет України на 1998 рік» від 30 грудня 1997 року встановлено, що податок на додану вартість і акцизний збір у повному обсязі зараховуються до Державного бюджету України (стаття 53 закону).

Цікаво, що у розгляді справи, незважаючи на завчасне й належне повідомлення з боку Конституційного Суду, не брали участі представники кримської сторони. Крім того, на вимогу судді-доповідача Верховна Рада Автономної Республіки Крим не дала пояснень щодо питань, порушених у поданні Президента України, і не повідомила даних про своїх уповноважених для участі у конституційному провадженні. Через те у відкритій частині пленарного засідання Конституційний Суд вирішив розглядати справу за відсутності представників Верховної Ради АР Крим.

Обґрунтовуючи своє рішення, яке було оприлюднено 2 червня 1998 року, Конституційний Суд знову виходив з обсягу повноважень АР Крим, закріплених Конституцією та законами України. Так, відповідно до пункту 4 частини першої статті 138 Конституції України до відання Автономної Республіки Крим належить лише розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України. Формування бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, як зазначалося в частині другій статті 9 Закону України «Про Державний бюджет України на 1998 рік», здійснюється на підставі Конституції України і законів про місцеве самоврядування, податкову та бюджетну систему.

У рішенні Конституційного Суду наголошувалося на тому, що ці положення Конституції України зумовлюють зміст і форму правового регулювання зазначених питань на рівні держави та її невід'ємної складової частини — Автономної Республіки Крим (стаття 134 Конституції України) і саме на цих засадах мають прийматися відповідні закони України, а також постанови і рішення Верховної Ради Крим.



Вказаний постулат мав і має принципове значення, оскільки чітко окреслює «межі можливого» у делегуванні повноважень АР Крим. Кримська сторона завжди спрощено сприймала своє право на додаткові повноваження і будь-які порушення свого автономного статусу виправдовувала саме цим. Проте Конституційний Суд цілком однозначно констатував, що будь-яке делегування додаткових повноважень АР Крим не може виходити за рамки її конституційного статусу.

Решта аргументів Конституційного Суду базувалася на вивченні законів України «Про систему оподаткування», «Про бюджетну систему» та «Про Державний бюджет України на 1998 рік».

Система цих аргументів зводилася до того, що на підставі пунктів 1 та 2 частини першої статті 14 Закону України «Про систему оподаткування» податок на додану вартість і акцизний збір належить до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), порядок зарахування яких до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим згідно з частиною третьою цієї статті закону визначається законами України.

У свою чергу за частиною першою статті 16 закону «Про бюджетну систему України» з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя може передаватися частина доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, розмір яких затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Нарешті, за пунктом 1 статті 5 Закону України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» до доходів Державного бюджету України на 1998 рік зараховувалися в повному обсязі податок на додану вартість і акцизний збір незалежно від того, де зареєстровано їх платника, тобто вони не входили до «пакету» податків, зборів та обов'язкових платежів, що в 1998 році зара-

ховувалися до бюджетів АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Усе це дало підстави Конституційному Судові визнати, що кримський закон «Про республіканський бюджет на 1998 рік» у частині зарахування до республіканського бюджету податку на додану вартість та акцизного збору порушує Конституцію та закони України, виходячи за межі встановлених ними повноважень АР Крим.

Здавалося б, розглянута справа не становила значних теоретичних проблем (як наприклад, наступна «кримська» справа, про яку буде сказано окремо). З одного боку, це справді так. Може, саме тому, довівши ситуацію до граничної стадії, тобто до розгляду справи в Конституційному Суді, Верховна Рада АР Крим так і не надіслала своїх представників.

З іншого боку, це дозволило Конституційному Судові взагалі не торкнутися принципових положень Конституції АР Крим стосовно «фінансової самостійності АР Крим» та «міжбюджетних відносин Державного бюджету України та бюджету АР Крим». Позиція Конституційного Суду, можливо, вплинула б на концептуальні засади Бюджетного кодексу, який повністю нівелює будь-яку кримську специфіку. А це означає, що зарано ставити крапку у багаторічному «змаганні» між центром і автономією стосовно податкових і бюджетних проблем.

У своєму рішенні Конституційний Суд лише цим не обмежився, оскільки довелося знову повернутися до проблеми вживання терміна «закон АР Крим» як форми нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим. Варто нагадати, що кримський закон «Про республіканський бюджет АР Крим на 1998 рік» було ухвалено 14 січня 1998 року, а рішення Конституційного Суду, де йшлося про неконституційність вживання Верховною Радою АР Крим терміна «закон АР Крим», — 25 березня того ж року.

Відповідно у згаданому указі Президента України від 3 квітня 1998 року використовується вже термін «нормативно-правовий акт». Саме рішення Конституційного Суду у справі про бю-

джет АР Крим на 1998 рік датується, як уже зазначалося, 2 червня. Отже, Верховна Рада АР Крим мала достатньо часу, щоб виконати усі процедури, необхідні для реалізації його висновків, проте вона цього не зробила. Тому Конституційний Суд пішов на безпрецедентний у своїй практиці крок, заявивши про невиконання попереднього рішення. Відповідно Конституційний Суд вийшов за рамки стандартних для таких ситуацій формулювань — покласти на Верховну Раду АР Крим обов'язки щодо забезпечення виконання рішення суду, а конкретизував її: «Верховній Раді Автономної Республіки Крим на виконання пункту 3 Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 року № 4 щодо неконституційності використання Верховною Радою Автономної Республіки Крим терміна «закон Автономної Республіки Крим» як форми нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим привести у відповідність до Конституції України та Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» назву нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про республіканський бюджет АР Крим на 1998 рік» від 14 січня 1998 року та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про введення в дію закону Автономної Республіки Крим «Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік» від 14 січня 1998 року».

На наш погляд, обраний Конституційним Судом варіант розв'язання проблеми має дискусійний характер. На момент прийняття рішення лишався без змін увесь масив кримського — назвемо його так — «законодавства». А звернення Конституційного Суду стосувалося лише назви одного нормативно-правового акта АР Крим і не торкалося інших. Власне, так воно й сталося. Вже наступний кримський бюджет на 1999 рік було прийнято у формі постанови, проте залишаються чинними десятки актів, у назві яких фігурує термін «закон АР Крим». А відтак залишається відкритою й проблема виконання рішень Конституційного Суду. В усякому разі в «Плані підготовки нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АР Крим

на перше півріччя 2000 року» стояв проект змін до «Нормативно-правового акта Верховної Ради АР Крим — Закону АР Крим «Про Раду міністрів АР Крим» від 3 лютого 1997 року. А це означає, що термін «закон» у назвах нормативно-правових актів АР Крим, як і раніше, не було вилучено з обігу.

Красномовним підтвердженням цього факту слід вважати постанову Верховної Ради АР Крим «Про внесення доповнення до нормативно-правового акта Верховної Ради АР Криму — Закону АР Криму від 3 лютого 1997 року № 1024-1 «Про Раду міністрів АР Крим». Ця постанова датована 20 червня 2001 року і стосується відкриття представництва АР Крим у Краснодарському краї. Проте вже вкотре без змін залишається назва, де вживається неконституційне визначення «закон АР Крим».

Таким же дискусійним можна назвати ще одне положення мотивувальної частини рішення Конституційного Суду у справі про бюджет АР Крим. Ось що сказано у рішенні: «Визначення Верховної Ради Автономної Республіки Крим як органу законодавчої влади (пункт 1 статті 4 нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про республіканський бюджет Автономної Республіки Крим на 1998 рік») суперечить зазначеним положенням Конституції і Закону України і тому є неконституційним».

Стаття 4, про яку йдеться у рішенні, встановлює витрати республіканського бюджету (в тому числі пункт 1) на «функціонування законодавчої влади». Конституційний Суд абсолютно точно звернув увагу, що подібне формулювання суперечить Конституції України. Проте на цьому він і зупинився, хоча не варто було обмежуватись лише цим. Адже у тому ж пункті йшлося й про витрати на «функціонування виконавчої влади», тобто Ради міністрів АР Крим, а також республіканських міністерств та комітетів.

Отже, сам термін «законодавча влада» є лише частиною загальної проблеми правомірності застосування принципу поділу державної влади в кримській автономії.

Доцільно ще раз нагадати, що в процесі прийняття Конституції України навмисне «обходилися» будь-які натяки на здійснення державної влади Верховною Радою та урядом АР Крим, що було закономірною реакцією на спроби кримських політиків вибороти повний або частковий суверенітет. У свою чергу кримські політики ставили таке ж закономірне запитання про характер і природу влади, яку здійснюють або уособлюють ці органи. Та теоретичні аспекти проблеми залишилися невирішеними, а законодавці взагалі її спростили. Саме тому в Конституції України Верховну Раду АР Крим визначено як «представницький орган», а Раду міністрів АР Крим — як уряд АР Крим.

Якщо звернутися до Конституції АР Крим, то, за частиною четвертою статті 1, «організація і діяльність Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим ґрунтуються на поділі повноважень між ними». Проте це поняття зовсім не тотожне поділу влади як такої. Щоправда, у ст. 35 Конституції АР Крим записано «Рада міністрів АР Крим як орган виконавчої влади АР Крим», що не відповідає Конституції України та вступає у протиріччя зі статтею 1 Конституції АР Крим, яка визначає статус самої автономії, її парламенту та уряду.

Лишається додати, що у постанові Верховної Ради АР Крим «Про республіканський бюджет АР Крим на 1999 рік» закріплено такий же принцип поділу влади (стаття 3), тільки змінилася одна назва — «представницька і виконавча влада». Взагалі, вся ця ситуація викликає подив, адже ніщо не заважало без зайвих «визивних» формулювань записати: витрати на функціонування Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим. Утім від моменту утворення АР Крим, на жаль, постійно виникають подібні питання (згадаймо й бюджетний кодекс).

Ще одна справа, котра виникла як наслідок спору з приводу меж компетенції центру та автономії, стосувалася закону АР Крим від 22 квітня 1993 року «Про об'єднання громадян». 16 квітня 1997 року Президент України видав указ, яким зупи-

нив дію цього закону. І лише 3 березня 1998 року своє рішення ухвалив Конституційний Суд.

Подібний розрив у часі, насамперед між датою прийняття цього кримського акта та оприлюдненням відповідного указу Президента, саме і був зумовлений певними суперечностями у законодавчому закріпленні прав кримської автономії.

Ще 17 листопада 1994 року Верховна Рада України скасувала деякі положення цього закону, зокрема ті, що забороняли створення і діяльність структур та осередків політичних партій на підприємствах будь-якої форми власності, визначали відповідальність за порушення цього закону та надавали право Верховній Раді АР Крим установлювати пільги щодо оподаткування політичних партій. Однак не піддавалися сумніву повноваження АР Крим здійснювати правове регулювання в цій сфері. Так, Закон України «Про Автономну Республіку Крим» (від 17 березня 1995 року) — чинний на момент розгляду справи Конституційним Судом — відносив до відання АР Крим «визначення порядку організації та діяльності об'єднань громадян». Подібну норму містив і попередній Закон України «Про статус автономної Республіки Крим» (від 29 квітня 1992 року).

Тому деякі аргументи, які наводилися в Указі Президента України про зупинення дії закону АР Крим «Про об'єднання громадян», на наш погляд, мали дискусійний характер. Це стосується висновку про те, що норми закону АР Крим «Про об'єднання громадян» щодо можливості утворення загальнокримських політичних партій з їх легалізацією шляхом реєстрації Управлінням юстиції Ради міністрів АР Крим суперечать Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян», яким встановлено, що політичні партії в Україні утворюються і діють тільки з всеукраїнським статусом (статтею 9) і підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України (стаття 14).

Інша справа — посилення в указі на статтю 92 Конституції України, за якою засади утворення і діяльності політичних

партій, інших об'єднань громадян визначаються виключно законами України. Проте якщо згадати Конституцію України, за якою законами України АР Крим можуть делегуватися інші повноваження, виникає певна колізія. Чи можна вважати таким делегуванням відповідну статтю Закону України «Про Автономну Республіку Крим», чи це треба було спеціально зазначати у Законі України «Про об'єднання громадян»?

Утім, саме ця досить складна проблема делегування АР Крим додаткових повноважень залишилася поза увагою Конституційного Суду, хоча вона має і, безперечно, матиме особливе значення у майбутніх потенційних спорах між центром і автономією стосовно компетенції обох.

У своєму рішенні Конституційний Суд ґрунтувався на вже згаданій статті 92 Конституції України, а також на ст. 138, в якій окреслено предмети відання АР Крим, і саме на основі цього постановив: вони «не дають підстав для висновку, що до відання АР Крим віднесено нормативне регулювання питань утворення і діяльності політичних партій та інших об'єднань громадян».

Як експерту з кримських питань авторові цієї праці довелося брати участь у відкритих слуханнях даної справи в Конституційному Суді. Необхідно зазначити, що представники Верховної Ради АР Крим досить кваліфіковано обстоювали свою позицію, і, відверто кажучи, відчувалася потреба в інших аргументах. Саме тому для підсилення обґрунтованості рішення Конституційного Суду важливе значення мало посилення на встановлений Конституцією України принцип рівності конституційних прав і свобод громадян. Конституційний Суд виходив з того, що цьому принципу саме і суперечить «положення Закону Республіки Крим «Про об'єднання громадян» щодо утворення, організації і діяльності в АР Крим політичних партій із загальнокримським статусом для громадян України — жителів лише АР Крим».

Разом з тим поза увагою Конституційного Суду залишилася дуже складна і важлива на той час проблема «громадянства

АР Крим». Звичайно, вона вже не була такою гострою, як ще три-чотири роки тому, коли кримське громадянство взагалі мало усі ознаки громадянства суверенної держави, проте все одно залишалася однією з найбільш дискусійних в усьому комплексі проблем правового статусу АР Крим, і цілком закономірно, що статті стосовно кримського громадянства так і не були затверджені Верховною Радою України 4 квітня 1996 р. (додамо, що у нинішній Конституції АР Крим, яку затвердила Верховна Рада України, кримське громадянство навіть не згадується).

Якщо звернутися до тексту кримського закону «Про об'єднання громадян», то виявиться, що за частиною першою статті 11 «політичні партії утворюються за ініціативою громадян Республіки Крим, які досягли 18 років, не обмежені судом у дієздатності й не перебувають у місцях позбавлення волі». При цьому за частиною другою цієї ж статті «засновниками громадських організацій можуть бути громадяни Республіки Крим, громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, що досягли 18 років...». Отже, цим законом громадяни України фактично прирівнювалися до іноземців, що у свою чергу означало обмеження їхніх політичних прав порівняно з «громадянами Республіки Крим». Усе це давало підстави визнати неконституційним кримський закон «Про об'єднання громадян» з огляду як на Конституцію України, що встановлює в Україні єдине громадянство, так і на неясності самого поняття «кримське громадянство».

Проте принципове значення мав сам факт визнання неконституційним кримського закону «Про об'єднання громадян», а з ним і відповідних положень законів України «Про Автономну Республіку Крим» і «Про Конституцію Автономної Республіки Крим». Слід також зазначити, що й у цьому випадку Верховна Рада АР Крим не ухвалила жодного акта, яким би відреагувала на рішення Конституційного Суду.

Водночас «переможна серія» центру в Конституційному Суді мала й свої негативні риси. Вони проявилися у справі про правові акти Верховної Ради АР Крим. Це рішення Консти-



туційним Судом було оприлюднено 27 лютого 2001 року і стосувалося Регламенту Верховної Ради АР Крим та інших постанов, дію яких Президент України зупинив своїм Указом від 8 липня 2000 року (ця проблема докладно аналізувалася в попередній главі).

Одразу зазначимо, що й ця справа завершилася перемогою Києва. Усі акти чи їх окремі положення, названі в Указі, визнані неконституційними. Однак висновки, покладені в основу рішення, не мали достатньої аргументації, на що звернули увагу судді Конституційного Суду М.Корнієнко та В.Шаповал.

Так, в окремій думці М.Корнієнка вказувалося, зокрема, що деякі положення Регламенту Верховної Ради АР Крим стосовно проведення «парламентських слухань» при всій юридичній некоректності «не є серйозним порушенням Конституції України, вартим уваги Конституційного Суду України». Так само йшлося й про певну надуманість підстав, за якими визнавалася неконституційною регламентна вимога в дві третини депутатів, присутність яких визнавалася необхідною для правомочності засідань Верховної Ради АР Крим: «Що стосується правової позиції, відповідно до якої встановлений Верховною Радою АРК кворум для проведення пленарних засідань ускладнює і перешкоджає здійсненню її конституційних функцій та повноважень, то ця думка, на мій погляд, помилкова. Адже за умови збільшення кількості депутатів на пленарному засіданні Верховної Ради АРК збільшується і ресурс представницької функції цього органу. І навпаки, при мінімальній їх більшості не тільки зменшується ресурс представницької функції, а може виникнути ситуація, коли пленарне засідання Верховної Ради АРК не закінчиться прийняттям відповідного рішення. Треба також взяти до уваги й ту обставину, що будь-який представницький орган може мати більшість і меншість, права якої повинні гарантуватися» [2].

Дійсно, проблема розуміння представницького характеру Верховної Ради АР Крим так і залишилася поза увагою, хоча є в цьому потреба, адже таким же представницьким за своєю сут-

тю є будь-який парламент та орган місцевого самоврядування з огляду на їх репрезативні завдання. Принагідно слід згадати, що й в основі терміна «парламент» лежить французьке слово «parler» — говорити.

Отже, це гра слів, а з нею і весь комплекс правових проблем нормотворчої діяльності Верховної Ради АР Крим вимагав ґрунтовних аргументів. Однак вони, за висновком судді Конституційного Суду В.Шаповала, звелись «лише до простої констатації змісту певних положень Конституції України», що є неприйнятним для рішень єдиного органу конституційної юрисдикції України.

У своїй окремій думці В.Шаповал вказував також на «декларативний і неправовий характер» деяких тверджень, на які спиралося рішення, а також на те, що змішуються проблеми конституційності й законності правових актів Верховної Ради АР Крим. Підхід, покладений в основу рішення, зазначає В.Шаповал, «фактично припускає вирішення Конституційним Судом України питань законності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, оспорюваних у відповідний спосіб Президентом України. При цьому з факту встановлення невідповідності положень зазначених актів законам України, по суті, безпосередньо робиться висновок щодо їх невідповідності Конституції України» [3].

Необхідно також зазначити, що саме це рішення Конституційного Суду «дочекалося» нарешті офіційної реакції Верховної Ради АР Крим. 20 червня 2001 року вона ухвалила серію постанов, зокрема «Про приведення у відповідність з Конституцією України і законами України положень Регламенту Верховної Ради АР Крим, затвердженого постановою Верховної Ради АР Крим від 30 червня 1998 року, у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 року». Однак навряд чи подібний варіант можна вважати юридично бездоганим. По-перше, якщо знову згадати рішення Конституційного Суду від 14 грудня 2000 року (справа про виконання рішень Конституційного Суду), то названа та інші подібні

постанови вступають у протиріччя вже з цим рішенням, оскільки фактично підтверджують його чинність, що не відповідає позиції Конституційного Суду. А, по-друге, вже в самих назвах постанов Верховної Ради АР Крим, що ґрунтуються на необхідності приведення нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим у відповідність з Конституцією та законами України у зв'язку з рішенням Конституційного Суду, виразно проступає спірна проблема «законності», а не «конституційності», про яку йшлося в окремій думці суддів Конституційного Суду В.Шаповала та М.Корнієнка.

Деяко особісне місце серед усіх спорів навколо компетенції центру та автономії посіла проблема статусу депутатів Верховної Ради АР Крим.

3 квітня 1998 року представник Президента України в АР Крим В.Кисельов направив до Конституційного Суду звернення стосовно тлумачення частини першої статті 64 Конституції України, згідно з яким «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України», а також положення частини третьої статті 5 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», за якою «депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можуть одночасно бути членами Ради міністрів Автономної Республіки Крим, мати інший представницький мандат». У зверненні В.Кисельова також зазначалося, що частина третя статті 5 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» обмежує його «конституційні виборчі права».

Через тиждень, 10 квітня, до Конституційного Суду надійшло й конституційне подання Президента України стосовно конституційності цієї ж статті 5 згаданого закону і пов'язаної з нею статті 6. Нагадаємо, що за частиною сьомою статті 6 в разі обіймання депутатом Верховної Ради АР Крим посади, не сумісної з депутатським мандатом, його повноваження припинялись з моменту зайняття такої посади.

Як зазначалося у конституційному поданні Президента України, «Конституція України не встановлює будь-яких обмежень для депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у зайнятті виробничою чи службовою діяльністю, не визначає і не сумісних зі статусом цього депутата посад, а також обмежень у праві бути депутатом іншої ради. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» депутати цієї Ради свої повноваження здійснюють не на постійній основі, крім Голови, його заступників та голів постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

30 червня 1998 року Верховна Рада АР Крим ухвалила рішення про участь своїх представників у «конституційному провадженні за конституційним поданням Президента України стосовно неконституційності статей 5 і 6 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (найвідомішим серед цих представників був депутат кримського парламенту М.Багров).

Однак дві обставини вплинули на подальшу долю цієї проблеми.

Так, 13 травня того ж року Конституційний Суд ухвалив рішення щодо офіційного тлумачення положень статей 3 і 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад). У цьому рішенні, зокрема, зазначалося: «Конституція України закріплює принцип несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності стосовно мандата народного депутата України (стаття 78 Конституції України). Іншого представницького мандата не може мати Президент України (стаття 103 Конституції України). Не можуть мати представницького мандата і професійні судді (стаття 127 Конституції України). Проте Конституція України не містить будь-яких положень щодо заборони депутатові сільської, селищної, районної чи обласної ради поєднувати свій мандат з іншими видами діяльності».

Зрозуміло, що й стосовно депутатів Верховної Ради АР Крим позиція Конституційного Суду так чи інакше врахувала б це рішення.

Друга обставина зумовлена затвердженням Конституції АР Крим. В остаточному її варіанті сказано, що лише ті депутати Верховної Ради АР Крим, які працюють на постійній основі, «не можуть суміщати свою службу діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової і творчої в позаробочий час» (стаття 23). Таким чином, виникла колізія двох рівних за юридичною силою актів (хоча висловлювалася думка — переважно в самій АР Крим, що її Конституція має пріоритет порівняно з українськими законами, які визначають засади правового статусу автономії).

До того ж, якщо згадати, як затверджувалась кримська конституція у Верховній Раді України, то саме другорядні проблеми статусу депутатів Верховної Ради АР Крим слугували прикладом успішного компромісу між центром і автономією (про це говорилося у попередньому розділі).

Однак минуло більше трьох років, поки 21 грудня 2001 року Конституційний Суд нарешті ухвалив своє рішення («справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності»). Це рішення цілком «втішило» кримських депутатів-сумісників, а мотивація зводилася до того, що Конституція України, встановлюючи відповідно вимоги щодо несумісності представницького мандата з іншими видами діяльності, не торкається Верховної Ради АР Крим.

У свою чергу Верховна Рада АР Крим також зверталася до Конституційного Суду, проте її діяльність у цьому плані була досить непослідовною, а іноді й відверто кон'юнктурною. Майже всі подання нею ж і відкликалися.

Так, 19 лютого Верховна Рада АР Крим затвердила конституційне подання до Конституційного Суду стосовно Постанови Верховної Ради України від 12 лютого 1998 року «Про проведення позачергових виборів до Верховної Ради АР Крим» та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим».

27 травня — майже через два місяці після того, як вибори відбулися, Верховна Рада АР Крим ухвалила рішення, яким відкликала своє попереднє подання, причому не наводячи жодних аргументів.

Така ж доля спіткала й подання Верховної Ради АР Крим стосовно Указу Президента України від 30 січня 1998 року «Про забезпечення керованості місцевими органами влади м. Ялти та нормалізації життєдіяльності міста». Верховна Рада АР Крим затвердила його 5 лютого, але 27 травня того ж року відкликала, знов-таки без жодних пояснень.

Нині важко передбачити, з якими проблемами у відносинах між центром та автономією доведеться зіткнутися Конституційному Судові. Ясно, що, як і раніше, це будуть переважно спори з приводу компетенції обох. Породжуватимуться вони переважно політичними чинниками і розв'язуватимуться як у Конституційному Суді, так і за його межами.

## § 2. «Татарський фактор» українського законодавства

Загальновідомо, що з моменту повернення кримських татар в Україну проблема їх адаптації та інтеграції в наше суспільство залишається досить актуальною. Такою же невідкладною є й підготовка всебічної та об'єктивної історії кримськотатарського народу від найдавніших часів до наших днів [4]. Та, на жаль, у цій справі накопичилося чимало політичних й економічних проблем, ідеологічних міфів (про це вже говорилося в першій главі). Раніше писали, що запорожці разом з «російськими братами» протистояли татарським наскокам, тепер вважається, що козаки разом з татарами пліч-о-пліч боролися з поляками, а потім протидіяли російській експансії. Так, у вже цитованій праці В. Чумака сказано: «Союз козаків і кримських татар у визвольній війні українського народу 1648—1654 рр. був вирішальним. Перші дуже високо цінували допомогу татар. На цьому наголошував... козацький літописець Самійло Величко. На жаль, цю безсумнівну істину в пізніші часи замовчували або ігнорували як російські, так і більшість українських істориків» [5].

З цими та іншими авторами солідаризується один з провідних теоретиків кримськотатарського руху Надір Бекіров: «Хотілося б звернути увагу на те, що національно-визвольна війна за незалежність України за часів Богдана Хмельницького навіть не почалася, якби Хмельницький не знайшов підтримки кримського хана і кримських татар. Для того, щоб оцінити масштаб цієї допомоги, досить сказати, що перший військовий контингент, який мав у своєму розпорядженні гетьман на початок війни, становив приблизно 7 тис. козаків і майже 42 тис. кримських татар. Потім незалежність України була швидко зведена до нуля, на території країни розмістилася московська адміністрація. Запорозьку Січ було зруйновано. Розрив з кримськими татарами після завоювання незалежності став фатальним для України» [6].

Однак є сучасні праці, в яких історія українсько-кримських відносин оцінюється не так однозначно. «...1653 р. кримський хан, — йдеться у дослідженні Ю.Зінченка, — все частіше не виконував своїх союзницьких зобов'язань. Татарські загони, які прибували на Україну з початком чергової польсько-української воєнної кампанії, як правило, не йшли на з'єднання з українським військом, а займались грабунком мирного населення. Справа нерідко доходила до збройних сутичок між козаками й татарами. На «чорній раді» (червень 1653 р.) козаки висловили обурення діями союзників та почали вимагати скорішого завершення війни, яка жорстоко руйнувала край... З початком 1654 року кримська орда з так званого союзника знову перетворилася на відвертого ворога і кримські татари разом з поляками почали плюндрувати українські землі. Таким був генезис відносин Криму з Україною в надзвичайно тяжкий і відповідальний час в її історії: від союзу — через допомогу і неодноразове відступництво — до лихої зради» [7].

Принагідно можна звернутися й до патріарха української історії М.Грушевського. Так, він пише, що по зборівській кампанії 1648 року татари захопили в Україні великий ясир. І хоча дозвіл на цю акцію дав польський король, вину за неї громадська думка (якщо можна так сказати) зложила на Хмельницького. Грушевський наводить слова з народної пісні: «Бодай тебе, Хмельниченьку, перша куля не минула...» [8].

А загалом — це цілком невдячна й безперспективна справа виставляти взаємні історичні рахунки. В історії кожного народу можна знайти чимало спірних сторінок, не кажучи вже про аргументи, точніше навіть міфологізовані аргументи, на користь тієї чи іншої позиції. Наприклад, Пантелеймон Куліш в одній з останніх своїх праць «Отпадение Малоросии от Польши», яку було видано російською мовою в 1888 р., рішуче заперечує проти жажливого епізоду, пов'язаного з трагічною загибеллю Наливайка. «Значение наливайщины, — зазначає він, — в будущем почували мстительным сердцем гораздо вернее те, которые больше кого-либо страдали от «римской веры», унии.



Они выдумали, будто бы Наливайка ляхи сожгли живым в медном баке, в отмщение за защиту православия. Кто первый прикрепил к бумаге эту позорную выдумку, неизвестно, но ее подхватили сочинители даже самых кратких «козацких хроничек», и она упорно держится в русской письменности до нашего времени» [9].

Цей епізод, звичайно, не має безпосереднього відношення до українсько-кримських відносин, але переконливо засвідчує, скільки подібних прикладів можна знайти, було б тільки бажання. Саме тому в цій ситуації краще керуватися порадою М.Грушевського: «Национальный вопрос должен решаться не на основании археографических источников, принципов давности или искусственно созданных условий преобладания, а на реальных фактах настоящего и в духе истинного демократизма, в интересах народных масс, населяющих области и территории. И не только в интересах большинства, но и меньшинства, которое должно быть охранено от централизма как провинциального, так точно и общегосударственного» [10].

Отже, керуючись, за словами М.Грушевського, «реальними фактами сьогодення», слід зазначити, що проблема адаптації та інтеграції кримських татар має кілька вимірів — соціально-економічний, гуманітарний, політико-правовий.

Якщо починати із соціально-економічних та гуманітарних проблем, то вони постійно перебувають у полі зору як влади, так і науки та публіцистики [11]. Як зазначалося в Постанові Кабінету Міністрів України «Про хід виконання доручень Президента України та актів Кабінету Міністрів щодо вирішення питань облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей» від 27 жовтня 1999 р. (зрозуміло, відповідною «канцелярською мовою»), «міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим реалізуються заходи, спрямовані на задоволення соціально-економічних, політико-правових та культурних потреб депортованих осіб, які проживають в АР Крим». Протягом 1992—1998 років на капітальне будів-

ництво для депортованих осіб було виділено коштів на суму, еквівалентну 300 млн. доларів США, що дало можливість побудувати 273 тис. кв. метрів житла, 375 кілометрів водопроводу, 851,4 кілометра ліній електропередачі, 84,3 кілометра доріг. На 1999 р. з Державного бюджету України на облаштування депортованих осіб виділено 20 млн. гривень.

У Постанові також відзначалися й позитивні зрушення у справі відродження освіти і культури, релігійного життя кримських татар та інших депортованих народів. На момент виходу цієї Постанови в Криму діяло сім шкіл та 53 класи з кримськотатарською мовою навчання, вісім двомовних класів. При Державній телерадіомовній компанії «Крим» утворено національні редакції передач для кримських татар, болгар, вірмен, греків, німців. Із загальної кількості ефірного часу (10,5 години) на передачі для кримських татар припадає 27 відсотків. Щодня в ефір виходить передача однієї з національних редакцій. З 1995 року у власність або користування релігійних організацій Автономної Республіки Крим передано 54 мечеті та збудовано 15 нових культових споруд.

Самі кримськотатарські лідери відзначають певне поліпшення виконання програм повернення та облаштування кримських татар. Як заявив на IV сесії III Курултаю кримськотатарського народу 5—6 січня 2001 року Голова Меджлісу Мустафа Джемілев, «2000 року вперше вдалося одержати всі виділені Держбюджетом кошти (40 млн. грн.). У проекті бюджету на 2001 рік попередньо планувалася цифра 20 млн. грн., однак її вдалося збільшити до 45 млн. гривень» [12].

Зрозуміло, коштів, що виділяються з держбюджету України (яка, до речі, лишилася одна віч-на-віч з цією проблемою), замало. До того ж кримськотатарське питання, як і вся кримська політика, теж повною мірою «інтегруються» у комплекс загальнодержавних проблем. Скориставшись словами М.Грушевського, можна сказати, «кривди» кримських татар є водночас і кривдами усього українського народу — безробіття, жит-

лові проблеми, адміністративне, у тому числі міліцейське свавілля, брак у держави коштів.

Більше ніж за десять років, що минули з початку повернення кримських татар, суттєво знизився рівень життя усього населення України, а проблема бідності стала тепер однією з найактуальніших, що офіційно визнано на всіх рівнях. Через те і кошти, виділені для кримських татар, і кошти, спрямовані на вирішення проблем шахтарів, можуть мати спільний знаменник неефективного використання. Так, у лютому 2001 року Колегія Рахункової палати України розглянула цільове використання коштів Державного бюджету, призначених на фінансування заходів, пов'язаних з поверненням кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України. Висновки Рахункової палати категоричні й невтішні. По-перше, система фінансування державою цієї справи «ґрунтується на недосконалому нормативно-правовому організаційному забезпеченні і є неефективною». По-друге, так само неефективно і з порушенням чинного законодавства здійснюється управління коштами на всіх етапах: від планування, розподілу, фінансування — до їх використання. Вказувалося й на те, що Мін'юст України «як головний орган у системі центральних органів щодо забезпечення реалізації державної політики з питань міжнаціональних міграційних відносин та Державний департамент у справах національностей та міграції не здійснюють належного контролю за раціональним, економним та ефективним використанням коштів» [13].

У матеріалах перевірки наводиться, зокрема, такий факт, який стосується будівництва житла для депортованих та соціальних об'єктів: «Замість добудови розпочатих об'єктів придбавалися у комерційних будівельних організацій нові або такі, що потребують переобладнання. Так, у м.Ялта замість добудови першої черги 200-квартирного будинку готовністю понад 50 відс. придбано у фірми «Консоль ЛТД» новий 45-квартирний будинок, у м.Євпаторії за наявності недобудованої

школи на 33 класи придбано комплекс споруд для переобладнання у школу» [14].

Ясно, що за таких умов навіть частково досягти показник 30-х років, коли в Криму налічувалося 427 татарських шкіл (загальна кількість 1250) [15], буде дуже непросто.

Існують також певні питання, розв'язання яких цілком під силу місцевій владі, причому без «гвалту і крику» (якщо згадати Т.Шевченка). Так, за словами першого заступника Голови Меджлісу Рефата Чубарова, «1999 року бюджет АР Крим передбачав виділення 261 тис. грн. на проведення заходів, пов'язаних з 10-річчям виведення військ з Афганістану і з 55-річчям звільнення Криму від фашистських загарбників. Одночасно кримські татари мали відзначати траурну дату — 55-річчя депортації. Але чомусь кримські керівники не передбачали виділення навіть мінімальних коштів на придбання хоч однієї квартири для сім'ї, яка пережила жах вигнання, або на ремонт кримськотатарського театру» [16].

Та є й такі проблеми, які становлять окремий комплекс. Про них говорилося на IV сесії III Курултаю (втім, не тільки на ньому). Це, зокрема, участь у приватизації, земельне питання, статус Меджлісу, представництво у владних структурах.

За словами М.Джемільова, «як і раніше кримські татари представлені в управлінських структурах автономії в середньому в 10 разів менше, ніж повинно б було бути за пропорційною системою представництва до чисельності населення» [17]. Втім, існує й інша точка зору. Так, у постанові Верховної Ради АР Крим «Про невідкладні заходи щодо вирішення проблем раніше депортованих громадян» від 6 червня 2000 року вказувалося, що «до рад усіх рівнів АР Крим обрано 573 кримських татар, що становить 8,6% від загальної кількості депутатів сільських, селищних, районних і міських рад. 7 кримських татар є заступниками голів райдержадміністрацій і міських голів, 30 очолюють управління і відділи в апаратах місцевих рад і облдержадміністрацій». При цьому, за даними Головного управління МВС України, на кінець 1999 року до автономії повернулось

108 тис. раніше депортованих, з них — 255 тис. кримських татар. Частка всіх репатріантів у складі населення Криму на початок 1999 року становила 11,6%, а кримських татар — 10% (це стосується осіб, які мають постійну прописку). За оперативними даними Рескомстату Криму, питома вага всіх кримських татар, які проживають сьогодні в Автономній Республіці Крим, — приблизно 12,1% [18].

Ці проблеми неможливо розв'язати, не визначивши деякі основоположні політико-правові засади кримськотатарського питання.

Насамперед важливо все-таки визначити деякі принципові позиції. Так, уже згаданий Надір Бекіров звертає увагу на еволюцію в законодавстві України правових означень кримських татар [19]. Зокрема, у Декларації прав національностей, що її проголосила Верховна Рада України 1 листопада 1991 року, вжито термін «інші народи і національні групи». Натомість лише побіжно згадуються національні меншини як «національні групи, що мають свою історичну батьківщину за межами України».

26 жовтня 1992 року за наслідками перших серйозних акцій кримських татар Верховна Рада України ухвалила постанову «Про ситуацію в Республіці Крим, що склалася внаслідок подій 1-6 жовтня 1992 року», в якій, зокрема, йшлося про прискорення підготовки проектів законів про реабілітацію та забезпечення прав національних меншин, яких було піддано примусовому переселенню з території України, і про статус кримськотатарського народу (нації) в Україні.

Та вже з прийняттям у 1992 року закону про національні меншини ситуація змінюється. Термін «національні меншини», навпаки, стає домінуючим. Щоправда, у цьому ж законі вжито означення й «депортовані народи».

Принагідно варто зауважити, що в квітні 1991 року було прийнято закон «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», однак у постанові про введення в дію цього закону (пункт четвертий) зазначалося, що він не поширюється на «реп-

ресовані народи» — кримських татар, німців, греків, болгар, поляків, вірмен. Причину цього не слід шукати в політичних колізіях. Позиція Верховної Ради України була цілком однозначною, адже ще в травні 1990 року вона ухвалила заяву «Про річницю масової депортації кримськотатарського народу», якою засудила злочини сталінського режиму. Проте вважалося, що особи, депортовані за національною ознакою, становлять окрему категорію жертв політичних репресій, врегулювання статусу яких потребувало окремого закону. Та, як не раз траплялося в недовгій історії нашого законотворення, ця справа виявилася досить непростю і розтяглася майже на десять років.

Свій внесок у цю проблему зробила й Верховна Рада АР Крим, ухваливши 9 грудня 1993 року постанову «Про назву національності «кримські татари». Керуючись принципом гуманізму й соціальної справедливості, зазначалося в постанові, з метою усунення різниці у тлумаченні назви національності «кримські татари» і «татари», Верховна Рада АР Крим «відновила офіційну назву національності «кримські татари». Водночас, аналізуючи рішення Верховної Ради АР Крим в цій сфері, можна дійти висновку, що вони навіть у їх назвах уникають прямо вживати цей термін, використовуючи переважно означення «депортовані народи» [20]. Так, 26 квітня 2000 року було прийнято постанову «Про заходи щодо регулювання міжнаціональних відносин і реалізації програм соціально-економічного і національно-культурного розвитку раніше депортованих осіб та їх нащадків в АР Крим», де йдеться про інтеграцію в українське суспільство раніше депортованих осіб та їх нащадків, а депортовані громадяни належать практично до категорії «національних меншостей».

Брак чітких правових орієнтирів у розв'язанні проблеми кримських татар, її надмірна заполітизованість з особливою силою проявилися в процесі прийняття нової Конституції України. Тоді на хвилі політичних компромісів (а вони стосувалися й проблем національної символіки, власності, правового статусу АР Крим) у тексті Конституції з'явився термін «корінний на-

род». Однак це не тільки не розрядило ситуації, а ускладнило її. Виявилось, що, крім України, жодна з європейських країн, у тому числі т. зв. «нові незалежні держави», не скористалася з цього терміна. Більше того, у міжнародному праві, стандарти якого ми згадуємо у будь-яких випадках, він ще не дістав чіткого означення. Усе це має дискусійний характер.

Як відомо, в рамках ООН триває робота над проектом Декларації прав корінних народів. Показово, що сам проект було підготовлено ще 1993 року. Нині він опрацьовується спеціальною робочою групою за участю урядових експертів. Та, незважаючи на багаторічний пошук, й досі не знайдено єдиного підходу навіть до вихідного поняття «корінний народ».

Практично в ході кожної конференції чи «круглого столу», присвячених кримськотатарській проблемі, точаться дискусії щодо того, чи можливо взагалі на основі поняття «корінний народ» рухатися далі. Справді, спочатку воно вживалося в Конвенції Міжнародної організації праці № 107 «Про захист та інтеграцію корінного та іншого населення, яке веде племінний та напівплемінний спосіб життя у незалежних країнах» (1957 р.). Потім цей акт замінила нова конвенція № 169 «Про корінні народи і народи, які ведуть племінний спосіб життя у незалежних країнах» (її було прийнято 1989 року, а набрала вона чинності 1991 року) За статтею 1 Конвенції, вона застосовується до народів, що ведуть племінний спосіб життя у незалежних країнах, соціальні, культурні та економічні умови яких відрізняються від інших груп національної спільноти і розвиток яких регулюється повністю або частково їхніми власними звичаями або традиціями чи спеціальним законодавством. Ця Конвенція застосовується також до народів, що їх розглядають як корінні через те, що вони є нащадками тих, хто населяв країну або географічну область, частиною якою є дана країна, під час її завоювання чи колонізації або встановлення існуючих державних кордонів, і які незалежно від свого правового статусу зберігають деякі або всі свої соціальні інститути [21].

Навіть побіжний аналіз цих положень переконує в тому, що спиратися на них у пошуках моделі розв'язання кримськотатарської проблеми — абсолютно марна справа. Навіть приваблива, з точки зору адептів саме цього шляху, згадка про походження від тих, хто населяв певну територію під час її колонізації чи завоювання, все одно не дає ніяких переваг. Лишаючи осторонь політичний чи ідеологічний аспект питання (під час обговорення проекту закону «Про реабілітацію та забезпечення прав осіб з числа національних менших, що зазнали репресій та були депортовані з території України» народний депутат А.Мазур запропонувала навіть розробити законопроект про фінансові претензії до Монголії та Татарстану за 300-річне руйнування Київської Русі), зазначимо, що Конвенція не спрямована на те, щоб наділити корінні народи особливими правами. Навпаки, йдеться про забезпечення їх різноправності при поважанні їх соціальної і культурної самобутності.

Щоправда, не можна уникнути такої проблеми, як земля (ст. 13—19 Конвенції). Наприклад, за статтею 14 цієї Конвенції «за відповідними народами визнається право власності та володіння землями, які вони традиційно займають». Однак ці норми також не варто сприймати однозначно, оскільки їх не можна виривати з контексту інших статей Конвенції, які не дають підстав для категоричних висновків. Так, за згаданою статтею уряди країн-учасниць лише «вживатимуть необхідних кроків для визначення земель, котрі відповідні народи традиційно займають», а за статтею 34 — «характер і масштаб заходів, яких необхідно вживати з метою застосування цієї Конвенції, визначаються гнучким чином з урахування умов, притаманних кожній країні».

Той факт, що «загальновизнаних міжнародних стандартів», які можна було б застосовувати для розв'язання проблем корінних народів, у нашому законодавстві все-таки не існує, нарешті визнано на офіційному рівні. У серпні 2000 року Кабінет Міністрів України подав на розгляд Верховної Ради проект закону «Про Концепцію державної етнонаціональної



політики України». У розділі 4 проекту «Забезпечення умов для розвитку корінних народів та національних меншин» зазначалося таке: «Оскільки в міжнародно-правових документах застосовується дещо інше трактування поняття «корінні народи», важливою проблемою є вироблення узгодженого підходу до цієї етнічної категорії».

У проекті Концепції бачимо спробу сформулювати поняття «корінні народи». До них пропонується віднести «такі автохтонні етнічні спільноти, які історично склалися і проживають на сучасній території України, становлять етнічну меншість в складі її населення і не мають за її межами власної державності».

До речі, тема «автохтонності» порушується практично на кожній конференції, присвяченій цій проблемі. Найхарактернішою в цьому плані є позиція голови Ради національних товариств України І.Левітаса, який у ході одного з таких заходів (лютий 1999 року), звертаючись до своїх опонентів, сказав: «Чи вважаєте ви формулювання про відсутність батьківщини за межами країни постійного проживання головною ознакою для визначення корінного народу? Якщо так, то скажіть мені, угорці на території України — це корінний народ чи національна меншина. За вашою логікою — національна меншина. Але чому національна меншина, якщо цей народ тисячу років жив на тій землі і живе на Закарпатті? Ким вважати тоді румунів, які тисячу років жили в Чернівецькій області і зараз мешкають там? Лише тому, що цю землю віддали комусь, забрали чи приєднали, вони перестали бути корінним народом? Але ж на цій землі вони корінні. То як бути з ними? Як бути з арабами Ізраїлю, які, до речі, за вашим формулюванням, також не корінні? Як бути з євреями України, в яких історична батьківщина з'явилася тільки 50 років тому? То 50 років тому ми були корінним народом, а зараз ми некорінні? То може, ми будемо розмовляти про корінні народи не з політичного боку, можливо, науково визначимо спочатку, що значить корінні народи для України, не тільки посилаючись весь час на якісь по-

динокі загальні документи, які теж мають тільки рекомендаційний характер?» [22].

З цим виступом на тій же конференції повністю солідаризувався й президент Товариства угорської культури Закарпаття М.Ковач: «Питання у випадку України стоїть таким чином: якого статусу можуть набути окремо взяті нації в Україні, які є фактично в меншості. В цьому плані юридичний «капкан», закладений Конституцією України, трохи ускладнює ситуацію, бо виходить так, що нам треба позмагатися за те, щоб нас вважали не просто національною меншиною, а корінним народом. Якщо ми асоціюємо себе з національною меншиною, тоді виникне асоціація з турками в Німеччині чи арабами у Франції. Якщо говорити про корінний народ, тоді націю будуть асоціювати з ескімосами в Канаді тощо. На жаль, це так. Сутність полягає в тому, які юридичні гарантії ми можемо отримати в кожному окремому випадку [23].

Вразливість запропонованого в Концепції визначення (в основі якого лежить кількісний показник, не кажучи вже про спірність такого критерію, як автохтонність) стає наочнішою, якщо подивитись на те, якими правами планується наділити «корінні народи». З одного боку, їм «гарантується право вільно встановлювати і підтримувати зв'язок зі своєю етнічною батьківщиною, особами своєї національності та їхніми громадськими організаціями за межами України». Та водночас, з іншого, у проекті констатується, що «корінні народи не мають іншої території, де вони могли б підтримувати і розвивати власну етнічність». Втім суть не тільки в цьому протиріччі, яке одразу ж впадає в око. Цілком абсурдним, з точки зору духу і букви Конституції України, видається «дозвільний» обсяг прав «корінних народів», навіяний нашим тоталітарним минулим.

Робота ж, пов'язана з визначенням реального, а не декларативного обсягу прав корінних народів, залишається, таким чином, поза увагою. А це у свою чергу призводить до негативних наслідків. Особливо це проявилось 2000 року, коли Верховна Рада принаймні двічі торкалася проблем кримських татар. Так,

5 квітня відбулися парламентські слухання з проблем законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу і етнонаціональних меншин, які були депортовані і добровільно поверталися в Україну. Розгляд цього питання (хоча, як підкреслювалося на засіданні, цілком випадково) збігся з обговоренням Парламентською Асамблеєю Ради Європи питання про депортацію та інтеграцію кримських татар.

У ході парламентських слухань ця проблема обговорювалась досить відверто. Називалися важливі цифри: повернулося 250 тис. депортованих кримських татар, близько 12 тис. — осіб інших національностей, однак належність до громадянства України на січень 2000 року підтвердило 65 тис. депортованих, майже кожен другий депортований не має власного житла, чверть населення в місцях компактного проживання депортованих не має електроенергії, три чверті — водопостачання, всього три відсотки поселень газифіковані, майже всі не мають теплових мереж та каналізації і рівень безробіття серед кримських татар в три рази перевищує загальний рівень безробіття в АР Крим.

Під час слухань основний доповідач — тодішній віцепрем'єр М.Жулинський визнав, що все-таки чи не найскладнішим є питання про правовий статус кримських татар. І результат слухань повністю підтвердив цю тезу. У проекті рекомендацій, що були запропоновані Верховній Раді, містився пункт стосовно прискорення розробки проекту закону «Про статус кримськотатарського народу». Однак лише після того, як цей пункт було вилучено з проекту, останній дістав необхідну кількість голосів.

Причина криється не тільки в «традиційному», на жаль, для подібних ситуацій протистоянні «лівих» і «правих», які по-своєму оцінюють роль кримських татар на півострові. Чимало депутатів розглядало це питання в контексті становища представників інших депортованих народів, а втім — і самих українців (зокрема, вказувалося, що жертвами депортацій тільки в

1939—1941 роках на території Західної України стали 550 тис. українців). Найхарактернішою в цьому плані є позиція народного депутата, знаного українського історика П.Толочка. Він сказав, що його взагалі не влаштувала сама назва парламентських слухань: стосовно України кримськотатарський народ — також меншина, і якщо йдеться про Крим, то слід формулювати «кримськотатарський та інші депортовані народи».

Саме цей фактор вплинув на долю проекту закону «Про реабілітацію та забезпечення прав осіб з числа національних меншин, що зазнали репресій та були депортовані з території України». Підготовлений ще 1992 р., він лише 31 жовтня 2000 року потрапив, нарешті, на розгляд Верховної Ради України. Знову висловлювалась думка, що репресій зазнали представники різних національностей, тому вже назва проекту викликала заперечення. Народний депутат П.Мовчан взагалі заявив, що «ми абсолютизуємо права національних меншин». Зі свого боку, проти назви виступили представники кримських татар. Один з їх лідерів Р.Чубаров наполягав на такому підході: «забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин». Крім того, зверталася увага й на необхідність участі депортованих, зокрема, у процесах приватизації.

Власне, відсутність механізму реалізації багатьох статей проекту прямо визнав на офіційній доповіді від уряду України керівник Державного департаменту у справах національностей і міграції. Проте чимало народних депутатів, наприклад В.Журавський, наголошувало на тому, що громадяни України мають рівні права і тому надання деяким з них окремих переваг порушуватиме цей принцип.

Подібні дискусії, зумовлені браком чітких теоретичних підходів до цієї вкрай актуальної проблеми, призвели до того, що проект так і не було схвалено. Р.Чубаров сказав: «Раніше чи пізніше ми обов'язково повинні прийняти в Україні закон, який би чітко дав відповіді на те, чи є кримськотатарський народ в Україні, яке його місце, які його права, які його обов'язки щодо держави».

З цим важко сперечатися. Шкода тільки, що спочатку ми вводимо в Конституцію та інші закони певні терміни, а потім починаємо замислюватись над їх змістом. Можливо, саме в цьому криється коріння багатьох наших бід.

Ще однією проблемою, яка стає дедалі актуальнішою, можна назвати правовий статус Меджлісу та Курултаю кримськотатарського народу. Це давня проблема, але на офіційному рівні вперше про неї було сказано в постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в АР Крим» від 11 серпня 1995 року, якою Мін'юсту та Міннацміграції доручалося створити робочу групу щодо законодавчого визначення статусу Меджлісу кримськотатарського народу та його входження в політико-правове поле України. Однак минуло шість років, а за цей час Міннацміграції зазнало кілька ліквідацій й реорганізацій. Після того, зазначив в одному зі своїх інтерв'ю Голова Меджлісу М.Джемілев, «з Києва приїздили представники Мін'юсту разом узгоджувати загальноприйнятне формулювання офіційного визнання Меджлісу і Курултаю. На жаль, справу так і не було доведено до кінця» [24].

Певні зрушення сталися після появи указів Президента України «Про Раду представників кримськотатарського народу» від 18 травня 1999 року та «Про Положення про Раду представників кримськотатарського народу» від 7 квітня 2000 року. Поява цих актів, якими Рада представників кримськотатарського народу набувала статусу консультативно-дорадчого органу при Президентові України, а її завданнями визначалося, зокрема, «аналіз і прогнозування політико-правових, соціально-економічних, культурних та інших питань, пов'язаних з поверненням, облаштуванням, адаптацією депортованого кримськотатарського народу та його інтеграцією в українське суспільство», «підготовка та внесення відповідних пропозицій Президентові України», відкрили можливості для розблокування цієї проблеми й пошуку шляхів її розв'язання.

А наскільки взагалі можливо поставити останню крапку в цій справі?

Варто почати з такої деталі. За пунктом другим Положення про Раду представників кримськотатарського народу, яку очолює голова Меджлісу М.Джемілев і до складу якого входять інші його члени, в своїй діяльності ця Рада керується «Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та цим Положенням». І водночас у вже згаданому інтерв'ю М.Джемілев, розглядаючи проблему офіційного визнання Меджлісу, заявив: «Меджліс може бути розпущено або перетворено на якусь іншу структуру тільки рішенням Національного з'їзду — Курултаю кримськотатарського народу, а Курултай навряд чи у найближчій перспективі може прийняти таке рішення. Це можливо тільки в тому випадку, якщо будуть повністю відновлені наші національні права, а в усіх структурах влади наш народ буде представлений в тій мірі, яка виключатиме всяку можливість будь-кому зневажати ці права» [25].

Отже, виявляється, що будь-яка «реорганізація» Меджлісу залежатиме не від перспектив надання йому офіційного статусу, а від реалізації стратегічних завдань кримськотатарського національного руху. А це у свою чергу означає, що без дослідження базових засад його національно-державної програми неможливо будувати будь-які моделі інтеграції Меджлісу і Курултаю в правове поле України (варто звернути увагу на певну неточність самого формулювання, яке увійшло в офіційні документи). Вже згадувалися деякі документи кінця 80-х років, зокрема, статут Організації кримськотатарського національного руху, де Кримська АРСР називалася національною державністю кримських татар. На початку 90-х ця теза також використовувалася досить активно. Так, у зверненні Центральної Ради Організації кримськотатарського національного руху (ОКНР) (лідер М.Джемілев) до Міжнародного хельсінкського комітету з прав людини від 8 березня 1991 року зазначалося: «В результаті Лютневої революції 1917 року було утворе-

но незалежну демократичну кримськотатарську республіку, незабаром вона була розгромлена більшовиками, а її керівники розстріляні. У жовтні 1921 року було утворено Кримську автономну Радянську Соціалістичну Республіку у складі РРФСР як форму національної державності корінного народу Криму — кримських татар, державними мовами якої були кримськотатарська та російська». У цьому ж зверненні йшлося про те, що Меджліс, спираючись на волю народу, здійснюватиме свою діяльність в ім'я «відновлення державності кримськотатарського народу на всій території його Батьківщини — Криму і створення умов для його вільного розвитку на основі права кожного народу на самовизначення на своїй національній території» [26].

Того ж 8 березня 1991 року Центральна Рада ОКНР оприлюднила й заяву з приводу відновлення Кримської АРСР, де зазначалося, що «Верховна Рада України має зробити спеціальну заяву, де було б обумовлено, що прийняття Закону про відновлення Кримської АРСР розглядається як захід, спрямований на відновлення національної державності кримськотатарського народу, усіх його політичних і громадянських прав» [27].

Особливу увагу в цьому плані привертають документи Курултаю кримськотатарського народу, що відбувся 26-30 червня 1991 року. Він дістав назву «другого», що символізувало наступність кримськотатарської національної традиції. Про це прямо говорилося у зверненні Курултаю до кримськотатарського народу від 29 червня 1991 року: «Ситуація, що склалася, та необхідність захисту національних інтересів народу у цей виключно відповідальний й важливий для всіх нас час призвели до скликання Курултаю кримськотатарського народу. Подібний Курултай, обраний демократичним шляхом, не збирався понад 70 років» [28].

Наступництво цієї національної традиції виявилось й в постанові про національний прапор та національний гімн кримськотатарського народу від 30 червня 1991 року, за яким національним прапором подібно до рішення першого Курул-

таю у листопаді—грудні 1917 року визнавалося «прямокутне полотнище блакитного кольору із зображенням у його верхньому куті біля древка золотой тямги (єдина різниця полягала в тому, що не згадується «гірєєвське» походження цієї тямги).

Основним здобутком Курултаю стала Декларація про національний суверенітет [29] кримськотатарського народу від 28 червня 1991 року (вона згадується в деяких джерелах, але практично невідома [30]). Починалася Декларація рядками, які визначали ставлення до державницького минулого кримськотатарського народу. Зокрема, зазначалося: «У 1917 році, скликавши євій Курултай, кримськотатарський народ заявив про відновлення своєї суверенної держави — Кримської республіки. Це мужня спроба здійснити святую волю народу була зупинена військовою силою. Однак Радянський уряд, змушений рахуватися із впертою боротьбою нашого народу, а також прагнути виглядати союзником мусульман зарубіжного Сходу, знайшов вихід із ситуації, що склалася, у проголошенні Кримської АРСР».

Цією Декларацією Крим визнавався «національною територією кримськотатарського народу, на якій він має право на самовизначення так, як воно викладено у міжнародних правових актах, визнаних світовим співтовариством. Політичне, економічне, духовне та культурне відродження кримськотатарського народу можливе лише в такій суверенній державі». Відповідно наголошувалося, що в ім'я цієї мети кримськотатарський народ використовуватиме всі засоби, передбачені міжнародним правом», але на основі взаємної поваги, визнання людських і громадянських прав та інтересів, а також «дотримання політичних, економічних, культурних та інших законних прав усіх людей незалежно від їх етнічної належності». Однак, як І кримськотатарська Конституція від 13(26) грудня 1917 року, Декларація також використовувала базове формулювання: кримські татари і «національні та етнічні групи, що мешкають в Криму».



Деякі позиції Декларації лунали досить категорично. Так, у пункті третьому констатовалося, що «будь-яка протидія реалізації невід'ємного права кримськотатарського народу на самовизначення на своїй національній території суперечитиме положенням статуту ООН та інших загально визнаних міжнародних правових актів», а «Кримська АРСР, що відновлюватиметься не як національно-територіальне утворення, розглядається як спроба юридичного закріплення результатів депортації кримських татар у 1944 році і не визнається Курултаєм у такому вигляді». Пункт четвертий Декларації проголошував, що «земля і природні ресурси Криму, включаючи його оздоровчо-рекреаційний потенціал, є основою багатства кримськотатарського народу» і не можуть використовуватися «без волі і згоди кримськотатарського народу». А п'ятий пункт взагалі містив застереження такого змісту: «У випадку протидії державних органів або якихось сторін досягненню цілей, що проголошені Курултаєм і цією Декларацією, Курултай доручає Меджлісу домагатися визнання за кримськотатарським народом статусу народу, що веде боротьбу за своє національне звільнення, й діяти згідно з цим статусом».

Крім того, Декларація проголошувала «утворення Меджлісу як вищого повноважного представницького органу кримськотатарського народу», якому доручалося діяти «відповідно до волі народу, що виражалася у документах Курултаю» [31]. Принагідно варто згадати й положення про Меджліс (воно взагалі не аналізувалося фахівцями), за яким він визнавався «у період між засіданнями Курултаю найвищим єдиним повноважним представницьким органом кримськотатарського народу, що обирається Курултаєм з числа його делегатів».

Деякі розбіжності між визначеннями Меджлісу в Положенні про нього та у Декларації про національний суверенітет кримськотатарського народу можна пояснити протиріччями серед самих кримськотатарських організацій, кожна з яких претендувала на лідерство, насамперед між Організацією кримськотатарського національного руху, керівник якого М.Джемільєв і

став головою Меджлісу, та Національним рухом кримських татар.

Звертає на себе увагу, як у Положенні про Меджліс визначались «нормативні» пріоритети, що ними він мав керуватись, а саме: законодавством Союзу РСР та нормами міжнародного права, однак лише в тій частині, наскільки це не суперечитиме Положенню про Меджліс. Зрозуміло, що посилення на союзне законодавство втратило актуальність, але проблема відповідності тих чи інших нормативних приписів Положенню про Меджліс не знімається з порядку денного, хоча про це й не говориться вголос, особливо якщо оцінювати цю норму в контексті завдань Меджлісу, сформульованих у Положенні. Серед них знов-таки бачимо «відновлення національних і політичних прав кримськотатарського народу і реалізацію його права на вільне національно-державне самовизначення на своїй національній території». Йшлося й про «матеріальні» засади діяльності Меджлісу, оскільки передбачалося, що його завданням є «удосконалення структури народного господарства Криму з метою реалізації соціально-економічних програм, забезпечення соціального захисту кримськотатарського народу».

Як І кримськотатарська Конституція від 13(26) грудня 1917 року, ці документи формулювали такий обсяг завдань, реалізація яких виходила за рамки внутрішнього самоврядування. До того ж передбачалося утворення вертикалі «представницько-виконавчих органів кримськотатарського народу на всіх рівнях» на чолі з Меджлісом, який в тому числі наділявся правом «вступати у відносини з органами державної влади на всіх рівнях, громадсько-політичними організаціями, а також із зарубіжними державами і міжнародними органами» [32].

Можна дійти висновку, що подібну систему «представницько-виконавчих органів» кримськотатарського народу варто розглядати як першу, але дуже важливу сходинку до їх подальшого «одержавлення». Тим більше, що аналогічні приклади вже були в нашій історії. Саме такий шлях пройшла Центральна Рада, яка утворилася в березні 1917 року як орган насампе-

ред українського національного представництва і вимагала від Тимчасового уряду визнання за нею права виступати від імені усєї тодішньої території України. 6—8 квітня 1918 року відбувся Український національний з'їзд, який, за словами М.Грушевського, мав надати Центральній Раді «характер справжнього представництва організованого українського народу»[33]. А це у свою чергу пов'язувалося з «організацією українських комітетів по волостях і містах, де їх ще нема, комітетів повітових так само, і об'єднання їх в густу організовану сіть по-губернськи об'єднану губернськими українськими комітетами... Паралельно з цим об'єднанням і утворенням національних організацій повинен розвиватися процес утворення з їх ініціативи комітетів територіальних, зложених з представників не тільки українського громадянства, а й національних меншостей». Результатом цієї роботи, на думку М.Грушевського, стала б уже повноцінна крайова організація [34].

Інша справа, що дуже скоро Центральна Рада приступила, за словами знов-таки М.Грушевського, до «самочинного здійснення автономії і вже після проголошення I Універсалу заговорила... як власть, українським народом на те, щоб керувати і правити ним, так ще її постанови і накази мають українською людністю пильно сповнятись» [35]. Через це не можна точно відповісти на запитання, чи вдалося б Центральній Раді, використовуючи систему національних комітетів, побудувати повноцінну державну організацію (взагалі, її реальний вплив на місцях протягом усього існування був суто номінальним). Та навіть якщо втриматися від чергового посилення на історичний досвід, цей збіг вартий того, щоб його враховувати. Так само як і тенденцію, що теж проявилася в ході Курултаю. Вона теж повністю відповідає вже не раз згаданим словам І.Франка «Щирість тону і щирість переконань». Серед документів Курултаю виділяється кілька звернень — до кримськотатарського народу і до всіх жителів Криму, до Президента СРСР, Верховної Ради СРСР, Верховної Ради УРСР; до ООН, народів, парламентів і міжнародних організацій. Кожне з цих звернень мало

свою специфіку, з огляду на «аудиторію», на яку було розраховано.

Найбільш відвертим у цьому плані є звернення до кримськотатарського народу від 29 червня 1991 року, де, зокрема, вказувалося, що «Меджліс здійснюватиме свою діяльність в ім'я відновлення державності кримськотатарського народу на території його Батьківщини — Криму та створення умов для його вільного розвитку на основі права кожного народу на самовизначення на своїй національній території». Закінчувалося звернення високою емоційною нотою: «Дорогі співвітчизники! Ми не маємо сумніву в тому, що разом доб'ємося відновлення усіх наших прав і відновлення національної державності. Ми готові пройти весь шлях до свободи народу, яким би важким і складним він не був. Ставлячись з повагою до прагнення інших народів до свободи і незалежності на своїх національних територіях, ми чекаємо на розуміння і підтримку нашої мети представниками всіх національних груп, що мешкають в Криму... Нехай Крим — священна земля наших предків стане краєм благоденства, миру і згоди для всіх людей, які тут живуть. Нехай буде на це й воля Аллаха, бо багатостраждальний народ Криму після довгої насильницької розлуки повертається на свої землі».

Найспокійнішим і цілком нейтральним було «Звернення до жителів Криму» від 30 червня 1991 року. У ньому взагалі не згадувалося гасло відновлення національної державності кримських татар. Йшлося лише про те, що Крим є їхньою Батьківщиною, і, повертаючись на неї, кримські татари «несуть з собою добро для всіх людей», що живуть на півострові. «Нехай взаємна повага і доброзичливість, — зазначалося у зверненні, — стануть традицією всіх жителів Криму, нехай Крим стане краєм миру й спокою на багато віків».

У зверненнях Курултаю до керівництва СРСР та УРСР, а також до міжнародного співтовариства лунала вже відома теза про право кримських татар на відновлення своєї національної державності, але вже без такого емоційного накалу [36].

До речі, лише друга сесія II Курултаю (27—31 липня 1993 року) затвердила його Регламент, в якому зазначалося, що Курултай — Національний з'їзд — виразник інтересів і волі, орган національної консолідації кримськотатарського народу». Слід звернути увагу на те, що Курултай можна назвати організацією «без кордонів», адже він «представлений своїми повноважними делегатами, обраними у всіх місцях проживання кримських татар на території колишнього СРСР» [37]. Відповідно виникає цілий комплекс проблем, пов'язаних з ймовірним «одержавленням» Меджлісу — як він може вписуватися в державну систему, якщо формується не тільки її громадянами (28 червня 1996 року на першій сесії III Курултаю до цього документа було внесено зміни, проте вони не торкнулися вказаного положення).

Наприкінці 1991 року гасло відновлення національної державності дістало нового імпульсу у проекті «Конституції Кримської Республіки», розробленому президентом Меджлісу. 29 грудня 1991 року Меджліс схвалив в основному цей проект й доручив своїй президії «увійти в контакт з нинішньою вищою адміністрацією Криму для переговорів з метою можливого узгодження позицій та прийняття за основу єдиного проекту Конституції».

Однак засади проекту, як і в далекому 1917 році, не давали можливості знайти компромісний варіант. «Ми є народ Криму, — вказувалося в преамбулі проекту, — кримські татари, кримчаки і караїми, які становлять корінне населення Республіки, громадяни інших національностей, для яких в силу історичних обставин Крим став Батьківщиною». Відповідно знову наголошувалося на прагненні «відновити спаплюжене право кримськотатарського народу на державність на власній Батьківщині», а Кримська Республіка визначалася як «суверенна демократична правова держава, що об'єднала в ході історичного розвитку кримськотатарський народ, караїмів, кримчаків, які становлять корінне населення Республіки, а також громадян інших національностей, які мешкають на її території...».

На відміну від офіційного проекту кримської Конституції (про це вже говорилося у попередніх розділах), який спирався на базове поняття «народ Криму як сукупність людей всіх національностей», проект Меджлісу, навпаки, настійно розділяв «корінних» і «некорінних». Це проявилось, наприклад, у статті, яка розкривала зміст такого популярного на той час поняття, як «суверенітет народу»: «Корінний народ Криму — кримські татари, караїми і кримчаки, які мають в Криму право на самовизначення, та особи інших національностей, які мають громадянство Кримської Республіки, є носієм суверенітету та єдиним джерелом державної влади на всій території Республіки».

Фактично реалізація кримського суверенітету повністю залежала від волевиявлення насамперед корінного населення. Так, за проектом найважливіші питання державного і громадського життя республіки мали виносити на референдум, причому «рішення вважалося прийнятним, якщо за нього проголосувало більше половини громадян Республіки, які мали виборче право, в тому числі більше половини виборців, які представляли корінне населення».

«Громадяни кримськотатарської національності та інші особи, депортовані з Криму, а також їх нащадки», як вказувалося в проекті, наділялися пріоритетним правом на одержання земельних ділянок для будівництва житла, об'єктів соціальної інфраструктури, громадських, культурних і культових будівель господарської діяльності. Пріоритет кримських татар проявлявся й у тому, як врегульовувалася проблема громадянства Республіки. Так, передбачалося, що «особи кримськотатарської, а також інших національностей, які представляють корінне населення Криму і постійно мешкають за межами України, можуть за їх ініціативою отримати громадянство Кримської Республіки у встановленому порядку».

Подібна ж схема реалізовувалася у тих розділах проекту, що визначали засади державної влади в «Республіці Крим». Пропонувалося утворити двопалатний парламент у складі

рівноправних Ради народних представників, до якої входило б 100 депутатів, які мали б обиратися за «класичними» виборчими процедурами, і Меджлісу у складі 50 депутатів, які «делегувалися» б Курултаєм. Сам Меджліс утворювався б для того, щоб представляти «інтереси корінного населення Республіки, виражати волю й захищати його права і законні інтереси у Верховній Раді Кримської Республіки».

Щоправда, одразу ж виникало запитання, чому, наприклад, представників для захисту інтересів караїмів і кримчаків мав направляти Курултай як національний орган одних лише кримських татар.

Відповідно запропонована структура майбутньої кримської Верховної Ради впливала на механізм прийняття рішення та, зокрема, законотворчий процес. Передбачалося, що «рішення палати вважалося прийнятним, якщо воно дістало підтримку обох палат». Так само і для прийняття закону необхідно, щоб у кожній палаті за нього проголосувала більшість членів палати.

З одного боку, пропонувався стандартний для бікамералізму варіант. А, з іншого, — палати опинилися у нерівних умовах, оскільки одна з них, обрана Курултаєм, набувала можливості блокувати волю іншої, сформованої на основі загальноновизначених виборчих стандартів.

Своєрідний «баланс» між корінними і некорінними жителями Криму дотримувався в принципах функціонування інституту президентства та виконавчої влади. Передбачалася спеціальна посада «віце-президента Республіки Крим», який обирався не шляхом загального виборчого права, а Курултаєм. Більше того, в тому випадку, коли з якихось причин Президент не зможе виконувати свої обов'язки, його повноваження переходять до віце-президента на основі висновку Конституційного Суду і постанови Верховної Ради Республіки. Нарешті, формування Кабінету міністрів також передбачалося на таких же засадах, адже один з двох віце-прем'єрів та одна третина від загальної кількості членів уряду мали призначатися за поданням Меджлісу [38].

Звичайно, за час, що минув від моменту розроблення цього проекту, загальна ситуація відчутно трансформувалася, та чи змінилися базові засади, визначені в цьому документі, який теж залишається практично невідомим. У зв'язку з цим доцільно звернути увагу на певну еволюцію ставлення Меджлісу до проблеми політичних прав кримських татар. Так, починаючи з 1993 року радикальні й максималістські підходи до реалізації політичних прав кримських татар міняються, що пов'язується з рекомендаціями Московського центру етнополітичних і регіональних досліджень (керівник Е.Паїн). Автори цього документа, розробка якого завершилася у березні 1993 року і який дістав назву «Шляхи самовизначення кримськотатарського народу», назвали тодішню ситуацію «тупиковою» і запропонували програму «корекції» пріоритетів кримськотатарського руху, головним пунктом якої стало «зміщення акценту з головної стратегічної мети — політичного самовизначення в повному обсязі... — на забезпеченні реалізації окремих складових права на самовизначення (політичних, соціальних, культурних)», що за висновками авторів документа, це могло б «сформувати передумови для переходу до наступної сходинки реалізації права на самовизначення» [39].

Саме базуючись на цій програмі, керівництво кримськотатарського національного руху висунуло ідеї визнання за кримськими татарами статусу «корінного народу». До чого призвела ця нібито успішна, якщо згадати Конституцію України, новація — відомо.

А головне — незмінною залишається основна мета, визначена Декларацією про національний суверенітет кримськотатарського народу, яка з огляду на сучасні реалії поділяється на певні послідовні етапи. Переконують у цьому документи кримськотатарського національного руху, прийняті після 1993 року.

Отож, перша сесія III Курултаю, що відбулася 26—29 червня 1996 року, затвердила «Основні напрями діяльності Меджлісу кримськотатарського народу на період до IV Курултаю», де знову йшлося про «природне право на самовизначення» та про



те, щоби «добиватися визначення статусу Криму в складі України як національно-територіального утворення» на основі реалізації цього права кримськотатарським народом [40].

Тоді ж було прийнято в новій редакції Положення про Меджліс. Залишилося незмінним означення Меджлісу як «єдиного вищого повноважного представницького органу кримськотатарського народу, що обирається Курултаєм з числа його делегатів». Згадка про законодавство Союзу РСР замінилася посиланням на законодавчі акти України, але все одно лише в тій частині, що не суперечить нормам цього Положення.

Розширювалося коло завдань Меджлісу, та не мінялася їх суть. Як і раніше, зазначалося, що основною метою Меджлісу є реалізація права кримськотатарського народу «на національно-державне самовизначення на своїй національній території».

На підставі Основних завдань Меджлісу на період до IV Курултаю до нової редакції Положення про Меджліс теж була включена теза про «статус Криму в складі України як національно-територіального утворення на основі реалізації кримськотатарським народом свого невід'ємного права на самовизначення» [41].

1998 року ситуацію додатково ускладнив фактор Конституції АР Крим, прийняття якої викликало рішуче невдоволення кримськотатарських лідерів. Напередодні її розгляду українським парламентом Центральна рада ОКНР виступила із заявою, де вказувалося, що Конституція АР Крим «є логічним продовженням колоніальної політики України стосовно Криму та його корінного народу. Закони України «Про вибори до ВР АРК» і «Про Верховну Раду АРК», а також сама Конституція грубо порушують законні політичні права кримськотатарського народу, закріплюючи адміністративно-колоніальний статус «Кримської автономії».

У зв'язку з цим керівництво ОКНР закликала своїх співвітчизників «діяти відповідно до «Декларації про національний суверенітет, ухваленої на II Курултаї кримськотатар-

ського народу в 1991 році», підтверджуючи в такий спосіб той факт, що цей документ не втратив чинності попри всі тактичні варіанти.

У цьому переконує ще одне положення заяви, за яким «кримськотатарський народ, як усі нації та народності, має право на самовизначення, внаслідок чого самостійно встановлювати ступінь свого самоврядування, право на вільне визначення свого політичного статусу, економічного, соціального і культурного розвитку без втручання ззовні». Під зовнішнім втручанням розумілася «кожна держава, включаючи Україну», яка не має права «нав'язувати свою юрисдикцію кримськотатарському народові або здійснювати таку юрисдикцію над його територією» [42].

Проблему Конституції АР Крим розглядала 21 листопада 1998 року Конференція делегатів III Курултаю кримськотатарського народу. У підсумковій резолюції наголошувалося, що у Конституції АР Крим «закріплюється безправ'я кримськотатарського народу на представництво у Верховній Раді Криму, на використання кримськотатарської мови в роботі державних установ Криму, на реальну участь у політичному, економічному та культурному житті автономії» [43].

Однак виникає певною мірою дивна ситуація. Конституція Радянського Криму 10 листопада 1921 року, яка в документах кримськотатарського руху вважається формою реалізації права на самовизначення корінного народу Криму, насправді розв'язувала лише одну справу — вживання кримськотатарської мови нарівні з російською, не торкаючись навіть можливості організації національних районів у містах колективного проживання представників тих чи інших національностей.

Ту ж саму справу вживання мови, доповнену правом громадян будь-яких національностей на реалізацію своїх потреб у сфері національної культури, вирішує й Конституція АР Крим, причому відповідно до Конституції й законів України. Варто нагадати, що українська Конституція визнає лише «етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність усіх корінних на-

родів і національних меншин України». Так само наш закон «Про національні меншини в Україні» гарантує тільки право на національно-культурну автономію.

Однак Конституція АР Крим від 21 жовтня 1998 року викликає рішуче невдоволення, а Кримська Конституція від 10 листопада 1921 року навпаки — зворушливі спомини у лідерів кримськотатарського руху. Очевидно, проблема не в окремих положеннях нинішньої кримської Конституції, яка, зрозуміло, потребує удосконалення (та ж стаття 10, ставлячи в один ряд російську, кримськотатарську та мови інших національностей, віддає перевагу російській мові як «мові більшості населення»), а в принципових засадах розвитку автономії. Власне, про це прямо говорилося в резолюції IV сесії III Курултаю «Про діяльність органів національного самоврядування кримськотатарського народу» від 6 січня 2001 року, де знову вказувалось, що «головною умовою у досягненні реальних рівних прав кримськотатарського народу на своїй історичній території є збереження національної єдності і згуртованості, забезпечення наступності національного руху, посилення демократичних механізмів формування і організації роботи Курултаю кримськотатарського народу і органів самоврядування кримських татар, перетворення статусу Автономної Республіки Крим в національно-територіальну автономію в складі незалежної демократичної України» [44].

Принагідно варто зауважити, що є підстави говорити про тенденцію, започатковану ще II Курултаєм 1991 року, коли зміст тих чи інших документів залежить від того, на кого вони розраховані. Наприклад, 3 травня 2001 року у Сімферополі відбулося чергове засідання Ради представників кримськотатарського народу за участю Президента України, а також посадових осіб Кабінету Міністрів України та Ради Міністрів АР Крим, в ході якої цілком конструктивно розглядався ряд важливих питань, зокрема, представництво кримських татар в органах влади та наділення репатріантів сільськогосподарськими угіддями.

А наприкінці травня 2001 року знов-таки у Сімферополі пройшов жалобний мітинг кримських татар (за різними оцінками від 10 до 15 тисяч осіб) з нагоди 57-ї річниці депортації. У мітингу взяли участь теж керівники Меджлісу й Ради представників кримськотатарського народу, але тональність резолюції була іншою. Так, зазначалося, що українська влада «уникає прийняття адекватних рішень з політико-правових, а нерідко і з економічних та культурних питань через побоювання потурбувати послідовників тих комуністично-шовіністичних сил, які закріпилися й у Криму, й у континентальній Україні, потурає їм у національній і расовій дискримінації кримських татар, розпочатій ще царською Росією і продовженій СРСР» [45].

Досить суперечливо оцінювалася й співпраця Президента України з Радою представників кримськотатарського народу. Вказувалося, що «прямий і відвертий діалог між ними є важливим морально-політичним кроком уперед, однак він ще не приніс тих результатів, на які можна було очікувати, якби він розпочався вже кількома роками раніше».

Та проблема значно складніша від того, коли саме мав розгортися цей діалог. Знову все замикається на базових принципах кримськотатарського руху, адже подібні кроки все-таки є засобом досягнення його кінцевої мети, а не формою широкого порозуміння. Через те й виникають такі проблеми з їхньою «імплементациєю» (якщо скористатися з модного нині терміна) у законодавство України. Власне, це прямо визнавалося в резолюції, коли йшлося про проблеми реалізації моделі «корінного народу»: «Політико-юридична концепція корінного народу, що пропонується нашим рухом як конструктивний компроміс між непорушним правом кримських татар на самовизначення та принципом територіальної цілісності України, відкидається. Народу, що втратив свою державну незалежність, як і Україна, внаслідок Російської анексії, але більш ніж на сто років пізніше, нав'язується ярлик національної меншини, тобто діаспори, що проживає за межами своєї держави».

А закінчувалася резолюція констатацією того факту, що жодне рішення, яке не гарантуватиме права кримськотатарського народу, зокрема, на землю, участь у використанні природних багатств Криму, вживання кримськотатарської мови на офіційному рівні, «хоч ким би воно приймалося і хоч як би воно оформлялося», не вважатиметься остаточним. «Остаточні рішення з усіх цих питань, — зазначалося в резолюції, — у таких випадках прийматиме сам кримськотатарський народ у ході продовження й посилення боротьби за повне відновлення своїх зневажених прав».

9—10 листопада 2001 року в Сімферополі пройшла перша сесія IV Курултаю. Організаційною новацією стало те, що делегати Курултаю обиралися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою: 196 — у мажоритарних округах і 50 — від громадських татарських організацій [46]. Отож «вірус» партійних списків дійшов і до внутрішнього національного життя. Однак теоретичні постулати тих документів, що розглядалися на сесії, залишилися цілком традиційними (можливо, тільки на їх тональність вплинули трагічні події 11 вересня 2001 року в США).

Так, у своїй доповіді Голова Межджлісу Мустафа Джемільєв вкотре говорив про земельні проблеми кримських татар, проблеми їх представництва в органах влади усіх рівнів, позицію української держави. За його словами, «ці питання не знайшли на сьогодні прийняттого для нашого народу вирішення» [47].

Відповідно він закликав дотримуватися «основних принципів і пріоритетів, вироблених національним рухом кримських татар за останні півстоліття, сесіями Курултаю і минулими складами Меджлісу». Знову наголошувалося на відновленні кримськотатарської державності у формі територіальної автономії в межах України. А головним елементом цієї автономії називалося визнання кримськотатарського народу корінним народом Кримського півострова, причому чи не вперше в концентрованому вигляді формулювалися ті права, які, за словами Мустафи Джемільєва, «впливають з цього статусу». Це насам-

перед рівноправне функціонування на території півострова нарівні з державною й кримськотатарською мови, адекватне представництво кримських татар в усіх владних структурах автономії та Севастополя, відновлення історичної топоніміки Криму.

Говорив М. Джемілев про відродження ісламу «на своїй батьківщині», тобто в Криму, але закликав «викорінювати релігійний фанатизм і ворожість до інших національностей».

У доповіді пролунала також вже знайома теза про «законне право на оборону будь-якими заходами від зазіхань на життя, свободи і вільний розвиток кримськотатарського народу на своїй Батьківщині, втім обумовлювалося, що воно мусить реалізовуватися «виключно демократичними і ненасильницькими методами». Взагалі прийом «теза — антитеза» характерний для всієї доповіді. Так, наприклад, говорилося про ймовірність протестних «акцій більш широкомасштабних, ніж проводились раніше», і водночас вказувалося, що вони «не є самоціллю», а спрямовані на відновлення законних прав кримських татар», і отже — «служать інтересам зміцнення в Україні демократичного і справедливого ладу» [48].

Таким ж стабільними, з точки зору «основних принципів і пріоритетів кримськотатарського руху», були й документи, ухвалені першою сесією ІУ Курултаю. Наприклад, у затвердженому сесією Положенні про статус делегата Курултаю кримськотатарського народу вказувалося, що він у своїй діяльності керується «рішеннями Курултаю, Меджлісу та цим Положенням» [49] (без згадки про законодавство України).

Курултай ухвалив (також цілком традиційно) кілька звернень, зміст яких визначався по нисхідній залежно від адресата. Так, у зверненні до ООН, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи, Європейського Союзу йшлося про забезпечення «широкого внутрішнього кримськотатарського народу на своїй землі»; у зверненні до демократичної громадськості України — про визначення форми існування кримських татар як самобутнього народу, який мав бага-

товікову державність, у зверненні до Верховної Ради України — про «повне возз'єднання кримськотатарського народу на своїй Батьківщині, відновлення його політичних, соціально-економічних і культурних прав в умовах незалежної демократичної України» [50].

Отже, закономірно виникає стандартне запитання: «Що робити?». Тим більше, що не ми перші постаємо перед цією дилемою.

Ті державні утворення й уряди, що існували на території Криму під час громадянської війни, по-різному ставились до татарського фактора, але простежувалася спільна для «білих» і для «червоних» тенденція, яка полягала в тому, що поступово усі вони усвідомлювали необхідність порозуміння з кримськими татарами. Так, якщо керівники Радянської Тавриди відверто конфронтували з ними, то лідери Кримської РСР, навпаки, намагалися порозумітися. Втім, слід враховувати, що все одно це порозуміння йшло під прапором «виховання» більшовиками відсталого татарського бідноти.

Уряд генерала Сулькевича, який задовго до «проекту Багрова» висунув ідею народу Криму як сукупності усіх національних груп, що мешкали на його території, тим не менше виділяв окремо кримських татар, особливо якщо згадати його закон про громадянство.

Останню спробу врегулювати цю проблему було здійснено за правління барона Врангеля. За його наказом 15 травня 1920 року в Сімферополі відкрився татарський з'їзд за участю 42 делегатів. На з'їзді виступив сам Врангель, який закликав татар спільно боротися з Радянською Росією, після чого можна було й говорити про автономію та визнання права на самовизначення. Щоправда, голова з'їзду Д.Перлік, який обіймав посаду, говорячи сучасною мовою, міністра внутрішніх справ, «підправив» свого патрона, заявивши, що татарам гарантують «самодіяльність і самоврядування» лише в сфері релігійно-просвітницькій. Результатом роботи з'їзду стало рішення про утворення комісії з розробки положення про татарське само-

врядування. Та безрезультатно минуло ще три місяці, поки делегація на чолі з популярним у татарських колах діячем Мустафою Мирзою Кипчакським не відвідала барона Врангеля і в відповідній записці не звернулася до нього з проханням прискорити роботу над законопроектом. Врангель дав відповідну вказівку, але тільки ще через два місяці, на початку жовтня законопроект, нарешті, дістав завершального вигляду, надаючи татарам автономію в сфері релігійного управління. Кримське магометанське управління, запроваджене ще Російською імперією, замінялося радіою, що обиралася сільськими громадами. Татари набували також право обирати й організовувати культурно-просвітницькі та інші подібні товариства. Сам наказ барона Врангеля починався словами: «З уваги до потреб татарського населення я наказав виробити положення про татарське самоврядування».

Однак ще майже місяць законопроект ставився на чергові та екстрені засідання врангелівського уряду, але кожного разу з невідомих причин знімався з розгляду, причому цензура заборонила будь-яку інформацію в пресі з цього питання. Нарешті, 12 листопада його було включено до порядку денного, але за іронією долі — саме тоді, коли Червона Армія взяла Перекоп [51].

Якщо оцінювати сучасні підходи до цієї проблеми, починати варто з того, як до неї ставляться в самому Криму.

- 29 червня 1991 року, наступного дня після проголошення II Курултаєм Декларації про національний суверенітет кримськотатарського народу, Верховна Рада Кримської АРСР ухвалила постанову «Про з'їзд (Курултай) представників кримських татар», якою визнала його рішення «такими, що суперечили Конституції СРСР, УРСР, чинному законодавству». Відповідно на наступні роки усе це визначило характер відносин між Верховною Радою АР Крим та кримськотатарським національним рухом і ставлення до його базових політико-правових засад.



Так, у вже згаданій постанові Верховної Ради АР Крим «Про невідкладні заходи щодо вирішення проблем раніше депортованих громадян» від 6 червня 2000 року Меджлісу пропонувалося, зареєструвавшись у встановленому законодавством України порядку, взяти участь у виборах депутатів Верховної Ради АР Крим «поряд з іншими кримськими регіональними відділеннями українських партій та громадських організацій».

Паралельно з цим варіантом, який цілком вписується в законодавство України з формально-юридичної точки зору, проте не влаштовує лідерів кримськотатарського руху, реалізується ще один, спрямований на те, щоб утворити певну противагу Меджлісу серед самих кримськотатарських організацій.

5 жовтня 1999 року Президія Верховної Ради АР Крим затвердила Положення про Раду аксакалів кримських татар при Голові Верховної Ради АР Крим. За цим положенням Рада утворювалася для сприяння у підготовці для розгляду Верховною Радою АР Крим «на основі Конституції і законів України, Конституції АР Крим і в межах компетенції АР Крим» цілої низки питань, сукупність яких фактично й становить нині кримськотатарську проблему. Зокрема, це сприяння поверненню кримських татар з місць депортації до Криму та ліквідації негативних наслідків депортації; забезпечення представництва кримських татар на всіх рівнях органів влади і місцевого самоврядування; розв'язання політичних і соціально-економічних проблем, пов'язаних з їх поверненням, облаштуванням й інтеграцією; розроблення та реалізація програм розвитку національної культури кримських татар, функціонування і використання кримськотатарської мови.

За цим положенням Рада аксакалів за погодженням з Головою Верховної Ради АР Крим має право утворювати свої місцеві відділення — ради старійшин у районах, містах та інших адміністративно-територіальних одиницях, тобто відразу ж виникає аналогія з місцевими структурами Меджлісу.

Так само з огляду на досвід відносин з Меджлісом Президія Верховної Ради АР Крим включила до Положення норму, за якою діяльність Ради аксакалів та її місцевих відділень здійснюється відповідно до Конституції та законів України, Конституції та нормативно-правових актів АР Крим, а членами усієї цієї «системи» також можуть бути лише ті особи, які додержують Конституції й законів України, Конституції АР Крим.

Деякі норми Положення, особливо ті, що стосувалися повноважень Ради аксакалів, мали досить сумнівне правове підґрунтя. Так, цій Раді надавалось право «розробляти проекти нормативно-правових та інших актів з питань, віднесених до відання АР Крим» і спрямованих на розв'язання завдань, заради яких, власне, Рада й створювалася; розробляти проекти нормативно-правових актів та вносити їх до Верховної Ради АР Крим через тих осіб, які мають на це право. Однак об'єднання громадян і навіть окремі громадяни можуть це робити на підставі Регламенту Верховної Ради АР Крим (ст. 98). І водночас той же Регламент визначає технологію участі у засіданнях Президії Верховної Ради АР Крим «сторонніх» осіб. Зокрема, пунктом 2 статті 67 «на запрошення Голови Верховної Ради АР Крим в засіданнях Президії можуть брати участь посадові особи, представники державних і республіканських органів, асоціації органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, засобів масової інформації, акредитованих у Верховній Раді АР Крим, інші особи». Однак у Положенні записано, що голова або уповноважений ним член Ради аксакалів може брати участь у засіданнях Президії з правом дорадчого голосу, хоча за цією ж частиною статті 67 цим правом наділені лише депутати Верховної Ради АР Крим.

Варто звернути увагу й на те, що за своїм статусом Голова Ради аксакалів, голови її місцевих відділень фактично прирівнювалися до помічника депутата Верховної Ради АР Крим, оскільки наділялися правами і повноваженнями, передбаченими Тимчасовим положенням про помічників депутатів

АР Крим від 30 червня 1998 року. Не торкаючись змісту цього документа (він уже згадувався в попередній главі), зазначимо, що його затверджувала Верховна Рада АР Крим, тому з формальної точки зору поширювати його дію на інших осіб теж потрібно було б рішенням сесії.

Та не це головне. Основна проблема Положення полягає в тому, як взагалі мотивується його прийняття. Вказувалося, що Рада аксакалів утворюється відповідно до статті 5 Закону України «Про національні меншини в Україні». За частиною другою цієї статті «при місцевих радах народних депутатів можуть утворюватися і функціонувати на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин. Порядок формування цих органів визначається відповідними радами народних депутатів».

Слід враховувати, що Верховна Рада АР Крим завжди дуже ретельно ставилася до будь-яких позицій українського законодавства, що могли б зрівняти її з обласною радою. До того ж Президія Верховної Ради АР Крим могла скористатися вже апробованим варіантом — нормами Конституції та Регламенту Верховної Ради АР Крим, за якими Президія здійснювала й «інші повноваження» (досить згадати, як обґрунтовувалося відкриття кримських представництв за кордоном). Однак у цьому випадку було обрано найбільш «вразливий» для авторитету Верховної Ради АР Крим шлях, проте він якнайточніше демонстрував ставлення до кримськотатарської проблеми — вважати кримських татар національною меншиною (втім, такий же підхід демонструють і лідери кримськотатарського руху стосовно «некорінного» населення Криму). Ясно, що цей шлях також має досить обмежені перспективи. До того ж він не влаштовує і впливові сили у самому кримськотатарському русі. Так, виступаючи на першій сесії IV Курултаю Мустафа Джемильов сказав про «ручних аксакалів», яких за необхідності можна приводити на сесії Верховної Ради АР Крим для виступів проти Меджлісу [52].

Необхідно зазначити, що кримськотатарська проблема набула й міжнародного розголосу. Існують певні зарубіжні

варіанти її розв'язання, причому, з одного боку, критично оцінюється прагнення кримського керівництва розглядати цю проблему в рамках задоволення потреб національних меншин», а з іншого, — відзначається недосконалість й порушення демократичних принципів багатьма положеннями програмних документів кримськотатарських національних організацій, насамперед Декларації про національний суверенітет кримськотатарського народу. 5 квітня 2000 року, як уже зазначалося, відбулися слухання з проблем кримських татар в Парламентській асамблеї Ради Європи. Та, за визнанням М.Джемілева, зміст прийнятих рекомендацій не зовсім такий, який би лідерам кримськотатарського руху хотілося мати [53].

Відповідно пропонується поміркований підхід (між цими двома радикальними точками зору), який проявляється у таких трьох аспектах: електоральні квоти, локальне самоврядування в місцях компактного проживання кримських татар, національно-персональна автономія [54]. Однак і вони досить вразливі. Зокрема, ідея національно-персональної автономії активно впроваджувалася Центральною Радою, яка 9 січня 1918 року ухвалила закон з такою ж назвою. Він надавав право національним меншинам на «самостійне утворення... національного життя в межах УНР». Та, незважаючи на всю зовнішню привабливість, цей закон, який іноді характеризують як «прояв великодушності українських політичних лідерів, подію, що не мала прецеденту в історії людства» [55], викликав неоднозначну реакцію. Проблема полягала в тому, що серед усіх «запланованих» національних меншин лише поляки прагнули організуватися в цих рамках. За словами вже згаданого українського історика Д.Дорошенка, закон про національно-персональну автономію, яким так пишалися лідери Центральної Ради, вважаючи його зразком того, як треба будувати міжнаціональні відносини, в «дійсності не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ущасливити, — з боку національних меншостей» [56].

Не сприймається й ідея локального самоврядування в місцях компактного проживання кримських татар, хоча лідери кримськотатарського руху позитивно оцінюють практику 20-х-30-х років, коли на півострові існувало 145 кримськотатарських сільрад і п'ять кримськотатарських районів [57]. Однак це туга за радянською автономією 20-х—30-х років, яка ніколи не була кримськотатарською (про це вже говорилося), не впливає на нинішню позицію кримськотатарських провідників, які весь Крим вважають своєю національною територією.

Серед названих варіантів найпридатнішим для наших умов видається запровадження електоральних квот. Це вже використовувалося в кримській практиці — у ході виборів до Верховної Ради АР Крим 1994 року кримські татари мали квоту в чотирнадцять мандатів. Тепер ця ідея знову активно обговорюється. Зокрема, під час засідання Ради представників кримськотатарського народу в травні 2001 року йшлося про створення робочої комісії для підготовки законопроекту «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» з урахуванням гарантованого представництва кримських татар.

До речі, того ж травня 2001 року на розгляд Верховної Ради України було внесено альтернативний проект закону «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим», підготовлений представником фракції «Народного руху України» Ю.Ключковським, який пропонував змішану пропорційно-мажоритарну систему з виразним національним елементом. Усього передбачалося обирати 100 депутатів, з яких 50 — за списками місцевих осередків політичних партій, 41 — в одномандатних територіальних виборчих округах і 9 — у національних виборчих округах, сформованих від корінних народів та депортованих громадян, з яких 7 — від кримських татар, 1 — від караїмів і кримчаків, 1 — від депортованих болгар, вірмен, греків і німців. Однак цей проект не дістав підтримки народних депутатів.

Однією з причин цього слід вважати те, що від самого початку ця проблема, опинившись на перехресті інтересів «лівих» і

«правих», стала (якщо скористатись термінологією нашого недавнього минулого) предметом гострої ідеологічної боротьби. У цій боротьбі основним оборонцем інтересів кримських татар виступив Народний Рух України. Наприклад, 9 вересня 1991 року Центральний провід Народного Руху України ухвалив постанову «Про відновлення національних прав кримськотатарського народу», яка вимагала визнати «право кримськотатарського народу на національно-територіальну автономію на своїй історичній батьківщині у складі України», а Меджліс «вищим єдиним повноважним представницьким органом кримських татар». Пропонувалося також Верховній Раді України разом з Меджлісом «розробити механізм реалізації права кримських татар на самовизначення» [58].

Подібних цитат можна навести чимало. Та й справа не в них, а в тому, що ця позиція майже збіглася з офіційною.

На жаль, тривалий час роль кримських татар розглядалася з хибних позицій — як своєрідна альтернатива російському населенню Криму й взагалі потенціальному російському впливу. Безперспективність подібного конфронтаційного підходу стає дедалі очевиднішою, але його відлуння відчувається й досі. Так, у деяких працях можна побачити термін «весь Київ — Бахчисарай» [59]. У вже згаданих рекомендаціях Українського центру економічних і політичних досліджень пропонувалося, зокрема, «в рамках державного замовлення, збільшити для кримської молоді спеціальні квоти набору на філологічні, історичні, філософські та інші факультети в університетах України, зокрема, в західних регіонах [60].

За цих умов особливо важливою видається роль офіційної позиції української влади. Однак, за словами одного з провідних наших фахівців у цій сфері М.Шульги, нині такої чіткої позиції держави, влади щодо офіційної стратегії розв'язання кримськотатарської проблеми публічно не сформульовано [61]. А той факт, що позиції справді немає, засвідчують як деякі виступи офіційних осіб, так і урядові рішення. Так, виступаючи у вересні 2000 року на одній з конференцій з проблем

інтеграції в українське суспільство кримських татар, міністр юстиції України С.Станік заявила, що в нашій державі «формується етнонаціональна політика, в тому числі заходи стосовно забезпечення потреб національних меншин» [62]. Зрозуміло, на десятирічному рубежі незалежності цього явно замало. Однак і наступний 2001 рік також не приніс принципових змін. Переконають у цьому ті ж самі урядові «Заходи щодо прискорення соціально-економічного розвитку АР Крим» від 16 травня 2001 року. Зокрема, передбачено «прискорити вирішення відповідно до законодавства земельних питань в АР Крим, насамперед таких, як забезпечення земельними ділянками депортованих осіб, їх нащадків та інших осіб, які повернулися для постійного проживання в Крим»; «проаналізувати стан виконання нормативно-правових актів, що регулюють процес повернення, облаштування та адаптації депортованих осіб, їх нащадків та інших осіб в Україні, і внести Кабінетові Міністрів пропозиції щодо вдосконалення цих актів»; «доопрацювати Програму адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти з визначенням механізму та джерел фінансування передбачених у ній заходів».

Мін'юсту України разом з Національною академією наук та Радою міністрів АР Крим запропоновано також «подати пропозиції щодо утворення міжвідомчої робочої групи з питань правового врегулювання проблем кримських татар в АР Крим».

На фоні цих та інших подібних заходів, витриманих у стилі колишніх партійних рішень — «прискорити, посилити, поглибити», виділялася своєю конкретністю ідея збільшення на одну штатну одиницю кількості посад заступників голови у райдержадміністраціях в АР Крим «з метою забезпечення вирішення питань, пов'язаних з облаштуванням депортованих осіб, їх нащадків та інших осіб, які повернулися на постійне проживання в АР Крим». Однак і цю ідею викладено у формі доручення уряду АР Крим «підготувати пропозиції», хоча за кілька днів — 6

травня 2001 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до постанови «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18 травня 2000 року саме стосовно кількості посад заступників місцевих державних адміністрацій.

Цим же заходам знов-таки Раді міністрів АР Крим разом з Головдержслужбою та Українською Академією державного управління при Президентові України доручено «рекомендувати перспективних представників з числа кримських татар для участі в конкурсному відборі на навчання в Українській Академії державного управління». Лишаючи осторонь бюрократичний прикметник «перспективні» (в чому ця перспективність і чому вона торкається лише кримських татар, а не інших депортованих осіб), варто звернути увагу на те, що правила прийому до Академії затверджено Кабінетом Міністрів України ще 22 квітня 1996 року, потім до них неодноразово вносилися зміни — останні у березні 2000 року, якими, зокрема, встановлено, що «особи, які перебувають на державній службі і мають ранг державного службовця не нижче сьомого, приймаються на навчання за результатами співбесіди та тестування». Інші кандидати складають письмовий екзамен із соціально-економічних, політико-правових, історико-культурних питань. Отже, для того, щоб «перспективні представники з числа кримських татар» могли справді потрапити на навчання до Академії, а не просто брати участь у конкурсному відборі, потрібна відповідна корекція умов прийому. Та це прерогатива Кабінету Міністрів України, не кажучи вже про те, що виникає суто конституційна проблема рівності всіх громадян незалежно від їх національності. А відтак — знову базових засад кримськотатарської проблеми.

Втім, не слід весь тягар відповідальності на неї покласти лише на урядові структури. Немає сумнівів, що в цій справі особливо відчувається потреба в тому, що колись називали «добротними рекомендаціями». У вже не раз згаданих висновках Українського центру економічних і політичних досліджень (так само слід ще раз наголосити на тому, що належить, безпе-



речно, позитивно оцінити їх появу) йдеться про необхідність «активно сприяти налагодженню постійного діалогу між владними структурами, з одного боку, та громадськими організаціями кримських татар, — з іншого», для чого ставиться завдання «вдосконалити правила цього діалогу, виробити ефективні технології пошуку й закріплення компромісних рішень у відповідних законах України, актах Президента України, нормативно-правових актах Верховної Ради АР Крим, рішеннях органів виконавчої влади України та автономії [63].

Однак вироблення ефективних технологій та варіантів удосконалення правил діалогу саме і є завданням чи сферою доклада зусиль відповідних громадських організацій та державних наукових інституцій. Те саме стосується й інших рекомендацій — цього центру, зокрема вказівки «Кабінету Міністрів України забезпечити виконання запланованих заходів щодо облаштування депортованих народів, у тому, числі... прозорість механізму розподілу бюджетних коштів, передбачити персональну відповідальність за те цільове використання» чи «Раді міністрів АР Крим, районним державним адміністраціям забезпечити прозорість процедур прийому на роботу, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад», що, на думку розробників цих рекомендацій, «унеможливить створення штучних перешкод за етнічною, релігійною та іншими ознаками» [64].

Однак Кабінет Міністрів та інші органи виконавчої влади зобов'язані робити це на підставі приписів нашого законодавства. Досить назвати лише статтю 19 Конституції України, за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Отже, проблема все одно залишається відкритою.

### § 3. Севастопольський контекст кримської теми

23 січня 1992 року Верховна Рада Російської Федерації затвердила постанову «Про рішення Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954 року і Верховної Ради УРСР від 26 квітня 1954 року про виведення Кримської області зі складу РРФСР». Тоді усе обмежалося лише дорученням деяким комітетам, зокрема з міжнародних справ і зовнішніх економічних зв'язків, розглянути питання про конституційність цієї проблеми і зверненням до Верховної Ради України «також розглянути питання про конституційність рішень про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР, прийнятих 1954 року» [65].

Однак Верховна Рада України «не сприйняла» цієї пропозиції. У її заяві від 6 лютого того ж року зазначалося, що Крим є «невід'ємною частиною України в статусі повноправної автономної республіки».

У свою чергу знов-таки 6 лютого 1992 року Верховна Рада Російської Федерації ухвалила продовжити роботу щодо вивчення правової обґрунтованості рішень 1954 року та утворила з числа депутатів відповідну комісію.

Наступна постанова Верховної Ради Російської Федерації «Про правову оцінку рішень вищих органів державної влади РРФСР стосовно зміни статусу Криму, прийнятих 1954 року» датована 21 травня 1992 року. Цього разу постанова Президії Верховної Ради РРФСР «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу Української РСР» визнавалася «такою, що не має юридичної сили з моменту прийняття», проте все-таки підтверджувалося «конституціювання подальшим законодавством РРФСР цього факту і укладення між Україною та Росією двостороннього договору від 19 листопада 1990 року, в якому сторони відмовляються від територіальних претензій, і закріплення цього принципу у договорах і угодах між державами СНД».

Та особливо напруженим у цьому плані став 1993 рік, коли 9 липня 1993 року Верховна Рада Російської Федерації ухвалила постанову «Про статус міста Севастополя», яким прямо, без жодної мотивації, підтвердила «російський федеральний статус міста Севастополя в адміністративно-територіальних кордонах міського округу станом на грудень 1991 року». Парламентському комітету з конституційного законодавства пропонувалося «підготувати проект закону РФ про закріплення в Конституції РФ федерального статусу міста Севастополя».

Цьому рішенням Верховної Ради РФ передувала діяльність утвореної нею робочої комісії, яка вивчала історико-правові аспекти статусу Севастополя. Свої висновки їй подали більше двадцяти наукових, державних та громадських установ (Інститут держави і права РАН, Російський інститут стратегічних досліджень, Дипломатична академія, Московський державний інститут міжнародних відносин, МЗС, Мінфін та Міноборони Російської Федерації, юридичний відділ Секретаріату Верховної Ради РФ і навіть Міжнародний комітет за мир, роззброєння та економічну безпеку на морях і океанах). На жаль, заздалегідь визначена кінцева мета «дослідження» позначилася на його об'єктивності та достовірності.

Серед матеріалів, підготовлених робочою комісією, містилася, наприклад, довідка, де хронологічно, починаючи з рескрипту Катерини I про російську юрисдикцію над Кримом, викладалися основні віхи його історії або ті факти, що могли вплинути на неї. Зокрема, згадувалося проголошення УНР та визначені нею кордони з особливим наголосом на словах «Таврія без Криму». З таким же акцентом вказувалося й на проголошення Радянської Тавриди у березні 1918 року, причому «в складі РРФСР». А після цієї події хронологічно в довідці наводився листопад 1921 року і відомий Декрет ЦВК і РНК про утворення «Автономної Кримської РСР». Однак у документах Радянської Тавриди як буферного державного утворення навіть формально не згадувалася Російська Федерація, не кажучи вже про майже незалежні від центру дії тодішніх «таврійських»

лідерів. Тільки через рік в актах Тимчасового робітничо-селянського уряду Кримської СРР виразно проявляється зв'язок з Москвою. Однак ця республіка, як і всі інші подібні державні утворення на території півострова — радянські й «анти-радянські», — у довідці не фігурують.

Втім заради справедливості слід зазначити, що й українська сторона тоді не менш вільно поводитися з історичними фактами. Наприклад, під час обговорення 2 червня 1992 року проекту Заяви українського парламенту стосовно рішень Верховної Ради Російської Федерації з питання про Крим від 21 травня того ж року особливий наголос робився на кримськотатарському національному характері державотворення на півострові після 1917 року. Зокрема, обгрунтовувалася ідея паралельного будівництва Української Народної Республіки та «демократичної Кримської республіки». Офіційна система аргументів базувалася на тому, що кримськотатарський курултай оголосив 13 грудня 1917 року відокремлення Криму від Росії і водночас виступив за союз з Україною, розуміючи важливість збереження історичних господарських, культурних та інших зв'язків з нею. Саме це налякало нових керівників Росії, і як наслідок — розгорнулася цілеспрямована робота для так званого «вирішення кримського питання», що призвело до повалення Уряду Кримськотатарської республіки [66].

Однак 13 грудня 1917 року Курултай проголосив не відокремлення Криму від Росії, «а утворення демократичної Кримської республіки», причому, керуючись гаслом «Крим для кримців», зовсім не прагнув до складу УНР. Ця проблема, як відомо, була предметом переговорів першого кримського крайового уряду генерала Сулькевича і гетьмана Скоропадського.

Повалення ж татарського уряду, який існував лише на папері, стало ініціативою місцевих більшовиків, зв'язок яких з центром відчувався лише номінально.

Однак ці проблемні позиції не вплинули на загальну систему ґрунтовних документів, що їх розробили українські науковці

— насамперед юристи та історики, відповідаючи на цей «вклик». Так, у серпні—вересні 1993 року провідні наукові установи нашої держави — Академія правових наук, Інститут держави і права та Інститут історії Національної академії наук направили Верховній Раді України свої висновки з цього питання. На жаль, процес форсування потужностей апарату Верховної Ради України, який у 1994—1998 роках (до чергової реорганізації) став нагадувати «малу академію наук», маючи в своєму складі науково-експертне та науково-аналітичне управління, Інститут законодавства, зашкодив подальшій взаємодії парламенту з авторитетними науковими закладами, але це вже інша тема.

Вироблена тоді система аргументів стосовно статусу Севастополя включала такі основні елементи.

По-перше, зверталася увага на сам факт передачі Кримської області Українській РСР. Так, 5 лютого 1954 року Рада Міністрів Російської Федерації ухвалила постанову «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР». У ній зазначалося, що, «враховуючи територіальне тяжіння Кримської області до Української РСР, спільність економіки та тісні господарські і культурні зв'язки між Кримською областю та Українською РСР, Рада Міністрів РРФСР ухвалює: вважати доцільним передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР». Закінчувалася постанова зверненням до Президії Верховної Ради РРФСР розглянути це питання й увійти з відповідним поданням до Президії Верховної Ради СРСР.

Того ж дня Президія Верховної Ради РРФСР ухвалила з тих же підстав передати Кримську область зі складу Російської Федерації до складу УРСР та винести цю постанову на затвердження Президії Верховної Ради СРСР.

У свою чергу Президія Верховної Ради Союзу РСР 19 лютого 1954 року видала Указ «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР». Аргументація цього рішення була такою ж. Щоправда, цьому передувала постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про подання Президії Верховної Ради

РРФСР з питання про передачу Кримської області до складу Української РСР» від 13 лютого того ж року, де вказувалося, що «передача Криму Українській РСР, враховуючи спільність їх економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки, цілком доцільно й є свідченням безмежної довіри великого російського народу українському народові».

Нарешті, 25 квітня 1954 року Верховна Рада Союзу РСР ухвалила Закон «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу Української РСР». Цей закон складався з двох статей. Першою з них затверджувався відповідний указ Президії Верховної Ради Союзу РСР, а другою ухвалювалося внести необхідні зміни до статей 22 і 23 Конституції СРСР [67].

Слід зазначити, що цей «набір» актів наводиться практично в кожній праці — українській та російській з цього питання. Проте питання, на наш погляд, не можна вважати вичерпаним.

Справа в тому, що рішення усіх президій — союзної, російської та української, на думку деяких авторів, сумнівні насамперед з точки зору того, наскільки вони взагалі були повноважні розглядати ці питання. Зокрема, у праці А. Федорова вказується, що стаття 33 Конституції РРФСР від 1937 року містила вичерпний перелік повноважень Президії Верховної Ради — одинадцять пунктів, від права скликати сесії Верховної Ради, тлумачити російські закони до призначення та відкликання дипломатичних представників РРФСР, які не включали, проте, права вирішувати питання територіальної цілісності та зміни кордонів республіки [68].

Однак у цій праці не згадується той факт, що серед цих одинадцяти повноважень Президії Верховної Ради РРФСР міститься й право видавати укази, причому в тому ж пункті «б» статті 33, де йшлося про право Президії тлумачити закони [69].

Відповідно, дійсно, виникає певне неоднозначне розуміння цієї статті: наскільки право Президії видавати укази стосувалося лише реалізації інших її повноважень чи мало цілком самостійне значення.

Враховуючи тодішню радянську конституційну практику, зокрема той факт, що, крім указів президії усіх верховних рад — союзної та республіканських, видавали ще й постанови, вже тільки на підставі цього можна робити висновки про самостійний характер «указних повноважень» цих органів, що підтверджується також і подальшим їх затвердженням сесіями верховних рад — союзної та республіканських.

Щоправда, можна погодитися з думкою цитованого А. Федорова, що «існувала певна конституційна прогалина у правовому регулюванні подібних територіальних питань між союзними республіками. Єдиним способом одержання згоди РРФСР на зміну її території був референдум. І пункт «г» статті 33 Конституції Російської Федерації наділяв Президію Верховної Ради правом здійснювати всенародне опитування (референдум). 1954 року цього зроблено не було» [70].

Справді, за статтею 19 (пункти «в» і «г») Конституції РРФСР 1937 року віданню Російської Федерації в особі її вищих органів влади та органів державного управління належало, зокрема, подання на затвердження Верховної Ради Союзу РСР утворення нових країв та областей, а також автономних республік і областей у складі РРФСР. Цю проблему регулювала лише Конституція СРСР 1936 року, за статтею 14 (пункт «д») якої до відання Союзу РСР в особі його вищих органів влади та органів державного управління належало затвердження змін кордонів між союзними республіками (до речі, в цитованій праці помилково вжито термін «вищі органи державної влади»). Саме тому особливого значення набуває те, як дане питання конституювалося після прийняття 26 квітня 1954 року союзного закону про передачу Криму Українській РСР.

Того ж 26 квітня 1954 року Верховна Рада Союзу РСР внесла й відповідні зміни до союзної Конституції. З переліку областей Російської Федерації, що містила стаття 22, виключалася Кримська область, а перелік областей Української РСР, визначений статтею 23, навпаки поповнювався Кримською областю.

2 червня 1954 року відповідні зміни до Конституції РРФСР внесла Верховна Рада Російської Федерації.

Нарешті, 17 червня 1954 року Верховна Рада Української РСР ухвалює закон про внесення змін і доповнень до статті 18 Конституції УРСР, за якою перелік областей республіки доповнювався й Кримською.

Отже, передачу Кримської області Українській було здійснено з повним додержанням чинного на той час законодавства (незалежно від мотивів, якими керувалося тодішнє радянське керівництво).

Власне, крім загальних посилянь на те, що згадані акти Верховної Ради СРСР та Верховної Ради РРФСР прийняті «з порушенням основоположних статей як Конституції СРСР, так і Конституції РРФСР та УРСР», жодних конкретних аргументів не наводилося. Тільки в праці А.Федорова з'являється певна аргументація, що посилюється й деякими додатковими міркуваннями. Наприклад, вказується, що Закон РРФСР «Про внесення змін і доповнень до статті 14 Конституції (Основного Закону) РРФСР» має сліди поспіху та правової неохайності, а наведені в документах, ухвалених органами державної влади СРСР, РРФСР та УРСР, партійними органами, підстави для передачі Кримської області виглядають вельми розпливчасто, а саме рішення про передачу — недалекоглядним і безвідповідальним [71].

Однак подібні аргументи політичного та оціночного характеру не можуть вважатися підставою для визнання цих рішень такими, що не мають юридичної сили. Що ж до референдуму, який нібито мала провести 1954 року Президія Верховної Ради РРФСР, то це було її правом (яким за радянських часів з цілком зрозумілих причин так ніхто й не скористався), а не обов'язком діяти саме так при вирішенні територіальних питань. Для порівняння доцільно назвати, наприклад, статтю 73 нинішньої Конституції України, за якою питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.



Друга група аргументів стосується самого Севастополя, насамперед його статусу міста республіканського підпорядкування, який він мав на момент передачі Кримської області Українській РСР. Дискусія йшла навколо того, чи входив тоді Севастополь до складу цієї області. Так, указом Президії Верховної Ради РРФСР від 29 жовтня 1948 року місто Севастополь було виділене в самостійний адміністративно-господарський центр зі своїм бюджетом та внесене до переліку міст республіканського підпорядкування. Та при цьому не вирішувалося питання територіального характеру, зокрема не змінювалися межі Кримської області.

Взагалі, статус міста республіканського (чи обласного, чи будь-якого іншого) підпорядкування не означав його «екстериторіальності» — йшлося лише про вдосконалення управління ним з боку республіканських органів.

На підтвердження цього слід зазначити, що в текстах усіх наведених указів місто Севастополь як окрема адміністративно-територіальна одиниця не згадується. Конституція РРФСР 1937 року, що діяла до 1978 року, визначаючи державний устрій РРФСР (стаття 14), теж не виділяла міст республіканського підпорядкування як самостійну категорію.

Конституційне закріплення статусу міст республіканського підпорядкування сталося значно пізніше, у Конституції РРФСР від 12 квітня 1978 року, де в статті 71 такими містами визначені лише Москва і Ленінград. Водночас у Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року (стаття 77) вказано, що містами республіканського підпорядкування в Українській РСР є Київ і Севастополь (щоправда, деякі сучасні автори посилаються на «формальний характер брежнєвської Конституції», яка нібито лише юридично закріпила «помилку» 1954 року) [72].

Вагомим аргументом є також порядок фінансування міста Севастополя. У Законі про державний бюджет РРФСР на 1953 рік, тобто до передачі Кримської області до складу УРСР, бюджет Севастополя як міста республіканського підпорядкування виділено окремим рядком. Так само виділено, до речі,

й бюджети ще кількох міст, які названі містами республіканського підпорядкування — Сочі, Красноярська, Горького, Куйбишева, Ленінграда, Москви та інших, усього — 14 міст разом із Севастополем.

Після 1954 року фінансування міста Севастополя з бюджету РРФСР припиняється. Інакше й не могло бути, оскільки з того часу воно відсутнє в адміністративно-територіальному поділі РРФСР. З іншого боку, якщо в Законі про державний бюджет УРСР на 1953 рік міста Севастополя немає, то в наступному році його бюджет виділено окремим рядком у законі про державний бюджет УРСР на 1954 рік. Стаття п'ята цього закону затверджувала бюджети місцевих рад — першим у цьому переліку став Київ, потім Севастополь, а далі усі області України в алфавітному порядку.

До речі, 25 квітня 1968 року Рада Міністрів РРФСР ухвалила постанову «Про визнання такими, що втратили силу, деяких рішень уряду РРФСР з питань державного планування», серед яких бачимо й постанову «Питання міста Севастополя» від 29 жовтня 1948 року.

Належність міста з 1954 року до України виявляється у різних сферах державно-політичного життя, зокрема, в діяльності представницьких органів. У зазначений період депутати від Севастополя представляли інтереси його населення у Верховній Раді саме УРСР, а не РРФСР. У Севастополі також діяв міський комітет Компартії України.

Статистичні дані, які характеризували економічний та соціальний розвиток Севастополя, включалися до загальної української статистики.

Навіть таку деталь, як географічні карти, де Севастополь позначався як територія України, теж слід брати до уваги. Щоправда, герой славетного роману Жюль Верна «Діти капітана Гранта» вчений-географ Паганель, знаменитий своєю неуважливістю, «опублікував прекрасну карту Америки, куди умудрився вклинити Японію».

Нарешті, третя група аргументів стосувалася міжнародно-правового аспекту проблеми. Зокрема, тоді українська сторона активно посилалася на статтю 6 Договору між РРФСР та УРСР від 19 листопада 1990 року. «Високі договірні сторони визнають і поважають територіальну цілісність УРСР та РРФСР у нині існуючих в межах СРСР кордонах». Та варто зауважити, що під час розгляду питання про ратифікацію цього договору на засіданні Верховної Ради РРФСР 22 листопада того ж року тодішній міністр закордонних справ Російської Федерації А.Козирев зробив одне застереження — цей договір розрахований лише на ту ситуацію, коли Україна й Росія існують в рамках СРСР. «Інша справа, — заявив він, — якщо виникне питання про те, що кордон буде не в рамках СРСР» [73].

Зрештою, так воно і сталося, але стаття 5 Угоди про утворення СНД від 8 грудня 1991 року також передбачала, що країни-учасниці «визнають і поважають територіальну цілісність і недоторканність існуючих між ними державних кордонів».

Інша справа, що ця Угода майже не згадувалася в тих актах, що їх приймала Верховна Рада України у відповідь на подібні рішення російського парламенту. Ймовірно, це можна пояснити загальним ставленням України до СНД, яке проявилось вже під час ратифікації (10 грудня 1991 року) Угоди про її створення.

Якщо говорити про інші аргументи цього плану, то найбільш повно їх було викладено у працях відомого українського фахівця в галузі міжнародного права професора В.Буткевича. Зокрема, він вперше аргументовано показав, наскільки політичні заяви про референдум, якими тодішні кримські лідери активно тиснули на центр, не відповідають міжнародно-правовим стандартам, за якими мало б відбуватися волевиявлення населення півострова для того, щоб здобути визнання з боку світового співтовариства [74].

До речі, цей зовнішній аспект проблеми особливо виділявся у постанові Верховної Ради України «Про Постанову Верховної Ради Російської Федерації «Про статус міста Севастополя» від 14 липня 1993 року, де вона кваліфікувалася «як така, що су-

перечить нормам міжнародного права, зобов'язанням, які Росія взяла на себе як член ООН, ОБСЄ та інших організацій, двостороннім договором між Російською Федерацією та Україною». Визнавалося також за необхідне «порушити питання перед Радою Безпеки ООН про кваліфікацію рішення Верховної Ради Російської Федерації з точки зору статуту ООН і сучасних норм міжнародного права».

Останнім часом стало модно говорити про так звані «внутрішні фактори зовнішньої політики» [75].

Проявилися вони в тому, як розвивалася тоді ситуація навколо севастопольської проблеми. Так, уже 20 липня 1993 року із заявою виступив Голова Ради Безпеки ООН, який, підтримавши позицію України з приводу постанови Верховної Ради Російської Федерації, водночас заявив, що «вітає також позицію, яку зайняло Міністерство закордонних справ Російської Федерації від імені Уряду Російської Федерації». А ця позиція полягала в тому, що, за словами постійного представника Російської Федерації при ООН, «прийнята 9 липня 1993 року постанова Верховної Ради Російської Федерації «Про статус міста Севастополя» розходиться з лінією Президента та Уряду Російської Федерації» [76].

Отже, внутрішнім фактором «кримсько-севастопольського питання» слід вважати також певну специфіку відносин між гілками влади в Росії, втім як і в Україні, де також особливо на перших етапах становлення незалежної держави парламент, Президент і навіть Міністерство закордонних справ мали свій погляд на відносини з «північним сусідом».

Ймовірно, саме тому з плином часу подібні заяви й рішення стали сприйматися менш емоційно, а реакція на них перетворилася на норму депутатського життя.

Огляд подій навколо Севастополя 1993 року буде неповним, якщо не згадати й позицію Верховної Ради Криму, яка з дивовижною затятістю виступала з постановами стосовно статусу Чорноморського флоту (наприклад, «Про виконання угоди між Україною та Російської Федерацією про принципи формування

і функціонування ВМС України та ВМФ Росії на базі Чорноморського флоту» від 22 квітня 1993 року; «Про позицію щодо Чорноморського флоту» від 16 червня 1993 року; «Про ситуацію на Чорноморському флоті» від 30 червня 1993 року). А проте президія Верховної Ради Криму 12 липня 1993 року негативно оцінила рішення російського парламенту від 5 липня 1993 року, однак зовсім з інших мотивів, ніж Верховна Рада України. Невдоволення викликав той факт, що позиція російських депутатів фактично перекреслювала амбіційні «державотворчі» плани кримських керівників. Звідси констатація у постанові Президії Верховної Ради Криму того факту, що рішення Верховної Ради РФ «прийнято з порушенням Конституції Республіки Крим», а питання Чорноморського Флоту передбачається «розв'язувати без кримчан, севастопольців, Верховної Ради Криму».

У 1994—1995 роках Державна Дума Росії теж ухвалила кілька актів, присвячених ситуації на півострові, причому кожного разу вони «провокувалися» відповідними зверненнями тодішніх кримських лідерів, які намагалися використати проблеми українсько-російських відносин у власних інтересах [77]. Щоправда, цього разу тон цих документів стає менш категоричним. Так, зокрема, у заяві Державної Думи Росії «Про ставлення до рішень Верховної Ради України з Криму» від 22 березня 1995 року говорилося про «всю проблематику російсько-українських переговорів, включаючи питання реструктуризації боргів України, розподілу Чорноморського флот і статусу його головної бази — міста Севастополя». А в постанові Державної Думи «У зв'язку із зверненням Верховної Ради Республіки Крим» від 17 травня того ж року наголос робився на необхідності «активізації переговорного процесу з Україною з урахуванням виявленої на загальнокримському референдумі думки населення Республіки Крим та обраних ним органів влади» [78].

Постанова містила також пропозицію тодішньому Президенту Російської Федерації Б.Єльцину скликати нараду депу-

татів Ради Федерації, депутатських об'єднань у Державній Думі, керівників Уряду Російської Федерації з питання про взаємини з Україною [79].

Втім не можна оминати й останнього пункту цієї постанови, яким керівникам думської частини Міжпарламентської комісії з російсько-українського співробітництва доручалося організувати консультації з Верховною Радою України. Варто зауважити, що з 1994 року міжпарламентські зв'язки України та Росії почали активізовуватися.

Наступний 1996 рік приніс черговий обмін заявами. 16 жовтня 1996 року Державна Дума ухвалила в першому читанні проєкт закбду «Про припинення розподілу Чорноморського Флоту» [80]. А вже 18 жовтня Верховна Рада України прийняла досить сувору заяву з цього приводу, якою, зокрема, кваліфікувала рішення своїх думських колег як «спробу поширити юрисдикцію Російської Федерації на місто Севастополь». Емоційний накал заяви в чомусь навіть перевищив рівень 1993 року. Як зазначалося у цьому документі, «Державна Дума Російської Федерації не вперше відіграє дестабілізуючу роль у регіоні, порушує стабільність і безпеку, створює своїми рішеннями конфліктну ситуацію, яка може призвести до непередбачуваних наслідків».

Через кілька днів — 29 жовтня 1996 року український парламент також ухвалив «звернутися до Президента України Л.Кучми з пропозицією виступити на закритому засіданні Верховної Ради України з приводу ситуації щодо розподілу Чорноморського Флоту між Україною та Російською Федерацією».

У свою чергу 5 грудня 1996 року Рада Федерації Федеральних Зборів Росії ухвалила заяву «Про статус міста Севастополя». У ній вже прямо не говорилося про російську належність Севастополя, проте зазначалося, що «Українська сторона всупереч об'єктивним реальностям не бажає обговорювати на переговорах питання про російський статус міста Севастополя». Того ж дня Рада Федерації затвердила й постанову «Про комісію Ради Федерації з підготовки питання про правовий ста-

тус міста Севастополя», причому вказувалося, що це питання «має виключну політичну значущість для розвитку добросусідських відносин між Російською Федерацією та Україною, забезпечення стабільності і безпеки Європи» [81].

Втім Верховна Рада сприйняла ці акти зовсім в іншому ракурсі, ухваливши вже 6 грудня 1996 року чергову заяву, де знову вказувалося, що Рада Федерації має на меті «проголосити російський статус українського міста Севастополя».

Взагалі надто різку офіційну реакцію на рішення Ради Федерації та Державної Думи (наприклад, 7 грудня 1996 року відбулося засідання української частини змішаної україно-російської Комісії по співробітництву «в зв'язку з недавніми деструктивними рішеннями парламенту Російської Федерації щодо російського статусу українського міста Севастополя та припинення розподілу Чорноморського Флоту» [82]) можна пояснити досить важким ходом переговорів стосовно підписання масштабного договору про дружбу і співробітництво між двома країнами.

Вирішальним у цьому плані став 1997 рік, причому певною мірою повторювалася ситуація 1993 року, коли тодішнє рішення Верховної Ради Російської Федерації супроводжувалося чи підкріплювалося відповідною активністю науковців. На підтвердження цього варто назвати, зокрема, «круглий стіл» на тему «Правовий статус Севастополя: пошук розв'язання проблеми», проведений 10 квітня 1997 року в Московському державному інституті міжнародних відносин (університеті) МЗС Російської Федерації. Склад учасників був досить представницьким — відомі юристи, депутати та експерти Ради Федерації та Державної Думи, Ради Безпеки та Федеральної прикордонної служби, представники ряду громадських організацій — наприклад, Російської асоціації міжнародного права, засобів масової інформації.

Лейтмотивом більшості виступів стала відома теза: «Севастополь — місто російської слави, ніколи не змінював юридичного статусу і не передавався Україні разом з Кримом у

1954 році». Вже вкотре аналізувалася природа рішень вищих представницьких органів РРФСР та СРСР з цього питання, причому деякі важливі «деталі» завідомо опускалися, а правові аргументи трактувалися здебільшого політизовано й однобічно. Так, представник Московського державного інституту міжнародних відносин професор С.Молодцов стверджував, що «Крим не міг бути переданий Україні, оскільки перебував у віданні центру, оскільки всі оборонні питання, у тому числі й воєнно-морського флоту, були у віданні СРСР. Була допущена найбрутальніша злочинна помилка. Угода також злочинна й оформлювалася всупереч елементарним правовим положенням». А відомий юрист-міжнародник професор І.Бліщенко наполягав, що «Указ 1954 року має неконституційний характер через те, що при розгляді питання про Крим не були враховані Конституції Росії та України, було тільки рішення Політбюро та Указ Президії Верховної Ради СРСР, що юридично недостатньо». Проте вже зазначалося, що 1954 року процес передачі Криму Україні дістав відповідне закріплення як на рівні Союзної Конституції, так і Конституцій РРФСР та УРСР.

Щоправда, лунали інші думки, стримане визнання української належності Севастополя. Так, представник Інституту держави і права РАН В.Єрмошин звернув увагу на те, що «у Великій Радянській Енциклопедії Севастополь позначений на карті України, у ньому розміщувався міськом комуністичної партії України». Один з провідних вчених професор І.Лукашук (до речі, колишній завідуючий кафедрою міжнародного права Київського держуніверситету наприкінці 70-х років) зауважив, що «в Конституції України Севастополь є, а в Конституції РФ немає міста Севастополя».

Втім, навіть стримане визнання сучасних реалій все одно супроводжувалося «нестандартними» пропозиціями, наприклад, «не визнавати статус Севастополя юридично, а оголосити його містом воєнної слави двох братніх народів — російського та українського» [83].



Підсумки цього «круглого столу» вилились у констатацію необхідності обговорювати питання про Севастополь в ході російсько-українських переговорів.

Та (як не раз траплялося в подібних ситуаціях) політична воля випередила можливі наукові варіанти розв'язання цієї штучної проблеми.

Після проведення багатьох раундів переговорів делегацій України та РФ 31 травня 1997 року під час державного візиту Президента РФ Б.Єльцина до Києва відбулося підписання Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією. Верховна Рада України ратифікувала Договір 14 січня 1998 року, Державна Дума Федеральних Зборів Російської Федерації — 25 грудня 1998 року, а Рада Федерації 17 лютого 1999 року ухвалила закон «Про ратифікацію Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією». 2 березня 1999 року Президент РФ Б.Єльцин підписав цей ратифікаційний закон. Проте російська сторона обумовила набуття чинності Договору ратифікацією угод по Чорноморському Флоту Верховною Радою України. Ратифікація українським парламентом базових угод з Чорноморського Флоту Російської Федерації 24 березня 1999 року (підписані 28—31 травня 1997 року) відкрила шлях «великому» Договору, що й сталося 1 квітня 1999 року після обміну в Москві ратифікаційними грамотами між Президентом України та Президентом РФ.

Отже, нині між Україною і Росією не існує нерозв'язаних політичних проблем. Необхідно знайти лише конкретні механізми створення сприятливих умов для наповнення українсько-російських відносин реальним економічним змістом [84].

Дивна річ: рішуче обстоюючи у відносинах з Росією принцип повної рівноправності, ми, однак, увесь час чекаємо від неї якихось поступок, хоча, зрозуміло, що Росія, як і Україна, керується у своїх діях виключно національними інтересами і давно вже не має можливості на філантропію. При тверезій і прагма-

тичній оцінці реальної ситуації це не повинно заважати відносинам між людьми і народами.

Так само не повинні заважати цьому й позиції тих політичних сил, які будують свою діяльність на негативних оцінках сучасних україно-російських відносин [85]. З одного боку, широко відомі погляди на Крим мера Москви Ю.Лужкова, а, з іншого, — варто згадати й заяви на російські теми, з якими регулярно виступали деякі фракції у Верховній Раді України (наприклад, 22 березня 2000 року фракції Народного Руху України та партії «Реформи і Порядок» — «Реформи-Конгрес» оприлюднили заяву з приводу «подій в Чеченській республіці»).

Якщо знову звернутися до проблеми внутрішніх факторів зовнішньої політики, то саме цей внутрішній фактор Севастополя набуває нині особливо актуального змісту.

За Конституцією України (частина четверта статті 133) Севастополь має спеціальний статус, який визначається законом, проте й досі його не прийнято. Перші два депутатські законопроекти з цього питання були внесені у вересні 1998 року, потім ще один — у жовтні того ж року і, нарешті, законопроект від Кабінету Міністрів — у січні 1999 року.

Після певних підготовчих зусиль і попередніх консультацій перевага віддається законопроекту народних депутатів В.Зачосова і С.Кондратевського. 8 липня 1999 року він навіть приймається в першому читанні. Та потім ситуація ускладнюється. 20 вересня 1999 року цей проект направляється на повторне друге читання, а 1 червня 2000 року взагалі відхиляється. З огляду на деякі особливості цього проекту він, здається, не мав жодних шансів пройти у сесійному залі. Насамперед це стосувалося ролі міста у відносинах між Україною та Росією, оскільки передбачалася, наприклад, участь Севастополя в реалізації на його території та акваторії угоди про статус і умови перебування Чорноморського Флоту Російської Федерації.

Крім того (і це становило найбільшу проблему частини законопроекту), конструювалася досить специфічна система місце-

вої влади, яку не можна було удосконалити редакційними змінами. Так, за статтею 9 проекту Севастопольська міська рада, сільські та селищні ради, що входили до цього «мегаполісу» (якщо цей термін правомірно застосовувати в подібній ситуації), набували статусу представницьких органів місцевого самоврядування, причому за наступною статтею 10 міська рада визначалася як «вищий орган міського самоврядування». Однак за статтею 140 Конституції України спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють районні та обласні ради, не кажучи вже про те, що Конституція і закон про місцеве самоврядування взагалі не передбачають подібної ієрархії.

Минув ще рік, поки 4 липня 2001 року Верховна Рада України знову не повернулася до цього питання, розглянувши два альтернативні законопроекти. У цілому обидва проекти мали чимало спільного. Принципове розходження знов-таки стосувалося засад організації місцевого самоврядування. У законопроекті Р.Безсмертного та Ю.Іоффе особливий наголос робився на сильній виконавчій владі. Відповідно цей законопроект закріплював існуючу ситуацію, за якою в Севастополі (до речі, єдиному місті в Україні) так і не обрано міського голову. Його функції певною мірою покладалися на голову Севастопольської міської ради, а всі виконавчі повноваження передавалися міській державній адміністрації. За цим проектом система місцевого самоврядування в місті мала складатися з трьох елементів: територіальної громади міста, міської ради та органів самоорганізації населення. Це означало ліквідацію районних у місті рад та сільських і селищних рад в ареалі Севастополя.

Свою позицію Р.Безсмертний обґрунтував так: «Враховувати необхідно всі фактори, але ключовим при визначенні цієї моделі були положення, які зазначені в російсько-українському договорі. Я зараз не маю під рукою і не можу процитувати, але основний зміст цих положень зводиться до наступного, що українська держава (не місцеве самоврядування, а держава) бере на себе обов'язки гарантувати майно і, скажемо, умови

проживання військовослужбовцям Російського Чорноморського Флоту. Тому безперечно, що в даному випадку іде зміщення функціональних обов'язків місцевого самоврядування і виконавчої влади. Невипадково запропонована така модель, яка, на мою думку, є компромісна. Повний контроль за ситуацією в місті в питаннях майна бюджету здійснює рада, але виконавчі функції поєднані в особі однієї міської адміністрації».

Проект В.Зачосова, навпаки, передбачав обрання органів самоврядування усіма мешканцями міста. На сесії наводилися цікаві факти: територія Севастополя становить понад 1000 квадратних кілометрів, що дорівнює площі Москви, Нью-Йорка та Шанхая, і включає три міста, чотири райони в місті, селище міського типу та 32 населені пункти. Пропонувалося зберегти органи самоврядування у міських районах Севастополя. Так само йшлося й про сильні виконавчі органи Севастопольської міської ради та районних у місті рад.

Полемізуючи зі своїми «конкурентами», В.Зачосов послався на те, що їх проект суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування та відповідним принципам Конституції України.

Ситуація ускладнилася тим, що розгляд цих проектів знову призвів до полеміки між «лівими», які підтримали проект В.Зачосова, і «правими», які захищали проект Р.Безсмертного та Ю.Іоффе. Про накал цієї полеміки свідчать лише деякі аргументи, що їх застосовували в ході дискусії. Так, народний депутат П.Мовчан, вдавшись до аргументації «лінгвістичного» характеру, провів паралель між прізвиськом В.Зачосова і так званими «зачосками» у Чечні (хоча всі знають про «зачистки»). Не залишаючись у боргу, комуніст П.Баулін заявив про «закріплення бандитського режиму у поваленому місті-герої».

Результат же цієї полеміки був цілком прогнозований. 7 липня 2001 року в день голосування проект В.Зачосова зібрав 209 голосів, а проект Р.Безсмертного та Ю.Іоффе — 166. Після короткої дискусії та нового голосування проекти дістали відповідно 194 та 153 голоси.

Отже, починаючи з 1996 року, принаймні десять законопроектів щодо статусу Севастополя вносились на розгляд Верховної Ради України, але безрезультатно.

Одним з негативних наслідків цього стало й те, що окремо виділилася проблема відносин Севастополя та АР Крим. Нагадаємо, що частина друга статті 7 Конституції АР Крим, яка допускає можливість утворення представництва Севастополя при Верховній Раді АР Крим, викликала неоднозначну реакцію Верховної Ради України, однак увійшла до кінцевої редакції.

Потім вже згаданий законопроект В.Зачосова та С.Кондратевського, що його розглянула й 1 червня 2000 року відхилила Верховна Рада України, містив норму, за якою Севастополь має представництво при Верховній Раді АР Крим, а його повноваження визначається «Положенням, узгодженим з Верховною Радою АР Крим, Севастопольською міською державною адміністрацією і затвердженим Севастопольською міською радою».

Однак виявляється, що подібне положення про «Представництво міста-героя Севастополя при Верховній Раді АР Крим» було затверджено Постановою Верховної Ради АР Крим ще 19 травня 1999 року. Одразу ж виникає запитання: якщо «Представництво створюється за рішенням Севастопольської міської ради» (пункт 1.2 Положення), то чому рішення про це приймає Верховна Рада АР Крим (пункт 2 Постанови). А тим більше — на якій підставі Верховна Рада АР Крим визначає статус цього представництва як «виконавчого органу Севастопольської міської ради» (пункт 1.3 Положення).

Однак справжньою вершиною лукавої кримської нормотворчості слід вважати структуру Представництва Севастополя, яка була запропонована цим Положенням. Відповідно до пункту 3.1 «Структура Представництва складається зі штатної частини — безпосередньо Представництво і позаштатної — 5 депутатів Севастопольської міської ради, делегованих до складу Представництва за згодою Верховної Ради Автономної Рес-

публіки Крим для участі у пленарних засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

Незважаючи на те, що спеціальний статус Севастополя прямо передбачено статтею 132 Конституції України, Верховна Рада АР Крим цілком свідомо її порушує. Причому раніше жителі Севастополя принаймні вільно обирали своїх представників до Верховної Ради АР Крим, тепер же вона їх фактично призначає.

У цій ситуації особливо відчувається брак закону про статус Севастополя. Констатація цього факту не є «ритуальними побиваннями», до яких модно вдаватися у подібних випадках.

Севастопольський контекст кримської теми переконливо засвідчує необхідність найскорішого прийняття цього закону, хоча, здається ніхто цього й не заперечує.

## Використані джерела:

1. Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 2. — С. 32—42.
2. Вісник Конституційного Суду. — 2001. — № 1. — С. 28.
3. Т а м ж е. — С. 32.
4. Див.: К у р а с І. Етнополітика. Історія і сучасність. — К., 1999. — С. 60.
5. Ч у м а к В. Цит. праця. — С. 18.
6. Киевский телеграф. — 2001. — 28 мая.
7. З і н ч е н к о Ю. Цит. праця. — С. 46—47.
8. Г р у ш е в с ь к и й М. З політичного життя старої України. — К., 1918. — С. 61.
9. К у л и ш П. Отпадение Малороссии от Польши. В 3 т. — М., 1888. — Т. I. — С. 108.
10. Г р у ш е в с к и й М. Освобождение России и украинский вопрос. — СПб, 1907. — С. 87.
11. Г а б р и е л я н О.А., Е ф и м о в С.А. и др. Крымские репатрианты: депортация, возвращение, обустройство. — Симферополь, 1998; Соціально-економічні аспекти інтеграції кримських татар. — К., 1999; Гуманітарні аспекти інтеграції кримськотатарського народу. — К., 1999; Т и щ е н к о Ю., П і х о в ш е к В. Повернення кримських татар. Хроніка подій. — К., 1999; Крим — крізь століття / Хроніка. 2000. — Вип. 33—34.
12. Говорит Мустафа Джемилев. Доклады на сессиях Курултая. — Симферополь, 2001. — С. 222.
13. Про результати перевірки цільового використання коштів державного бюджету, призначених на фінансування заходів, пов'язаних з поверненням кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України. — К., 2001. — С. 17—18.
14. Т а м ж е. — С. 15.
15. К а с ь я н о в Г.В., М а р о ч к о В.І., М о в ч а н О.Н., Т к а ч о в а Л.І. Становлення і розвиток Кримської АСРР (20—30-ті

роки) / Минуле України: оновлені сторінки. — К., 1991. — С. 131—132.

16. Кримське питання. — 1999. — Ч. 2. — С. 14.

17. Говорит Мустафа Джемилев. — С. 213.

18. З і н и ч В. Інтеграція кримських татар в українське суспільство // Вісник НАН України. — 2000. — № 9. — С. 29.

19. Кримські татари: «національна меншина» або «корінний народ». — К., 1995. — С. 6—8.

20. Див., напр.: Депортовані кримські татари, болгары, вірмени, греки, німці. Збірник документів АР Крим (1989—1999). — К., 1999.

21. Права и свободы народов в современных источниках международного права — М., 1995 — С. 74—75.

22. Кримські татари: «національна меншина» або «корінний народ». — С. 36—37.

23. Т а м ж е. — С. 47.

24. Кримськотатарське питання. — 2000. — Ч. 4. — С. 18.

25. Т а м ж е. — С. 19.

26. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. — С. 107.

27. Т а м ж е. — С. 106.

28. Т а м ж е. — С. 117.

29. У сучасній правовій доктрині національний суверенітет — це повновладдя нації, її політична свобода, наявність реальної можливості визначати характер свого національного життя, самоврядуватися аж до відділення та утворення самостійної держави.

30. Див.: Т и щ е н к о Ю., П і х о в ш е к В. Повернення кримських татар: Хроніка подій. — С. 25; Х р і є н к о П. Татари Криму: три проблеми парадигми репатріації // Кримськотатарське питання. — 2000. — № 4. — С. 37.

31. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. — С. 109—111.

32. Документи курултая Крымского народа. 1991—1998. — Симферополь, 1999. — С. 22—27.



33. Грушевський М. Українська Центральна Рада та її Універсал / Хто такі українці і чого вони хочуть. — С. 7.
34. Грушевський М. Вільна Україна / Хто такі українці... — С. 108—109.
35. Грушевський М. Українська Центральна Рада та її Універсал / Хто такі українці... — С. 22.
36. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. — С. 112, 113—114, 115.
37. Документы Курултая крымскотатарского народа. — С. 44.
38. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. — С. 144, 145, 150, 153, 162—166.
39. Див., зокрема: Є ф і м о в С.О. Про еволюцію підходів Меджлісу до питання політичних прав кримських татар / Кримські татари і українське суспільство: проблеми політичної та соціальної інтеграції. — С. 39—41.
40. Документы Курултая крымскотатарского народа. — С. 73.
41. Там же. — С. 89—90.
42. Кримськотатарське питання. — 1998. — Ч. 4. — С. 7—8.
43. Документы Курултая крымскотатарского народа. — С. 118.
44. Четвертая сессия III Курултая крымского народа. Документы и материалы. — Семфинополь, 2001. — С. 78—79.
45. День. — 2001. — 22 травня.
46. Авдет. — 2001. — 8 ноября.
47. Кримськотатарське питання. — 2001. — № 8. — С. 25.
48. Там же. — С. 29—30.
49. Там же. — С. 57.
50. Там же. — С. 34, 37, 40.
51. Григорьев (Генкер). Татарский вопрос в Крыму / Антанта и Врангель. Сборник статей. Вып. 1. — М. — П., 1923. — С. 232—238 (ініціали автора в тексті не зазначено. — О.К.).
52. Кримськотатарське питання. — 2001. — № 8. — С. 27.
53. Кримськотатарські студії. — 2001. — № 2—3. — С. 20.

54. Г а б р и е л я н О.А., Е ф и м о в С.А., З а р у б и н В.Г. Кры-  
мские репатрианты: депортация, возвращение и обустройство.  
— С. 218—220.

55. Г у н ч а к Т. УНР і національні меншини // Слово і час. —  
1990. — № 10. — С. 62.

56. Д о р о ш е н к о Д. Історія України. — Ч. 1. — С. 270—271.

57. Ч у б а р о в Р., Т и щ е н к о Ю. Кримська автономія. Вито-  
ки і перші роки становлення на новому етапі (1991—1992) //  
Кримські студії. — 2001. — № 2—3. — С. 25—26.

58. Крымскотатарское национальное движение. — Т. 2. —  
С. 137.

59. П а р а х о н с ь к и й Б. Геополітичний аспект Кримської  
проблеми: сучасний стан і перспектива вирішення / Кримські  
татари і українське суспільство: проблеми політичної та  
соціальної інтеграції. — С. 104.

60. Національна безпека і оборона. — 2001. — № 4. — С. 37.

61. Ш у л ь г а М. Більше прозорості у вирішенні кримськота-  
тарського питання / Законодавче забезпечення прав кримських  
татар в Україні. Питання й перспективи. — К., 1995. — С. 56.

62. Роль міжнародних організацій та донорських інституцій  
у вирішенні проблем інтеграції в українське суспільство осіб,  
депортованих за національною ознакою з території Криму. —  
К., 2000. — С. 11.

63. Національна безпека і оборона. — 2001. — № 4. —  
С. 37—38.

64. Т а м ж е. — С. 38—39.

65. Ведомости Съезда народных депутатов РФ; Верховного  
Совета РФ. — 1992. — № 6. — Ст. 242.

66. Політика і час. — 1992. — № 6. — С. 13.

67. Див. История Советской Конституции (в документах)  
1917—1956. — М., 1957. — С. 884—887.

68. Ф е д о р о в А. Правовой статус Крыма. Правовой статус  
Севастополя. — М., 1999. — С. 10.

69. История Советской Конституции (в документах). —  
С. 754—755.

70. Федоров А. Цит. праця. — С. 11.
71. Там же. — С. 8.
72. Похлебкин В.Б. К истории административно-правового и государственного статуса города, порта и военно-морской базы Севастополя // Московский журнал международного права. — 1997. — № 1. — С. 112.
73. Материалы рабочей комиссии Верховного Совета Российской Федерации по статусу Севастополя. — С. 20 (з особистого архіву автора).
74. Див., зокрема, його статті: Кримська карта. Що за нею? // Україна. — № 15. — С. 1—2; Право на Крим, хто його має: Росія? Україна?.. // Літературна Україна. — 1991. — № 46—49; Независимая суверенная автономия. Что это такое // Правда Украины. — 1992. — 26 мая.
75. Див., напр.: Копиленко М., Чумаков В. Внутрішні фактори зовнішньої політики. — К., 1997.
76. Політика і час. — 1993. — № 7. — С. 84—85.
77. Слід зазначити, що свій внесок у зростання напруженості навколо цієї проблеми зробила й Севастопольська міська рада, ухваливши 23 серпня 1994 року саме напередодні річниці проголошення незалежності України рішення «Про статус міста Севастополя», яким визнала його російський правовий статус. 18 вересня того ж року Верховна Рада України, керуючись Конституцією України, скасувала це рішення.
78. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 13. — Ст. 1120.
79. Там же. — 1995. — № 21. — Ст. 1951.
80. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 51. — Ст. 5697.
81. Там же. — Ст. 5698.
82. Урядовий кур'єр. — 1996. — 10 грудня.
83. Див.: «Круглый стол» в МГИМО-У по Севастополю // Московский журнал международного права. — 1997. — № 3. — С. 137—142.

84. Литвин В.М. Україна і досвід державотворення (90-ті роки ХХ ст.) — К., 2001. — С. 297—298, 300.

85. Любим Копиленко. Нема пророка у власній Вітчизні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 12 вересня.

## «ПОЗА МЕЖАМИ МОЖЛИВОГО» (замість висновків)

Поza межами можливого — так називалася одна з маловідомих праць І.Франка, опублікована на початку минулого століття. Говорячи мовою сучасних політологічних праць, у ній йшлося про те, що деякі ідеали тодішньої національної еліти лежать «поza межами можливого». І саме ці його слова досить точно відображають позиції і прагнення усіх учасників розбудови кримської автономії.

Так, оцінюючи політику центру стосовно АР Крим протягом останніх десяти років, слід зазначити, що вона і досі залишається якщо не суперечливою, то, принаймні, не послідовною. Причина цього криється насамперед в тому, що й досі як державні органи, так і провідні наукові інституції не мають чіткого уявлення про правову природу автономії та її параметри. Усе це неминуче позначається на ефективності регіональної політики нашої держави, а також якості законів, що регулюють правовий статус АР Крим.

В першу чергу це стосується с піввідношення законів України «Про Верховну Раду АР Крим», «Про Раду Міністрів АР Крим і Конституції АР Крим», проблеми кримської «специфіки» у наших законах, зокрема в Бюджетному кодексі. Отже, стара проблема відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим Конституції та законам України, яку й досі повною мірою не розв'язано, доповнюється і проблемою готовності українського законодавства до гострих ситуацій в автономії, які переважно врегульовуються політичними засобами. Особливо це стосується партійного життя в автономії, яке все більше інтегрується в загальноукраїнське партійне будівництво.

Необхідно звернути увагу і на те, що нині центр взагалі уникає висловлювати чітку позицію стосовно больових проблем функціонування автономії. Особливо наочно це проявилось в новому Бюджетному кодексі, в якому замість Конституції

АР Крим згадується лише закон про її затвердження. Крім того, є підстави говорити і про не виправдане обмеження центром тих прерогатив автономії, які мають другорядне значення, зокрема, право Верховної Ради АР Крим на самостійне «порядкування» свого внутрішнього життя, оскільки це лише породжуватиме штучні протиріччя у відносинах між центром та автономією і водночас відволікатиме від розв'язання справді нагальних проблем (зокрема, вкрай злободенної «фінансової самостійності» АР Крим). Загалом, саме економічні повноваження стають для автономії чи не головною сферою реалізації її прерогатив. І саме на цій ниві можна передбачати потенціальні «виклики» для регіональної політики нашої держави. Не помічати їх чи робити вигляд, що їх не існує, — це поставити «поза межі можливого» гармонійний розвиток відносин між центром та автономією. Якщо ситуація не зміниться, то українська влада ризикує повторити шлях «першої хвилі» кримських політиків, які на початковому етапі становлення автономії заради збереження деяких визивних політизованих гасел втратили реальний економічний суверенітет, який вони здобули у протистоянні з центром. Демонстративне обмеження економічних повноважень автономії цілком ймовірно може обернутися і реанімацією її політичних амбіцій.

Так само деякі ідеї та ідеали перебувають «поза межами можливого» і для кримських лідерів, зокрема, прагнення побудувати на півострові цілком замкнену систему, яка б мала суто формальний зв'язок з центром. Звичайно, за десять років кримська автономія, яка народжувалась під гаслами повної суверенізації, зазнала суттєвої еволюції, а присутність Києва на півострові стає дедалі відчутнішою. Проте проблема залишається, проявляючись в різних формах. Наприклад, це стосується виконання рішень Конституційного Суду України, а також інших проблем, які проявилися у процесі реалізації Конституції АР Крим (зокрема, йдеться про невідповідність нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим власній же Конституції).

Враховуючи етноскладову кримської автономії, варто зазначити, що гасло «поза межами можливого» стосується також тих політичних сил в Криму, які представляють інтереси різних національностей. Ясно, що неможливо «організувати» на півострові національно-територіальну татарську автономію, і так само неможливо віддавати перевагу лише «російськомовному» фактору чи вдаватися до штучної українізації, яку за судив ще гетьман П.Скоропадський.

До речі, історична традиція «крайової влади» на півострові, яка протягом десяти років залишалася лише справою вузького кола фахівців, дає значний фактичний матеріал для пошуку сучасних варіантів удосконалення правового статусу АР Крим. Достатньо лише сказати, що вперше ідея загальнокримського референдуму народилася у листопаді 1917 року, а її авторами стали кримські більшовики. Можна навести й інші, не менш актуальні приклади. Це стосується, зокрема, ідеї затвердження гетьманом П.Скоропадським законів, що їх видавав кримський Крайовий уряд, — у сучасному варіанті це можна було б використати для посилення контрольної функції представника Президента України в АР Крим або для пропозиції гетьманського уряду включати представників Криму до складу посольств Української держави — за сучасних умов це дозволило б розв'язати проблему нинішньої цілком «відрубної» зовнішньої діяльності кримської автономії. На особливу увагу заслуговує і дуже цікава система «стримувань і противаг» між центром і автономією, закріплена в Конституції Кримської АРСР від 5 травня 1929 року, не кажучи вже про те, що чітке розуміння природи радянської автономії в Криму також необхідне для наукового підґрунтя національної політики нашої держави.

Доводиться визнати, що «пізнання» сутності кримської автономії нині залишається такою ж злободенною проблемою, як і десять років тому. Отже, не менш актуальною слід вважати і увагу з боку держави та правової науки до неї.

# З М І С Т

|   |     |
|---|-----|
| <b>ВСТУП.</b> . . . . .   | 3   |
| <b>I. Витоки і традиція «крайової влади і закону» в Криму</b> . . . . .                       | 5   |
| § 1. Кримські «уряди» і «республіки» (1917—1920):<br>різні гасла — спільні проблеми . . . . . | 5   |
| § 2. Радянська автономія в Криму (1921—1945):<br>до питання сутності . . . . .                | 61  |
| <b>II. Новітнє кримське «державотворення»: суверенізація<br/>чи автономність</b> . . . . .    | 83  |
| § 1. Відновлення Кримської АРСР: перші кроки, перші<br>проблеми . . . . .                     | 83  |
| § 2. «Ми, вільні і рівні в правах і гідності громадяни<br>Криму...» . . . . .                 | 106 |
| § 3. Україна і Крим: «переговори у справі нового ладу». . . . .                               | 125 |
| § 4. Замість переговорів — скасування, замість<br>розмежування — Конституція . . . . .        | 154 |
| <b>III. Актуальний досвід конституційного процесу в АР Крим</b> . . . . .                     | 171 |
| § 1. Від Конституції України до Конституції АР Крим . . . . .                                 | 171 |
| § 2. Конституція АР Крим: проблеми затвердження . . . . .                                     | 185 |
| § 3. Конституція АР Крим: проблеми реалізації . . . . .                                       | 203 |
| <b>IV. Окремі проблемні аспекти правового статусу АР Крим</b> . . . . .                       | 246 |
| § 1. Параметри правового статусу АР Крим у рішеннях<br>Конституційного Суду України . . . . . | 246 |
| § 2. «Татарський фактор» українського<br>законодавства. . . . .                               | 269 |
| § 3. Севастопольський контекст кримської теми . . . . .                                       | 312 |
| <b>«Поza межами можливого» (замість висновків)</b> . . . . .                                  | 339 |



**Наукове видання**

**КОПИЛЕНКО**

**Олександр Любимович**

**АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ:  
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ**

**Монографія**

Підписано до друку 25.12.2001 р. Формат 60x84/16.

Папір офсет. Гарнітура Таймс. Друк офсет.

Ум. друк. арк. 15,02. Облік.-вид. арк. 16,08.

Тираж 500 прим. Зам. № 121.

Видавництво «ТАКСОН».

Свідоцтво про реєстрацію суб'єкта видавничої справи  
серія ДК № 286 від 20.12.2000 р.

04050, м.Київ, а/с 25, тел./факс 213-55-70