



ПРАВО

УДК 342.2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КРЫМУ: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Т. В. Заметина

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права, Саратовская государственная юридическая академия
E-mail: zametina_saratov@mail.ru

Введение. В современных условиях одним из перспективных направлений исследования является анализ конституционно-правового развития новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и г. Севастополя, в том числе проблем и тенденций развития их конституционно-правового механизма публичной власти. **Теоретический анализ.** Система органов публичной власти в Крыму опирается на совокупность конституционных и законодательных установлений, содержащих порядок их формирования, принципы функционирования, механизм взаимодействия с другими структурами федерального и регионального уровня. **Эмпирический анализ.** Процесс формирования органов государственной власти новых субъектов Федерации можно считать завершенным. Регулирование общественных отношений в сфере объединения носило оперативный, практически синхронный характер, что свидетельствует о стремлении федерального центра и новых субъектов Федерации к сближению в законодательстве и правоприменительной деятельности. **Результаты.** Были выявлены проблемы функционирования конституционно-правового механизма государственной власти в Республике Крым и г. Севастополе и сформулированы основные конституционно-правовые тенденции развития этих субъектов Российской Федерации.

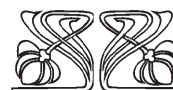
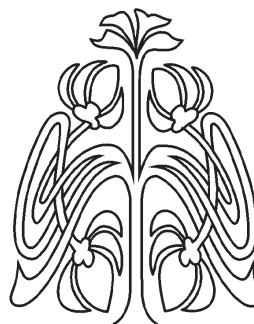
Ключевые слова: конституционно-правовой механизм власти, конституционализация правовой системы, интеграционные установления, формирование и функционирование власти, взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти, тенденции развития.

DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-1-81-90

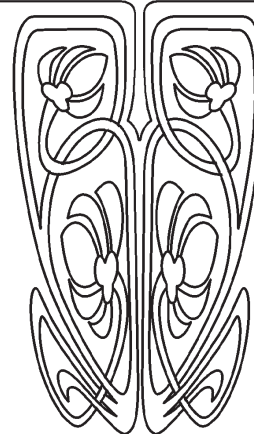
Введение

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

В федеративном государстве конституционный механизм публичной власти имеет двухуровневую структуру. Государственным устройством Российской Федерации во многом определяются порядок и принципы формирования государственных органов, их компетенция, формы взаимодействия между собой. Согласно ст. 11 Конституции РФ [1], субъекты Федерации образуют собственную систему региональных властных институтов, призванных обеспечить волю и интересы населения субъекта Федерации. Новые субъекты Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь – в большей степени сформировали соответствующие региональные органы власти, хотя этот процесс по прошествии столь короткого времени вряд ли можно считать завершенным.



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ





Важнейшим признаком публичной власти выступают легальность ее возникновения и легитимность осуществления. Источником власти в Республике Крым и г. Севастополе является население соответствующих регионов, которое выразило свою волю принятием учредительных актов – Конституции Республики Крым 2014 г. и Устава г. Севастополя 2014 г.

Сущность организации того или иного государственно-правового института или механизма находит свое отражение в его принципах, отправных началах организации, отражающих определенные закономерности конституционно-правового развития. Принципами конституционно-правового механизма публичной власти выступают закрепленные в федеральной Конституции 1993 г. и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2015 г.) [2] принципы народовластия, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, распространения суверенитета Федерации на всю ее территорию, верховенства Конституции РФ и федеральных законов, единства системы государственной власти, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий, самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления (ст. 1, 3, 5, 10 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ).

Теоретический анализ

Вопросам вхождения Республики Крым и г. Севастополя в состав Российской Федерации в своих работах уделяли внимание такие ученые, как В. Д. Зорькин [3] В. Толстых [4], Г. М. Вельяминов [5], В. А. Томсинов [6], В. Т. Кабышев, Т. В. Заметина [7–9], И. А. Старостина, С. И. Яковлев [10] и многие другие. Крымская проблематика активно обсуждалась на различных конференциях, круглых столах. Вместе с тем вопросы конституционализации правовой системы новых субъектов Российской Федерации нуждаются в дальнейшем исследовании. В 2016 г. мы отметили двухлетие вхождения Республики Крым и г. Севастополя в состав России. В изменяющихся условиях конституционное развитие указанных субъектов Федерации, проблемы и тенденции формирования и функционирования конституци-

онно-правового механизма их публичной власти не утрачивают своей актуальности.

Интеграционные установления новых субъектов в сфере выстраивания конституционно-правового механизма публичной власти проявились, в первую очередь, в том, что региональный законодатель исходил из федеральных отправных начал конструирования системы власти. Региональные принципы организации власти в новых субъектах не отличаются какой-либо спецификой, не получили должной детальной регламентации на учредительном уровне.

Например, Устав города Севастополя от 14 апреля 2014 г. в ред. от 24 июля 2014 г. [11], включив в свою структуру гл. III «Основы организации государственной власти города Севастополя», минимально регламентировал соответствующие принципы, уделив внимание лишь принципу разделения властей (ст. 11) и делегирования полномочий в системе исполнительной власти (ст. 12). В Уставе отмечается, что система органов государственной власти города Севастополя устанавливается настоящим Уставом в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 г. [12] в гл. I «Основы конституционного строя» воспроизводит принципы конституционного строя и организации власти, закрепленные федеральной Конституцией 1993 г.

В структуре своих учредительных документов новые субъекты Федерации не одинаково решили вопрос о расположении органов, открывающих региональный механизм публичной власти. В структуре Конституции Республики Крым система органов начинается с главы о руководителе республики (гл. 4 «Глава Республики Крым»), что в большей степени соответствует федеральной Конституции 1993 г., далее следуют главы о Государственном совете (гл. 5), Совете министров (гл. 6), судебной власти и прокуратуре Республики Крым (гл. 7). В Уставе города Севастополя систему органов открывает глава о Законодательном собрании (гл. 4), затем идут главы о губернаторе г. Севастополя (гл. 5), правительстве (гл. 6), судебной власти (гл. 7). Различие подходов во многом объясняется тем фактом, что республика в составе Российской Федерации вообще и Республика Крым в частности определяется федеральной Конституцией как государство (ч. 1 ст. 5), государственное образование, что во многом способствует перенесению некоторых



атрибутов государственности, федеральных институтов и схем на региональный уровень.

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

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

На сегодняшний день в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь выстроена собственная конституционная система органов государственной власти. Так, в Республике Крым были приняты следующие законы, учредительного характера: от 15 мая 2014 г. (ред. 15 сентября 2014 г.) «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым», от 15 мая 2014 г. (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым», от 29 мая 2014 г. (ред. 28 ноября 2014 г.) «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», от 29 мая 2014 г. (ред. от 17 декабря 2014 г.) «О государственных должностях Республики Крым», от 29 мая 2014 г. (ред. от 17 декабря 2014 г.) «О государственной гражданской службе Республики Крым», от 29 мая 2014 г. «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Крым», от 5 августа 2014 г. «О порядке избрания Главы Республики Крым», от 1 сентября 2014 г. (ред. от 18 февраля 2016 г.) «О мировых судьях Республики Крым», от 10 сентября 2014 г. (ред. 28 ноября 2014 г.) «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», от 10 сентября 2014 г. (ред. от 7 декабря 2015 г.) «О числе депутатов Государственного Совета Республики Крым, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе», от 20 ноября 2014 г. «О Счетной палате Республики Крым», от 30 октября 2015 г. «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Республике Крым» и др. Соответствующие нормативные акты, конструирующие систему государственной власти, были приняты и в городе федерального значения Севастополь.

Эмпирический анализ

Порядок организации и проведения выборов в новых субъектах Российской Федерации определяется Законом Республики Крым от 15 мая 2014 г. № 3-ЗРК (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым» и Законом города Севасто-

поля от 30 апреля 2014 г. № 4-ЗС (ред. от 13 мая 2014 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя».

Избирательная кампания, которая проводилась в Крыму осенью 2014 г., характеризовалась рядом особенностей.

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

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

В первоначальной редакции Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [13] устанавливалось, что выборы в органы государственной власти Республики Крым и в органы государственной власти города федерального значения Севастополя проводятся во второе воскресенье сентября 2015 г. (ч. 1 ст. 7).

Затем Федеральным конституционным законом от 27 мая 2014 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя”» были внесены изменения в ч. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», согласно которым выборы в Государственный совет



Республики Крым – парламент Республики Крым и Законодательное собрание г. Севастополя проводятся во второе воскресенье сентября 2014 г.; глава Республики Крым и губернатор города Севастополя избираются соответственно депутатами Государственного совета Республики Крым и депутатами Законодательного собрания города Севастополя нового созыва не позднее декабря 2014 г. [14].

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

Перенос выборов послужил основанием для обращения в Конституционный суд Российской Федерации общественной организации «Милли Фирка», которая оспаривала конституционность такого переноса. По мнению заявителя, приведенные законоположения, закрепляющие проведение выборов на год раньше, чем это изначально предусматривалось Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ, противоречат ст. 30, 32 (ч. 1 и 2) и 71 (п. «в», «г»)) Конституции РФ, поскольку участники избирательного процесса не имели достаточного времени для того, чтобы подготовиться к проведению выборов на территории указанных новых субъектов Федерации, в частности, по вопросам оформления российского гражданства или получения паспорта гражданина Российской Федерации.

В своем Определении от 7 октября 2014 г. № 2310-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации “Милли Фирка” на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом “а” пункта 1 статьи 1 Федерального конституционного закона “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя”» Конституционный суд РФ пришел к выводу, что изменение сроков выборов, указанных в договоре о воссоединении, не противоречит Конституции РФ. Само соглашение, согласно позиции суда, обладает особым статусом и не является международным договором, который имел бы приоритет над федеральными законами.

Орган конституционного контроля отметил, что федеральный законодатель, «действуя в пределах своей дискреции, в целях обеспечения наиболее адекватного в новых политических и экономических условиях представительства в органах государственной власти жителей Республики Крым и города федерального значения Севастополя оптимизировал сроки формирования

высших органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации посредством принятия оспариваемого законоположения» [15].

Конституционный суд РФ посчитал, что именно законодатель должен определять сроки и конкретное содержание переходного периода интеграции новых субъектов в российское правовое пространство. Решение федерального законодателя основывалось на совместном обращении Государственного совета Республики Крым и Законодательного собрания города Севастополя к Президенту Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. с просьбой поддержать их инициативу о проведении выборов в Государственный совет Республики Крым и Законодательное собрание города Севастополя во второе воскресенье сентября 2014 г.; заявлениях новых властей о готовности органов государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя издать – учитывая оперативность и масштабность принимаемых Российской Федерацией мер по интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации – необходимые правовые акты для их скорейшей интеграции в систему органов государственной власти Российской Федерации.

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

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

В-пятых, с точки зрения представленности политических сил результаты выборов депутатов Государственного совета Республики Крым первого созыва, прошедшие 14 сентября 2014 г., были предсказуемы. На места в парламент Республики Крым претендовали 803 кандидата по



спискам 12 политических партий и 108 человек по мажоритарным округам. В Государственный совет республики избраны 75 депутатов: 50 – по республиканскому избирательному округу и 25 – по одномандатному избирательному округу.

По республиканскому избирательному округу 5%-ный барьер преодолели две политические партии – Крымское региональное отделение Всероссийской политической партии «Единая Россия» и Крымское региональное отделение Политической партии ЛДПР. По всем 25 одномандатным избирательным округам победу одержали кандидаты, выдвинутые Крымским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия», получив 70 мандатов (45 – по республиканскому округу и 25 – по одномандатным округам). Крымское региональное отделение Политической партии ЛДПР получило 5 мандатов (8,49% по республиканскому округу).

В г. Севастополе 22 места из 24 в парламенте заняли кандидаты, выдвинутые Севастопольским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия» (8 человек по мажоритарным округам и 14 – по списку партии) и 2 места – депутаты ЛДПР.

В отношении высших должностных лиц новых субъектов Федерации был избран косвенный путь их наделения полномочиями. Соответствующий порядок закреплен Законом Республики Крым от 5 августа 2014 г. «О порядке избрания Главы Республики Крым» [16] и Законом Севастополя от 30 апреля 2014 г. № 7-ЗС «О порядке избрания Губернатора города Севастополя депутатами Законодательного Собрания города Севастополя» [17].

Полагаем, что отказ от прямых выборов глав новых субъектов был обусловлен следующими обстоятельствами. Очевидно, что выборы глав субъектов населением снижают управляемость данными процессами. Избрание главы субъекта политическим большинством в парламенте субъекта позволяет прогнозировать результаты. Прямые выборы чреваты возникновением избирательных споров, конфликтов, возможностью скрытого влияния различных национальных, религиозных, финансовых структур на данный процесс. В условиях неустойчивости социально-экономической и межнациональной ситуации в Крыму и г. Севастополе организация прямых выборов могла иметь дополнительный дестабилизирующий характер.

В-шестых, необходимо отметить, что результаты выборов в Крыму не признаются Европейским союзом. В общем, этот подход вписывается в политику США и стран Евросоюза по неприятию

факта вхождения Республики Крым и г. Севастополя в состав России и введению экономических санкций против нашей страны.

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

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

На федеральном уровне соответствующее полномочие принадлежит Конституционному суду РФ. Но разработчики Конституции Республики Крым и Устава г. Севастополя отказались от концепции региональной конституционной юстиции в данных субъектах. Поэтому деятельность по уяснению и разъяснению смысла предписаний региональных учредительных актов будет осуществляться в рамках не судебной, а законодательной власти. Кроме того, Конституция Республики Крым допускает выполнение парламентом «иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами» (п. 27 ст. 75) [12], что, безусловно, расширяет компетенцию законодательного и представительного органа Крыма.

Подобное положение включено в п. 2.4 ст. 20 Устава г. Севастополя. При этом в ст. 3 Закона города Севастополя от 10 июля 2014 г. № 35-ЗС (ред. от 28 декабря 2015) «О Законодательном Собрании города Севастополя» [18] определены пределы его деятельности, закреп-



лено, что Законодательное собрание осуществляет свою деятельность в пределах полномочий города Севастополя как субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и города Севастополя, а также по предметам ведения города Севастополя как субъекта Российской Федерации. Полагаем, что указанная статья не в полной мере учитывает «открытый» характер перечня полномочий, закрепленный Уставом г. Севастополя.

В стенографическом отчете встречи В. В. Путина с членами фракций политических партий в Государственной думе 14 августа 2014 г. в Ялте президент отметил, что было принято 12 федеральных конституционных законов и 283 федеральных закона, затрагивающих ключевые вопросы экономики, финансовой, банковской системы, социальной сферы жизни Крыма и Севастополя в переходный период [19].

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

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

На практике может возникнуть ситуация, когда потребуется оперативно внести изменения в принятый недавно закон. Вероятно, этим обстоятельством обусловлен тот факт, что право законодательной инициативы в Государственном совете Республики Крым принадлежит прокурору Республики Крым и территориальному органу Министерства юстиции РФ в Республике Крым по вопросам их ведения (ст. 78 Конституции Республики Крым). Именно территориальные

органы Министерства юстиции призваны осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики того или иного субъекта Федерации в сфере правового обеспечения деятельности главы субъекта и высшего органа исполнительной власти.

В новых субъектах Российской Федерации выстроена правозащитная система, в частности, приняты Законы Республики Крым от 2 июля 2014 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Крым», от 25 августа 2014 г. «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым», от 17 июля 2014 г. «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Крым». Опыт двадцатилетнего функционирования данного института в нашей стране свидетельствует о том, что он работает достаточно эффективно на федеральном и региональном уровнях, обеспечивает защиту нарушенных прав граждан, развитие российского законодательства по правам человека.

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

Исполнительную власть в Республике Крым осуществляют Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым и иные органы исполнительной власти. Совет министров Республики Крым является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти республики. На членов Совета министров Республики Крым распространяются ограничения, установленные федеральным законом. Глава Республики Крым может совмещать должности главы субъекта и председателя Совета министров (как сейчас) либо назначается главой субъекта с согласия Государственного совета Республики Крым (федеральная модель формирования правительства).



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

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

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

На уровне исполнительной власти обеспечивается включение актов, издаваемых этими органами, в единое правовое пространство. При отсутствии региональных органов конституционного контроля эти обязанности возложены на главу субъекта. Так, например, постановления и распоряжения Правительства Севастополя, приказы и распоряжения исполнительных органов государственной власти г. Севастополя в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Уставу и законам г. Севастополя, указам и распоряжениям Губернатора г. Севастополя могут быть отменены Губернатором г. Севастополя.

Отдельной системной проблемой исполнительной власти в России вообще и в новых субъектах в частности остается коррупция. В целях приведения законодательства этих субъектов в соответствии с федеральным законодательством

в данной сфере Главой Республики Крым были приняты следующие указы: от 21 апреля 2015 г. «О вопросах противодействия коррупции в Республике Крым», от 30 сентября 2015 г. «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о проверке соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей и соблюдения», от 19 февраля 2016 г. «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”» и др.

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

Так, например, летом 2015 г. на совещании в Севастополе по вопросам обеспечения законности и правопорядка в Крымском федеральном округе Президент РФ отметил, что «не снижается уровень преступлений коррупционной и экономической направленности». В 2014–2015 гг. зарегистрировано более 1,5 тысячи подобных преступлений. Из них свыше 20% связаны с коррупцией. Глава государства также потребовал очистить органы власти от коррупционеров [20].

Вхождение новых субъектов в состав Российской Федерации потребовало их включения в процесс модернизации форм информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий. Еще в 2008 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [21], был принят целый ряд актов в этой сфере.

1 февраля 2016 г. в Крыму начал работать региональный портал электронных государственных услуг по электронному адресу gosuslugi82.ru. На нем размещены наиболее востребованные региональные услуги. Одновременно у жителей Республики Крым и г. Севастополь есть возможность воспользоваться полным набором федеральных услуг на федеральном портале [22].

Развитие инфраструктуры электронного правительства на территориях новых субъектов Федерации не может происходить одномоментно,



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

Результаты

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

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

Во-вторых, можно отметить тенденцию двухстороннего характера правового сопровождения экономической, политической, национальной и культурной интеграции. Регулирование общественных отношений в сфере объединения носило оперативный, практически синхронный характер, что свидетельствует о стремлении федерального центра и новых субъектов Федерации к сближению в законодательстве и правоприменительной деятельности. Установление Российской Федерацией новых, вызванных объективными потребностями интеграции, норм привело к возникновению новых, в том числе конституционных источников права Республики Крым и г. Севастополя. Дополнительные трудности этого процесса были связаны с отсутствием преемственности правового регулирования, переходом от системы украинского законодательства к законодательству Российской Федерации.

В-третьих, наблюдается тенденция активного воздействия федерального центра на

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

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

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

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005 ; 2016. № 1 (ч. 1), ст. 80.
3. Зорькин В. Д. Право – и только право // Рос. газ. 2015. 24 марта.
4. Толстых В. Право на самоопределение как юридическое основание воссоединения Крыма с Россией // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). С. 73–81.
5. Вельяминов Г. М. Воссоединение Крыма с Россией : правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С. 12–18.
6. Томсинов В. А. «Крымское право», или Юридические основания воссоединения Крыма с Россией. М., 2015. 132 с.
7. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости :



- конституционно-правовой анализ // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2014. № 2 (97). С. 58–74.
8. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Россия – Крым – Севастополь : размышления конституционалистов (часть 1) // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2015. № 1 (102). С. 129–143.
 9. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Россия – Крым – Севастополь : размышления конституционалистов (часть 2) // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад. 2015. № 3 (14). С. 159–170.
 10. Старостина И. А., Яковлев С. И. Конституционно-правовой статус Республики Крым и города Севастополя в контексте закономерностей и отклонений // Конституционная теория и практика публичной власти : закономерности и отклонения : сб. материалов Международ. науч. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2015. С. 72–75.
 11. Устав города Севастополя от 14 апреля 2014 г. в ред. от 24 июля 2014 г. // Севастопольские известия. 2014. 23 апр.
 12. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 г. // Крымские известия. 2014. 12 апр.
 13. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12, ст. 1201.
 14. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22, ст. 2766.
 15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Милли Фирка» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя”»: определение Конституционного суда РФ от 7 октября 2014 г. № 2310-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 16. О порядке избрания Главы Республики Крым : закон Республики Крым от 5 августа 2014 г. // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 2 (ч. 1).
 17. О порядке избрания Губернатора города Севастополя депутатами Законодательного Собрания города Севастополя : закон города Севастополя от 30 апреля 2014 г. № 7-ЗС // Севастопольские известия. 2014. 30 апр.
 18. О Законодательном Собрании города Севастополя : закон города Севастополя от 10 июля 2014 г. в ред. от 24 июля 2014 г. // Севастопольские известия. 2014. 12 июля.
 19. Встреча с членами фракций политических партий в Государственной Думе. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46451> (дата обращения: 01.04.2016).
 20. Латухина К. Крым – наш ответ // Рос. газ. 2015. 20 авг.
 21. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20, ст. 2372.
 22. В Крыму презентовали региональный портал электронных государственных услуг. URL: <http://glava.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/328436.htm> (дата обращения: 01.04.2016).

Образец для цитирования:

Заметина Т. В. Конституционно-правовой механизм публичной власти в Крыму: проблемы и тенденции развития // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 1. С. 81–90. DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-1-81-90.

Constitutional and Legal Mechanism of Public Power in Crimea: Problems and Tendencies of Development

T. V. Zametina

Saratov State Law Academy,
1, Vol'skaya str., Saratov, 410056, Russia
E-mail: zametina_saratov@mail.ru

Introduction. In modern conditions one of the promising areas of research is the analysis of the constitutional-legal development of new subjects of the Russian Federation – Republic of Crimea and Sevastopol, including the problems and tendencies of development of constitutional legal mechanism of public power. **Theoretical analysis.** The system of public authorities in the Crimea is based on the totality of the constitutional and legislative statutes containing the order of their formation, principles of functioning, the mechanism of interaction with other entities of the Federal and regional level. **Empirical analysis.** The process of formation of public authorities of new subjects of Federation can be considered complete. The regulation of social relations in the sphere of Association were swift, almost simultaneous in nature, which demonstrates the desire of the Federal centre and subjects of Federation to convergence in legislation and enforcement. **Results.** The results revealed problems in the functioning of the constitutional-legal mechanism of state power

in the Republic of Crimea and city of Sevastopol and formulated the basic constitutional-legal tendencies of development of subjects of the Russian Federation.

Key words: constitutional and legal mechanism of power, constitutionalization of the legal system, establishment of integration, formation and functioning of the government, interaction of the legislative and executive authorities, development trends.

References

1. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended on 30.12.2008 no. 6-FKZ, on 30.12.2008 no. 7-FKZ, on 05.02.2014 no. 2-FKZ, on 21.07.2014 no. 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).
2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1999, no. 42, art. 5005; 2016, no. 1 (pt. 1), art. 80 (in Russian).



3. Zorkin V. D. Pravo – i tol'ko pravo [The Right – and only right]. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2015, 24 March (in Russian).
4. Tolstyh V. Pravo na samoopredelenie kak iuridicheskoe osnovanie vossoedineniia Kryma s Rossiei [Thick Right to self-determination as a legal basis the reunification of the Crimea with Russia]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 2014, no. 5 (102), pp. 73–81 (in Russian).
5. Velyaminov G. M. Vossoedinenie Kryma s Rossiei: pravovoi rakurs [The reunification of the Crimea with Russia: legal perspective]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2014, no. 9, pp. 12–18 (in Russian).
6. Tomsinov V. A. «Krymskoe pravo», ili *Juridicheskie osnovaniia vossoedineniia Kryma s Rossiei* [«Crimean law», or Legal grounds of the reunification of Crimea with Russia]. Moscow, 2015. 132 p. (in Russian).
7. Kabyshev V. T., Zametina T. V. Priniatie v Rossiiskuiu Federatsiiu Respubliki Krym i goroda Sevastopolia – vosstanovlenie istoricheskoi spravedlivosti: konstitutsionno-pravovoi analiz [Adoption in the Russian Federation Republic of Crimea and Sevastopol – the restoration of historical justice: constitutional and legal analysis]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* [Saratov State Law Academy Bulletin], 2014, no. 2 (97), pp. 58–74 (in Russian).
8. Kabyshev V. T., Zametina T. V. Rossiia – Krym – Sevastopol': razmyshleniia konstitutsionalistov (chast' 1) [Russia – Crimea – Sevastopol: reflections constitutionalists (part 1)]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 2015, no. 1 (102), pp. 129–143 (in Russian).
9. Kabyshev V. T., Zametina T. V. Rossiia – Krym – Sevastopol': razmyshleniia konstitutsionalistov (chast' 2) [Russia – Crimea – Sevastopol: reflections constitutionalists (part 2)]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 2015, no. 3 (14), pp. 159–170 (in Russian).
10. Starostina I. A., Yakovlev S. I. Konstitutsionno-pravovoi status Respubliki Krym i goroda Sevastopolia v kontekste zakonomernosti i otklonenii [Constitutional and legal status of the Republic of Crimea and Sevastopol in the context of the regularities and deviations]. *Konstitutsionnaia teoriia i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniia* [Constitutional theory and practice of public authority: regularities and anomalies. Collection of materials of Int. sci. conf. Ed. by S. A. Avakyan]. Moscow, 2015, pp. 72–75 (in Russian).
11. Ustav goroda Sevastopolia ot 14 aprelya 2014 g. v red. ot 24 iyulya 2014 g. [Sevastopol Charter of April 14, 2014, an edition of July 24, 2014]. *Sevastopol'skie izvestiya* [Sevastopol news], 2014, 23 April (in Russian).
12. Konstitutsiya Respubliki Krym ot 11 aprelya 2014 g. [The Constitution of the Republic of Crimea of April 11, 2014]. *Krymskie izvestiya* [Crimean news], 2014, 12 April (in Russian).
13. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 12, art. 1201 (in Russian).
14. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 22, art. 2766 (in Russian).
15. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby obschestvennoi organizatsii «Milli Firka» na narushenie konstitutsionnykh prav i svobod podpunktom «a» punkta 1 stat'i 1 Federal'nogo konstitutsionnogo zakona «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi konstitutsionnyi zakon “O prinyatii v Rossiiskuiu Federatsiiu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiiskoi Federatsii novykh sub#ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolia”»: opredelenie Konstitutsionnogo suda RF ot 7 oktyabrya 2014 g. № 2310-O (Refusal to Accept for «Milli Firka» consideration of the complaint of public organization on violation of constitutional rights and freedoms of subparagraph «a» of paragraph 1 of Article 1 of the Federal Constitutional Law «On Amendments to the Federal Constitutional Law “On the adoption of the Russian Federation Republic of Crimea and education within the Russian Federation of new entities – the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol”»). Definition of the Constitutional Court of 7 October 2014 no. 2310-O). *ATP «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).
16. O poriadke izbraniya Glavy Respubliki Krym»: zakon Respubliki Krym ot 5 avgusta 2014 g. [On the procedure for the election of the Head of the Republic of Crimea. Republic of Crimea Law of 5 August 2014]. *Vedomosti Gosudarstvennogo Soveta Respubliki Krym* [Gazette of the State Council of the Republic of Crimea], 2014, no. 2 (pt. 1) (in Russian).
17. O poryadke izbraniya Gubernatora goroda Sevastopolia deputatami Zakonodatel'nogo Sobraniya goroda Sevastopolia: zakon goroda Sevastopolia ot 30 aprelya 2014 g. no. 7-ZS [On the procedure for the election of the Governor of Sevastopol by deputies of the Legislative Assembly of Sevastopol. Law of the Sevastopol of 30 April 2014 no. 7-AP]. *Sevastopol'skie izvestiya* [Sevastopol news], 2014, 30 April (in Russian).
18. O Zakonodatel'nom Sobranii goroda Sevastopolia: zakon goroda Sevastopolia ot 10 iyulya 2014 g. v red. ot 24 iyulya 2014 g. [Legislative Assembly of Sevastopol. Law of the Sevastopol of 10 July 2014 an edition of 24 July 2014]. *Sevastopol'skie izvestiya* [Sevastopol news], 2014, 12 July (in Russian).
19. *Vstrecha s chlenami fraktsiy politicheskikh partii v Gosudarstvennoi Dume* (Meeting with members of the political party factions in the State Duma). Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/46451> (accessed 1 April 2016) (in Russian).
20. Latuhina K. Krym – nash otvet [Crimea – our answer]. *Rossiiskaia gazeta* [Russian newspaper], 2015, 20 August (in Russian).
21. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2008, no. 20, art. 2372 (in Russian).
22. *V Krymu prezentovali regional'nyi portal elektronnykh gosudarstvennykh uslug* (In Crimea presented the regional portal of electronic government services). Available at: <http://glava.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/328436.htm> (accessed 1 April 2016) (in Russian).

Cite this article as:

Zametina T. V. Constitutional and Legal Mechanism of Public Power in Crimea: Problems and Tendencies of Development. *Izv. Saratov Univ. (N.S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2017, vol. 17, iss. 1, pp. 81–90 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-1-81-90.