

Принимая Крым в свой состав, Россия войдет в новую федеральную историю. Изменения в законодательстве Москва должна будет согласовывать не только с новым, но и со всеми остальными субъектами Федерации

Российская Федерация ранее не присоединяла к себе территории других государств. Обращение парламента Южной Осетии о вхождении в состав РФ в 2004 году не было удовлетворено: Конституционный суд пояснил, что, согласно действующему законодательству, соглашение на присоединение к России части чужой территории должно заключаться на уровне государства, то есть тогда Грузии. Спустя четыре года после вооруженного конфликта Россия признала Южную Осетию и Абхазию в качестве отдельных государств, но так и не приняла их в свой состав.

Вплоть до конца прошлой недели рассматривалась такая схема возможного присоединения: сначала Крым признается независимым государством (крымский парламент на прошлой неделе уже принял Декларацию о независимости), затем на основании уже принятого крымским парламентом обращения о присоединении к России та заключает с ним договор о присоединении, как с отдельным государством. Согласие руководства Украины в таком случае уже будет совсем необязательным. Скорее всего, полуостров присоединится к России в качестве Республики Крым.

Сейчас в составе Российской Федерации 21 республика. В отличие от краев и областей, республики в составе РФ являются национально-государственными образованиями, формой государственности тех или иных народов. Они принимают собственные конституции и имеют право устанавливать свои государственные языки. Эти государственные языки могут использоваться наряду с русским в органах государственной власти, органах местного самоуправления и государственных учреждениях республики, в частности в школах и вузах.

Из существующих республик только одна, Дагестан, не имеет так называемой титульной этнической группы – большинство населения в Дагестане составляют пять народов: аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины и лакцы. Республика Крым может стать еще более уникальным явлением – первой русской республикой в составе РФ, тем более что национальности «крымчанин» не существует: согласно переписи населения 2001 года, 58 % крымчан определили себя как «русские», 24 % как «украинцы», еще 12 % – как «татары». Впрочем, большинство русского населения в национальной республике и сейчас не уникальность: большинство русских живет в Адыгее, Алтае, Бурятии, Карелии, Коми, Марий Эл, Удмуртии, Мордовии, Хакасии. При этом формально крымский корень в названии нерусской нации в Крыму есть – «крымские татары», есть и необходимость законодательного закрепления одного из языков, так что под статус республики Крым вполне подойдет.

Пример русской республики может оказаться заманчивым и для других субъектов, согласен член комитета Совета федерации по конституционному законодательству Анатолий Лысков. «Сейчас в СФ от Свердловской области как раз работает Эдуард Россель, который в свое время выходил с идеей создания Уральской республики. Может быть, история с Крымом станет хорошей темой для общественной дискуссии об унификации именовании субъектов. Но это все потом», – предполагает он.

Отдельный вопрос встанет и о статусе Севастополя: Севастополь – город особого подчинения, его глава до недавнего времени назначался в Киеве. 23 февраля, после того как в Киеве сменилась власть, на многотысячном митинге был выбран «народный мэр», российский гражданин Алексей Чалый, теперь представляющий собой городское

руководство. Потенциально Севастополь может и в России стать городом федерального подчинения, как Москва и Санкт-Петербург, предполагает близкий к администрации президента собеседник «Власти».

После изменения правового статуса Крым ожидает глобальная перестройка государственного и муниципального управления и политической жизни в соответствии с российским законодательством. Во-первых, определение со статусом и личностью республиканского главы. Сейчас в Крыму нет поста президента республики, высшим управляющим органом автономии является Совет министров Крыма. Его глава назначается и освобождается от должности Верховным советом Крыма по согласованию с президентом Украины. Глава субъекта Российской Федерации с 2012 года избирается прямым голосованием. При этом в законодательстве существует норма, согласно которой регион может отказаться от прямых выборов и утверждать главу субъекта региональным парламентом по предложению президента. На сегодняшний момент таким правом воспользовались несколько республик Северного Кавказа. Не исключено, что и Крым пойдет по их пути: председатель Верховного совета Крыма Владимир Константинов уже заявил, что в случае присоединения к России оптимальным был бы вариант назначения главы республики Верховным советом Крыма по согласованию с российским президентом.

Многоступенчатость российской избирательной системы – самая малая из политических проблем, с которыми могут столкнуться крымчане

В случае если русский Крым предпочтет избирать главу путем прямого голосования, кандидатам придется проходить так называемый муниципальный фильтр и заручиться поддержкой муниципальных и региональных депутатов, которых до этого еще надо избрать. А принимаемая сейчас новая система выборов в органы региональной власти предполагает опять же многоступенчатую систему завоевания парламентов: для начала партии следует победить на муниципальных выборах, и лишь затем выдвигаться на более высокий уровень.

Многоступенчатость российской избирательной системы – самая малая из политических проблем, с которыми могут столкнуться крымчане. Гораздо более неопределенным фактором для политического будущего могут стать те жители полуострова, которые откажутся получать российское гражданство и останутся с украинским (украинскими законами двойное гражданство запрещено). «Часть населения, от 15 % до 20 %, вероятно, откажется получать российское гражданство, чтобы не отказываться от украинского, – прогнозирует эксперт Комитета гражданских инициатив Александр Кынев. – И тогда они юридически не смогут никого избирать и баллотироваться сами. Силой заставить их взять российский паспорт невозможно, депортировать – тоже не получится. И в итоге до 20 % жителей региона не смогут участвовать в его политической жизни, это отчасти напоминает проблему «неграждан» в Латвии». Тем же, кто захочет избраться в крымские органы власти, придется отказаться не только от украинского паспорта, но и от недвижимости и счетов на Украине или, к примеру, в Турции.

Предметом отдельных юридических разбирательств станет российский запрет избираться в органы власти в течение десяти лет после снятой и погашенной судимости. «Можно, конечно, не признавать украинский закон и украинскую судимость, – говорит Кынев. – Но это будет выглядеть как пощечина российскому общественному мнению: получается, что крымский рецидивист сможет баллотироваться, а осужденный в России

по политическому делу нет. Правильнее эти фильтры в целом отменить».

Если же «антикриминальный фильтр» не отменят, и будут признавать украинские судимости (как ограничение для возможности избираться), то часть нынешней крымской элиты по российскому закону избираться не сможет, отмечает эксперт.

Внесенный в Госдуму проект реформы местного самоуправления может лишить крымчан прямых выборов ряда глав городов. Авторы законопроекта предлагают назначать глав крупных городов из числа депутатов городских парламентов, состав которых будет формироваться из районных органов власти. Таким образом, «всенародно избранный мэр Севастополя» может стать первым и последним избранным руководителем этого и других будущих российских городов полуострова.

Наконец, всем крымским политикам придется в срочном порядке определяться с симпатиями к российским партиям, так как в России не существует региональных партий, а для регистрации у нового политического движения должны быть отделения не менее чем в сорока российских регионах. Так что для оперативного решения партийного вопроса политической элите полуострова предстоит выбрать из 78 зарегистрированных партий – от «Единой России» до Партии налогоплательщиков.

Жертвой российского законодательства могут стать и крымские татары. 11 марта Верховный совет Крыма принял постановление «О гарантиях восстановления прав крымскотатарского народа и его интеграции в крымское сообщество», согласно которому крымские татары получают 20 % всех мест в республиканском парламенте, а также будут представлены в районных и городских советах. Татарам, возвратившимся в Крым, пообещали материальную поддержку. Кроме того, депутаты постановили присудить крымскотатарскому языку официальный статус наравне с русским и украинским в новой конституции Крыма.

Обещания Верховного совета, поддержанные спикером российской Госдумы Сергеем Нарышкиным, окажутся невыполнимы законодательно в случае, если речь пойдет уже о российском регионе. Язык действительно может быть внесен в конституцию республики в качестве государственного. А вот законодательного закрепления национальных квот в российском законодательстве нет. В ряде республик действуют лишь негласные и внутриэлитные договоренности о назначении представителей тех или иных национальностей на определенные должности. Принцип выборов разных уровней по национальному признаку не предусмотрен российским законодательством, согласно которому никто не может быть ущемлен в пассивном избирательном праве по национальному признаку. Кроме того, многие руководители национальных республик неоднократно публично заявляли о том, что надо стараться отходить от практики этнических назначений.

«Такой нормы (о национальных квотах) нет в федеральном законодательстве, – говорит Кынев. – До 2003 года национальные квоты на выборы существовали в ряде регионов – в Дагестане, Ханты-Мансийском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе. В рамках нынешнего законодательства реализовывать идею с «национальными квотами» невозможно – иначе придется менять всю систему госвласти в стране и огромный массив законов, в том числе по муниципальному самоуправлению. Сейчас такие вещи можно сделать только неформальными договоренностями».

В итоге у будущей российской Республики Крым есть два способа выполнить данные татарам обещания: назначать делегированных представителей по негласным договоренностям или ждать изменений в российском законодательстве. «Если

предоставлять крымчанам право формировать власть по национальному признаку, придется по умолчанию предоставлять такое право и другим», – считает Кынев. Сенатор Лысков предполагает, что многим российским руководителям стоит задуматься о формировании органов власти по национальному признаку. «Тема национальных квот в Крыму должна побудить наши федеральные органы власти присмотреться к тому, чтобы подобная схема применялась и в других республиках, – считает он. – Но этот вопрос должен рассматриваться на уровне субъектов в форме республик. Чтобы это были, может, и не квоты в классическом понятии, а нынешние власти, исполнительные и законодательные, решили, исходя из собственного уровня развития, поступить таким образом».

Для решения всех вышеперечисленных вопросов еще много времени. Бывший судья Конституционного суда Анатолий Кононов говорит, что ответить на вопрос о возможном статусе Крыма однозначно пока сложно. Но общие направления уже вызывают вопросы: либо Крым автоматически подпадает под российское законодательство и оказывается ограничен в собственной политической жизни, либо Крым получает совершенно особый статус в ряде вопросов, либо крымский опыт (или его часть) распространяют на всю Россию.

Елизавета СУРНАЧЕВА,  
(«Власть»).