

DOI 10.32726/2411-3417-2019-2-22-28

УДК 341; 342; 93

Тимур Козлов

Правовые решения 1954 г. о передаче Крыма Украинской ССР и проблема международного признания его вхождения в состав России

Аннотация. В статье анализируются с точки зрения действовавших конституционных положений решения высших органов власти СССР, РСФСР, УССР относительно передачи Крыма Украине в 1954 г. Рассматриваются вопросы перспектив международно-правового признания политико-юридического факта вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации.

Ключевые слова: Крым, Конституция, Президиум Верховного Совета, СССР, РСФСР, УССР, ООН, международное признание, международные принципы.

Вопрос законности передачи Крыма в состав Украинской ССР в 1954 г. по понятным причинам не ставился под сомнение в период существования Советского Союза. Однако в постсоветский период он стал активно обсуждаться, в том числе в научной среде [см.: Федоров; Одинокова]. Естественно, возник он и после событий 2014 г. [см.: Евдокимов, Тухватуллин]

Общим в позиции российских ученых являлся вывод о несоответствии принятых решений действовавшему в то время законодательству, прежде всего конституциям РСФСР, УССР и СССР. По мнению исследователей, решения принимались некомпетентными органами, была нарушена процедура принятия подобных решений.

В частности, согласно ст. 16 Конституции РСФСР 1937 г. территория РСФСР не могла быть изменена без согласия РСФСР. Вопрос в том, кто от имени РСФСР мог дать такое согласие.

На основе анализа полномочий высших органов власти и органов государственного управления РСФСР, закрепленных в указанной Конституции, ряд ученых делает вывод, что такое решение относилось к компетенции Верховного Совета РСФСР, но не его Президиума [Евдокимов]. Как мы помним, первым судьбоносным решением как раз послужило принятое 5 февраля 1954 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР Постановление о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР,

Сведения об авторе: КОЗЛОВ Тимур Леонидович — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, t-kozlov@yandex.ru.

которое впоследствии было внесено на утверждение Президиума Верховного Совета СССР.

Другая позиция состоит в том, что Верховный Совет РСФСР, хотя и являлся, в соответствии со ст. 22 Конституции РСФСР, высшим органом государственной власти РСФСР и осуществлял все права согласно ст. 13 и 19 указанной Конституции, тем не менее правом *давать согласие* на изменение границ РСФСР не обладал [Федоров, с. 10–11]. Конституционно-правовая норма, что территория РСФСР не может быть изменяема без согласия РСФСР, содержалась в ст. 16 Конституции, а значит, находилась вне сферы прав не только Президиума, но и самого Верховного Совета РСФСР. Отсюда следует, что никакие органы государственной власти РСФСР не наделялись правом изменять территорию РСФСР или давать согласие на ее изменение, то есть существовал конституционный пробел.

В этой связи А.Б. Федоров делает вывод, что единственным способом получения согласия РСФСР на изменение ее территории был референдум. Однако в 1954 г. он не проводился [Там же].

Встречным Постановлением от 13 февраля 1954 г. Президиум Верховного Совета Украинской ССР, также не полномочный, в силу Конституции Украинской ССР 1937 г., решать подобные вопросы, поддержал инициативу Президиума Верховного Совета РСФСР о передаче Крыма Украинской ССР. И просил Президиум Верховного Совета Союза ССР передать Крымскую область из состава РСФСР в состав УССР.

Непривычно для уха современного россиянина звучат мотивы этого решения: такая передача Крымской области Украине «является свидетельством *безграничного доверия* великого русского народа украинскому народу... Украинский народ с сердечной благодарностью и одобрением встретит решение о передаче Крыма Украинской ССР, как новое проявление заботы ЦК КПСС и Советского Правительства о дальнейшем укреплении *нерушимой дружбы и братской* связи между русским и украинским народами» [курсив мой — Т.К.].

Само по себе нивелирование вышеупомянутых факторов — утрата доверия в силу проводимой по отношению к России враждебной политики и целенаправленный односторонний последовательный разрыв дружественных и просто взаимовыгодных связей со стороны Украины — дает моральное право на постановку вопроса о правомерности возврата Крыма в состав Российской Федерации.

Изменился общественно-политический контекст, существовавший в тот исторический отрезок времени, когда принимались решения о передаче Крымской области Украинской ССР. Ушла, будем надеяться — на время, «дружеская» подоплека взаимоотношений союзных республик между собой. С помощью современных информационных технологий усиленно крушится «братская» связь народов, исторически вышедших из одной славянской колыбели.

Президиум Верховного Совета Союза ССР утверждает совместное представление (а точнее, два параллельных решения) Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики [Указ Президиума...]. Решение мотивируется «общностью экономики, территориальной близостью и тесной хозяйственной и культурной связью между Крымской областью и Украинской ССР».

Законом СССР от 26 апреля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» (который, кстати, опубликован не был) данное решение Президиума Верховного Совета СССР утверждается.

Если рассматривать указанные правовые решения с точки зрения юридической техники, то Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР не соответствовало ни Конституции РСФСР, ни Конституции СССР, действовавшим в то время. В нем решение сформулировано как «передать...», в то время как оно должно было начинаться со слов «согласиться с передачей...» либо «просить Верховный Совет СССР об изменении границ РСФСР путем передачи...».

Постановление же Президиума Верховного Совета СССР, а также (и прежде всего) Закон СССР, принятый на сессии Верховного Совета СССР, должны были бы звучать примерно так: «Утвердить изменение границ РСФСР и УССР, передав...». Ведь п. «д» ст. 14 Конституции Союза ССР относил утверждение изменений границ между союзными республиками к ведению исключительно СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления. В действительности же все выглядит так, что один из высших органов государственной власти СССР (далеко не самый полномочный и представительный) утвердил самостоятельное решение одной из республик передать часть своей территории, то есть изменить существовавшие границы.

Примечательно, что п. 2 Закона от 26 апреля 1954 г. вносил изменения в Конституцию СССР, согласно ст. 146 которой ее изменение возможно было только решением Верховного Совета СССР, принятым двумя третями голосов (а не законом). Законы же принимались простым большинством.

Понятно, что последующими конклюдентными действиями (а точнее, бездействием) и обе республики, и Советский Союз в целом легитимность этого решения не оспаривали. Последующее «мирное» пребывание Крыма в составе Украинской Советской Социалистической Республики вплоть до 1991 г. подтверждало передачу Крымской области, как минимум, де-факто.

Возможно ли сейчас оспорить, пересмотреть принятые в 1954 г. решения относительно Крыма? Пересмотреть и/или дезавуировать решения Верховного Совета СССР, включая его Президиум, который фактически и произвел передачу Крыма из одной республики в другую, сегодня в одностороннем порядке Россией, на наш взгляд, не

представляется возможным. Однако нельзя не вспомнить, что в новейшее время (период российской истории после 1991 г.) была дана официальная правовая оценка принятых по данному вопросу актов.

Так, 21 мая 1992 г. было принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 2809–1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году». Этим решением представительного органа России признавалась неконституционность Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г.; в частности, резюмировались его несоответствие действовавшей на тот момент Конституции РСФСР и несоблюдение законодательной процедуры. В этой связи оно признавалось не имевшим юридической силы с момента принятия.

Выход из положения, с учетом заключенных между Украиной и Россией двусторонних и многосторонних международных договоров, в которых стороны отказывались от взаимных территориальных притязаний, виделся депутатам Верховного Совета РФ в межгосударственных переговорах России и Украины с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения.

События февраля 2014 г. возможность межгосударственных переговоров пока исключили, поскольку сама легитимность высших должностных лиц и органов власти Украины до сих пор под большим вопросом. В то же время другое условие, упомянутое в Постановлении от 21 мая 1992 г. № 2809–1 и касающееся участия Крыма и волеизъявления его населения, выполнено на 100 процентов.

Вхождение Республики Крым в состав Российской Федерации в 2014 г. состоялось как историко-политический и юридический факт. Вопрос признания этого факта со стороны участников межгосударственного общения сам по себе вторичен.

Из теории международного права известно о двух основных подходах к вопросу признания возникновения новых государств, которые, соответственно, могут применяться и к Республике Крым, которая, обретя международную правосубъектность (16–18 марта 2014 г.), сделала добровольный самостоятельный выбор в пользу вхождения в состав России. Речь идет о декларативной и конститутивной концепциях признания.

Суть **декларативного признания** в том, что факт создания нового государства ассоциирован с моментом провозглашения, декларацией нового субъекта международного права о самом себе, он никак не связан с его внешним признанием. Признаваемое государство существовало и до каких-либо решений других государств. Это, наверное, справедливо, разумно и вполне демократически. Появление нового государства лишь принимается к сведению другими государствами, то есть подтверждается существующее правовое и фактическое положение, поскольку правосубъектность возникла раньше в силу самого факта появления государства. В этом смысле признание необходимо больше признающему государству. Оно дает надлежащие правовые формы отношению признающих государств к появлению признаваемого государства, создает основу

для политического диалога, экономического партнерства, международного сотрудничества в других представляющих взаимный интерес сферах.

Конститутивная теория, напротив, непосредственно связывает возникновение нового государства с его международно-правовым признанием. Акт признания нового государства в данном случае является предварительным условием его существования, то есть правосубъектность государства зависит от решения других государств. Насколько это справедливо? Ведь отношение признающего государства к возникновению нового субъекта международного права всегда субъективно, обусловлено политическими, экономическими и другими интересами. Однако мерилom здесь могут и должны выступать общепризнанные принципы международного права и действующие международные договоры, наконец, добрая воля государств — членов Организации Объединенных Наций.

Наверное, в случае насильственного расчленения государства на несколько (например, бывшая Югославия) международное сообщество должно сказать свое слово по поводу непризнания таких явно неправовых, недемократических решений. Если же речь идет о добровольном волеизъявлении народа, проживающего на определенной территории (пример — Каталония), то принципы Устава Организации Объединенных Наций призывают нас к уважению права наций на самоопределение, даже если это происходит путем народно-освободительной борьбы (как это было, например, в бывших колониях Франции, Великобритании, при образовании Соединенных Штатов Америки и т.д.).

В современном международном праве нет норм, устанавливающих обязательность, форму, процедуру и сроки признания нового субъекта международного права. Сроки признания определяются политикой и дипломатией государств. Историческая практика признания или непризнания некоторых государств свидетельствует о том, что институт признания в международном праве чрезмерно политизирован.

Признание происходило в случаях конституционного изменения территориального или национального состава государства. Например, признание Исландии последовало после расторжения ею датско-исландской унии в 1944 г. Соединенные Штаты дважды признавали Гавайи: в 1826 г. — в качестве Королевства и в 1994 г. как этническое государство. В 1984 г. китайско-британской декларацией был признан суверенитет Гонконга, который затем в 1997 г. воссоединился с КНР. Дейтонскими соглашениями 1995 г. была признана независимость Боснии и Герцеговины и одновременно введена в действие Конституция страны, являющаяся приложением к названным соглашениям.

Но развитие международного права, его систематизация обошли стороной нормативное закрепление института международно-правового признания государства. В настоящее время соответствующие международные договоры по данному вопросу отсутствуют. Процессы, связанные с признанием вновь созданных государств, регулируются в соответствии с принципами Устава ООН международно-правовыми обычаями. Обычный характер международно-правового признания проявляется в том, что его не-

возможно отозвать. Оно всегда является добровольным суверенным актом и наделяет обязательствами только государство, издавшее его. Признание Косово Великобританией, США, Францией в 2008 г. позволило НАТО принять на себя обязательства по договору размещения военной базы в этом государстве.

Упреки в том, что проведенный в 2014 г. референдум о самоопределении народов и наций, населяющих Крым, и статусе полуострова противоречит международному праву, можно считать безосновательными, поскольку принципы Организации Объединенных Наций относительно государственного суверенитета основываются на суверенитете народов и наций.

Устав ООН, признавая за входящими в эту международную организацию государствами их суверенитет, а значит и их «основные права» (независимость, самостоятельность, территориальную целостность, неприкосновенность и т.д.), вместе с тем признает право народов и наций на самоопределение и обязывает государства-члены претворять это право в жизнь. Реализация права народов и наций на самоопределение не противоречит принципам территориальной целостности и неприкосновенности государств.

Территориальная целостность государств, с точки зрения международного права, должна основываться на свободном, добровольном согласии народов и наций, проживающих в пределах данных государственных границ. Следовательно, она не исключает, а — напротив — предполагает возможность и законность территориальных изменений на основе права народов и наций на самоопределение.

Устав Организации Объединенных Наций не гарантирует территориальной целостности государств в тех случаях, когда территориальные изменения происходят не в результате угрозы силой или применения силы, а в соответствии с принципом самоопределения наций и с желанием народа данной территории (п. 4 ст. 2 Устава ООН).

В соответствии с нормами международного права, Уставом ООН и Пактом о гражданских и политических правах 1966 г., самоопределение народов Крыма правомерно. Россия, согласно принципам Хельсинкского Заключительного акта 1975 г., имеет право самостоятельно и в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций содействовать всеобщему и эффективному уважению права на самоопределение.

Сегодня, в отсутствие четкого международно-правового регулирования, высшим арбитром правомерности создания нового государства, как и иных юридических фактов международной жизни, обладает мировое сообщество в лице Генеральной Ассамблеи ООН — представительного органа подавляющего большинства стран мира. Серьезную роль в блокировке санкционного давления, иных деструктивных процессов в мире, безусловно, играет Совет Безопасности ООН.

Именно в этом направлении необходимо сосредоточить дипломатические, юридические, информационные усилия по поводу признания факта вхождения Крыма в состав России другими участниками международного общения. Формируя круг союзни-

ков и партнеров из государств-членов ООН, следует добиваться решений как основных уставных органов ООН, так и отдельных государств в деле признания уже существующей политико-правовой реальности.

Литература

- Евдокимов В.Б.* О законности передачи Крымской области Украинской ССР. 20 января 2016 г. — URL: cyganok.viperson.ru/articles/o-zakonnosti-peredachi-krymskoy-oblasti-ukrainskoy-ssr (дата обращения: 01.04.2019).
- Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А.* Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 37–42.
- Закон СССР от 26.04.1954 О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР. — URL: clck.ru/HMGuM (дата обращения: 01.04.2019).
- Одинокова З.Б.* Крым. Правовая оценка передачи полуострова // Юридический мир. 2009. № 6.
- Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР». — URL: sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1954-1.htm (дата обращения: 01.04.2019).
- Постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 13 февраля 1954 г. «О представлении Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу передачи Крымской области в состав Украинской ССР». — URL: sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sten1954.htm#1 (дата обращения: 01.04.2019).
- Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.
- Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» // Ведомости ВС СССР. 1954. № 4. Ст. 64.
- Федоров А.Б.* Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. М. 1999. — URL: avkrasn.ru/article-2417.html (дата обращения: 01.04.2019).