

*Серия «Актуальные юридические исследования»*

В.Г. Вишняков

**КРЫМ:  
ПРАВО И ПОЛИТИКА**

*Монография*



ЮРКОМПАНИ

*Москва – 2011*

УДК 340.612  
ББК 67.404.4 (2 Рос)  
В 20

*Об авторе:*

**Вишняков Виктор Григорьевич** – доктор юридических наук, профессор. Сферу научных интересов В.Г. Вишнякова составляют проблемы государственного и административного права. Наиболее весомый вклад им был внесен в разработку проблем теории государственного управления, совершенствования структуры и организации деятельности государственного аппарата, местных органов государственной власти. Автор более 300 научных публикаций.

В 20 **Вишняков В.Г.** Крым: право и политика. Монография. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. — 612 с. — (Серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-078-0

Монографическое исследование В.Г. Вишнякова на тему: «Крым: право и политика» посвящено исследованию актуальных проблем правового статуса Крыма и Севастополя. Особенность монографии состоит в том, что автор поставил задачу комплексно рассмотреть вопросы передачи Крыма и Севастополя из состава РСФСР в состав Украины, начиная с 1954 года по настоящее время, в контексте взаимодействия правовых и политических факторов. Содержание этого взаимодействия раскрывается с позиции как конституционного, так и международного права. Доказывается, что на всех этапах развития крымской проблемы с украинской стороны отсутствовала законная правовая основа, при этом проблемы Крыма и Севастополя решались путем политического давления на Россию и нарушения ее национальных интересов. Дается характеристика уступок российского руководства в вопросах защиты территориальной целостности России, а также принципиальной, государственной позиции группы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при защите национальных интересов России. Большое внимание уделено активной позиции населения Крыма и Севастополя в борьбе за восстановление их статуса в составе России. Специальная глава содержит анализ возможных путей решения крымской проблемы в настоящий период.

Являясь депутатом Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (1993-1999 годы), В.Г. Вишняков принимал непосредственное участие в подготовке и реализации многих нормативных правовых актов, связанных с решением крымской проблемы.

**Материал подготовлен с использованием  
СПС ГАРАНТ (www.garant.ru)**

УДК 340.612  
ББК 67.404.4 (2 Рос)

ISBN 978-5-91677-078-0

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2011

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	
<b>Глава I. Как либералы извращали историю .....</b>	
§ 1. Крыму «южане нужны»: «картошка не растет, капуста вянет» .....	
§ 2. О передаче Крыма Украине Н.Хрущев сообщил членам Президиума ЦК КПСС по пути в столовую. Без предварительных обсуждений и согласований – «так проще» . . . .	
§ 3. Вся власть Советов депутатов трудящихся не смогла воспрепятствовать принятию ошибочного решения . . . .	
§ 4. Исполнительный орган власти решает передать Крым Украине на основании «целесообразности». И что из этого получилось .....	
§ 5. Крымскую область не передавали, а выводили из состава РСФСР: вместе с русским населением, общесоюзными здравницами, пляжами, Черноморским флотом . . . .	
§ 6. Право было нарушено, но два братских народа – русский и украинский – продолжали дружить в рамках Союза ССР (60-80 годы) .....	
<b>Глава II. Распад ССР. Под прикрытием лозунгов о суверенизации, украинские либерал-националисты превращают Крым и Севастополь в украинскую территорию, растаскивают союзную и российскую собственность .....</b>	
§ 1. Договор об образовании СССР 1922 года как орудие разрушения СССР и правовая база «суверенизации» и «возрождения» государственности наций, национальностей и национальных меньшинств .....	
§ 2. Украинские политики стремятся любыми способами вырвать Крым и Севастополь из единого конституционного поля СССР и РСФСР .....	

---

§ 3. В Беловежской Пуще Кравчук спросил у Ельцина: «А как с Крымом будем поступать?»; тот ответил: «Да забирай». «Крым за Кремль» . . . . .

**Глава III. Борьба населения Крымской области за сохранение и восстановление Крыма в составе России . . . . .**

§ 1. Федеральные власти ведут двойную игру вокруг крымского вопроса. А затем, нарушая закон, соглашаются с тем, что Крым и Севастополь являются украинской территорией . . . . .

§ 2. Какие конституции сочинялись для Крыма в славном городе Киеве: практикум для начинающих политологов . . . . .

**Глава IV. Правовой статус Крыма и правовой статус Севастополя в системе многовекторной политики Украины . . . . .**

§ 1. Геополитические замыслы украинских стратегов по вытеснению России из Черноморского бассейна. Государственная Дума защищает национальные интересы России . . . . .

§ 2. Государственная Дума Российской Федерации поддерживает призывы и обращения жителей Крыма и Севастополя, воинских частей Черноморского флота . . . . .

§ 3. Позиция Совета Федерации Федерального Собрания по правовым проблемам г.Севастополя и Черноморского флота . . . . .

**Глава V. Подготовка и ратификация Договора 1997 года . . . . .**

§ 1. Либеральствующие российские чиновники поддерживают порочную политику по Крыму и Севастополю . . . . .

§ 2. Договор двух президентов . . . . .

§ 3. Обсуждение и принятие Закона о ратификации Договора 1997 года . . . . .

§ 4. Позиция Совета Федерации . . . . .

§ 5. Оценка основных положений Договора 1997 года . . . . .

---

§ 6. Попытка группы депутатов Государственной Думы отменить ратификацию Договора 1997 года . . . . .

**Глава VI. Украина вытесняет Россию из Крыма и Севастополя и теряет интерес к Договору 1997 года . . . . .**

§ 1. Итоги реализации Договора 1997 года . . . . .

§ 2. Банкротство российской политики – аренда незаконно приобретенной Украиной российской территории за миллиарды долларов . . . . .

**Глава VII. Укрепление конституционных институтов государственной территориальной организации – главная гарантия от очередного «обустройства» и разделения России . . . . .**

§ 1. Исторический опыт «передачи» административно-территориальных единиц государства . . . . .

§ 2. Единая территория, государственно-территориальная организация территории и единая система государственной власти и управления как гарантия устойчивости федеративного государства . . . . .

§ 3. Территориальные вопросы должны решаться на народных референдумах, а не путем закулисных сделок . . . . .

**Глава VIII. Возможные пути решения крымской проблемы . . . . .**

§ 1. Административное управление Крымом, установленное в 1954 году, в современных условиях межгосударственных отношений между Россией и Украиной привело к деградации Крыма и Севастополя . . . . .

§ 2. Изменение правовых оснований передачи Крыма Украине («хозяйственная целесообразность») и установление Украиной режима фактической аннексии территории Крымской области и Севастополя может стать предметом разбирательства в Международном Суде . . . . .

---

§ 3. Президент России призвал обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти с целью защиты государственной целостности Российской Федерации, .....

**Заключение** .....

**Приложения** .....

---

## ВВЕДЕНИЕ

*Крым «был и всегда останется советской твердыней на Черном море» (из выступления Председателя Президиума Верховного Совета СССР Ворошилова К.Е. 19 февраля 1954 года)*

Прошло более 12 лет со дня ратификации 28 декабря 1998 года Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной. Однако судьбоносным для народов обоих государств событием, началом нового качественного этапа в их отношениях он не стал. Итоги реализации Договора говорят о том, что, к сожалению, новой Переяславской рады в истории российско-украинских отношений не состоялось. Достаточно напомнить о продолжающихся дискуссиях и спорах о конституционности решений о передаче Крымской области и г.Севастополя из состава РСФСР в состав УССР, принятых в 1954 году; об изнурительных и остроконфликтных правовых играх вокруг Черноморского флота; о настойчивых попытках украинского руководства внести раскол в СНГ.

Соглашение по продлению аренды военно-морской базы Черноморского Флота в Севастополе не устранил, на наш взгляд, главных причин, определяющих реальный ход событий, ведущих к ухудшению отношений между нашими странами. Россия будет платить Украине 3,7 млрд. долл. ежегодно. После 2017 года эта сумма будет неизбежно расти. Необходимо учитывать, кроме того, и весьма неустойчивую политическую и экономическую ситуацию в Украине.

Для таких выводов не требуется глубоких прогнозных изысканий. Еще в декабре 1998 года при ратификации российско-украинского Договора было очевидно, что стратегические, коренные интересы России в нем не закреплены, и вопрос о

дальнейшем развитии российско-украинских отношений не решен, следовательно, с учетом взаимовыгодных геостратегических и геополитических интересов обеих стран.

Есть, однако, люди, которые считают, что пора уже перестать ворошить прошлое, извлекать из архивов «бумажки», доказывать, что «передача» Крыма Украине в 1954 году произошла с нарушением чисто «формальных» документов – Конституций СССР и РСФСР. Надо смириться, говорят они, с фактом утраты Крыма и Севастополя. Такая позиция не выдерживает критики ни с политической, ни с правовой, ни с исторической и тем более с морально-нравственной точек зрения. Сразу же оговорюсь: у автора книги нет никакого желания переубеждать иванов, не помнящих родства. Это, видимо, бесполезно. Моя же позиция такова: территория Крыма и Севастополя была, есть и останется российской территорией. При этом проблемы Крыма и Севастополя не рассматриваются отдельно, не решаются в отрыве друг от друга: когда говорится о Крымской области, имеется в виду, что Севастополь составляет ее часть. А вместе они выступают единой российской территорией, незаконно выведенной Украиной из состава России.

В основе этого вывода лежит конкретный анализ обширного нормативно-правового материала. Добиваться восстановления прав России на Севастополь и Крымскую область необходимо поэтому одновременно, о чем и заявлено многократно большинством российских исследователей. Соответственно в Крымскую область включается и ее южная часть – Крымский полуостров, на котором и расположен г. Севастополь, выступающий как база Черноморского флота. Так это было установлено исторически, и никто этого порядка законным конституционным путем либо на основе норм международного права не отменял.

Возникает вопрос – почему несмотря на то, что подавляющее большинство юристов рассматривает как незаконную передачу Крыма Украине проблема остается еще далекой от

разрешения? Главной причиной является, на наш взгляд, то, что проблема эта по-разному ставилась и решалась в различные эпохи – социализма и капитализма: политические, экономические, идеологические основы, в условиях которых развивались Крымская область и Севастополь, рухнули. Все остальное было производно и хорошо известно. И в принципе можно было предвидеть неизбежность поражения патриотических сил России и Украины в борьбе за сохранение и восстановление единства российского и украинского народов в составе Союза ССР.

Вместе с тем большое значение имеет обобщение опыта этой борьбы, ее конкретных форм и методов.

Автор книги был непосредственным участником описываемых событий. С 1991 по 1992 годы я был экспертом Верховного Совета РСФСР; с 1993 по 1999 годы – депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; участвовал в разработке запросов в Конституционный Суд России по вопросам Крыма и Севастополя, в переговорах с украинскими делегациями по вопросам Крыма и Севастополя и др. Участвовал в подготовке Договора 1997 года, в его рассмотрении на заседаниях Государственной Думы. Мною были изучены многие архивные материалы, хранящиеся в Государственной Думе и Совете Федерации. Все это, очевидно, позволило использовать более широкую информацию при написании книги, сделать ряд выводов, которые не высказывались еще в отечественной литературе, несмотря на то, что тема, которой посвящена книга, является предметом изучения многих российских юристов и политологов.

Разумеется, полный анализ причин поражения России в борьбе за восстановление прав России на Крым и Севастополь требует дальнейшего изучения и усилий юристов, политологов, историков. В данной книге были освещены в основном политико-юридические аспекты этой борьбы. Данный аспект выступает, на наш взгляд, как наиболее актуальный, политизированный. Многие еще скрыты в архивных фондах,

целый ряд важных вопросов остается без ответа либо освещается неполно, односторонне, а нередко и с разных позиций. Некоторые оценки, даваемые в книге, вызовут повышенную эмоциональную реакцию.

Следует учитывать, однако, что оценки даются в книге не украинскому народу, не Украине как государству, а соответствующим высказываниям и действиям российских и украинских политиков, не выражающих (или не желающих выразить) коренных интересов двух народов.

По роду своей деятельности, близкородственным связям я часто бывал в Украине, встречался со многими украинцами. Пришел к выводу, что между братскими народами Украины и России нет никаких неразрешимых проблем и они могут успешно противостоять всем попыткам галицийских националистов и зарубежных враждебных сил внести вражду между ними. По вопросу Крыма и Севастополя два народа давно уже договорились бы.

После 1990 года было несколько возможностей для успешного решения двумя народами крымской проблемы, но они не были использованы из-за политики Запада и украинской элиты, не заинтересованных в укреплении единства Украины и России. Так, в начале 90-х годов Украина широко использовала во время переговоров перечень актов, которые доказывали якобы «полную» законность решений о принадлежности Крыма и Севастополя Украине. Перечень этот состоял из пяти пунктов, и само его появление объяснялось тем, что Верховный Совет РСФСР трижды – 23 января, 6 февраля и 21 мая 1992 года рассматривал вопрос о судьбе Крыма и Севастополя. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» было признано не имеющим юридической силы. Но украинская элита отклонила призыв Верховного Совета Российской Федерации рассмотреть одновременно с Россией вопрос о конституционности решений 1954 года. Верховный Совет Украины рас-

ценил это обращение как дестабилизирующее общественно-политическую ситуацию в Украине и в России. Даже сами переговоры по Крыму и Севастополю стали расцениваться ею как вмешательство в ее внутренние дела. Было запрещено вообще ставить перед Украиной этот вопрос.

6 февраля 1992 года Верховный Совет Российской Федерации принял постановление «О продолжении работы по изучению правовой обоснованности решения Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года и Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 года о выведении Крымской области из состава РСФСР». Была образована Комиссия из числа народных депутатов Верховного Совета Российской Федерации по изучению обстоятельств, связанных с правовой обоснованностью решений Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года и Верховного Совета СССР от 25 апреля 1954 года о выведении Крымской области из состава РСФСР<sup>1</sup>.

Отметим, что в постановлении говорилось не о «передаче», а о «выведении» Крымской области из состава РСФСР. Понятие «выведение» ближе выражает суть понятий «выделение», «отделение», чем понятие «передача».

21 мая 1992 года Верховным Советом Российской Федерации было принято постановление «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году»<sup>2</sup>. Верховный Совет постановил: «Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции (Основного Закона) РСФСР и законодательной процедуры признать не имевшим юридической силы с момента принятия.

<sup>1</sup> «Обман века». Документы и материалы. Под ред. А.Н.Севастьянова (Институт стран СНГ). Москва, 1999, с. 50.

<sup>2</sup> Там же, с. 55.

О реакции украинской элиты на все указанные постановления, работа над которыми заняла несколько месяцев труда профессиональных юристов, в ходе которого была проанализирована огромная правовая база, было уже сказано.

Законность «передачи» Крыма Украине подтверждалась Украиной и входящим в указанный перечень актов ст. 5 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., говорящей о признании взаимной территориальной целостности и неприкосновенности существующих границ в рамках Содружества; Алма-Атинской декларацией от 21 декабря 1991 г., подтвердившей это Соглашение; ст. 3 Устава СНГ от 22 января 1993 г., закрепившей среди взаимосвязанных и равноценных принципов отношений внутри СНГ нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений, территориальную целостность государств и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории; Декларацией о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ от 15 апреля 1994 г.

Однако согласно действующему Уставу СНГ государства, которые к моменту принятия Устава подписали и ратифицировали только Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 года и Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 года, являются государствами-учредителями организации. Государствами-членами Содружества являются те государства-учредители, которые приняли на себя обязательства, вытекающие из Устава, в течение одного года после его принятия Советом глав государств.

Данные условия не были выполнены Украиной (о чем будет сказано в дальнейшем), поэтому Украина не является государством-членом СНГ и перечисленные принципы к ней не относятся. Выход из тупиковой ситуации был найден украинскими политиками весьма оригинальный: причислив себя к государствам-членам СНГ, Украина сослалась лишь на те прин-

ципы, при перечислении которых в Уставе не упоминается о государствах-членах: уважение суверенитета государств-членов, неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне.

Двойная уловка означает обычную фальсификацию, что не делает чести украинской стороне.

Распространенной стала практика принятия Украиной односторонних решений по вопросам международного права в нарушение прав России. Так, в 1966 году Украина в одностороннем порядке изменила российский статус Севастополя, закрепив в Конституции Украины его подчинение Украине. Федеральные власти России не отреагировали на факт прямого вмешательства в суверенные права России.

Одна из причин того, что Россия потерпела поражение в попытках восстановить российский статус Крыма и Севастополя, заключалась в том, что украинская элита сумела сплотиться и все органы украинской власти выступали единым фронтом по крымскому вопросу. В России же федеральные органы исполнительной власти – Президент России, Правительство, Министерство иностранных дел и другие – проводили непоследовательную, вялую, противоречивую и по существу предательскую политику уступок и соглашательства по проблемам Крыма и Севастополя. Позиция Государственной Думы и Совета Федерации, часто выступавших в защиту интересов России по крымскому вопросу, не поддерживалась, становилась жесткой и нетерпимой. Верховный Совет РСФСР в 1992-93 годах, а в последующие годы Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации приняли целый ряд постановлений и заявлений по правовой оценке ситуации, сложившейся вокруг Крыма и Севастополя, восстановлению их российского правового статуса, грубо нарушенного в 1954 году. В 1997-99 годах уже одна треть депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации занимала активную государственную позицию по защите интересов России. В Государствен-

ной Думе II созыва (1996-1999 гг.) сформировалась группа депутатов в составе Бабурина С.Н., Тихонова Г.И., Авалиани Т.Г., Аксючица В., Вишнякова В.Г., Глотова С.А., Грешневинова А.И., Жириновского В.В., Саенко Г.В., Столярова Н.С., Чехоева А.Г. и др. К работе Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками в процессе подготовки договоров с Украиной 1990 и 1997 годов привлекались лучшие силы отечественных юристов в области международного и конституционного права, представлявших научно обоснованные и юридически бесспорные доказательства правового нигилизма при решении крымского вопроса, допускаемого как российскими, так и украинскими дипломатами и должностными лицами.

К сожалению, не могу дать перечень всех этих юристов по целому ряду известных ограничений, хотя по тексту работы многие из них будут названы.

Нельзя вместе с тем не отметить, что ратификация так называемого «Большого Договора» 1997 года России и Украины состоялась только благодаря тому, что она была поддержана фракцией КПРФ в Государственной Думе. Коммунисты явно утратили, как и при голосовании за Беловежские соглашения в декабре 1991 года, историческое видение и превратились в партию парламентского типа. Президент России впервые за все время работы Государственной Думы посетил ее и лично вручил председателю Государственной Думы коммунисту Селезневу орден «За заслуги перед Отечеством» II степени.

После ратификации Договора патриотические силы как в Государственной Думе, так и в ряде общественных организаций подверглись гонениям и были фактически разгромлены. В состав Государственной Думы третьего созыва (2000-2003 гг.) не вошли многие депутаты, выступавшие против ратификации в 1998 году Договора 1997 года. Председателем Комитета по СНГ и связям с соотечественниками вместо Г.И.Тихонова стал мидовский выдвиженец.

В юридической литературе по проблемам Крыма и Севастополя речь идет, как правило, о нарушении отдельных конституционных статей в процессе передачи Крымской области из РСФСР в состав УССР. В книге проблема ставится шире – о подрыве государственного устройства СССР и РСФСР, о нарушении их суверенитета, территориальной целостности. Крымскую проблему нельзя рассматривать в отрыве от системного анализа всех губительных последствий преступной политики новоявленных демократов, возненавидевших союзное государство.

Соглашательская, уступчивая, а порой и предательская позиция пришедших к власти российских либералов при нарушении Украиной конституционных основ суверенитета и государственной целостности СССР и РСФСР, а затем и Российской Федерации разительно отличалась от взрывной, раскованной и активной реакции украинских политиков при возникновении даже небольших конфликтов в процессе решения проблем Крыма и Севастополя. При этом Украина, оставаясь до декабря 1991 года союзной республикой в составе СССР, не постеснялась обратиться в Совет Безопасности ООН с грубо искажающей смысл Договора 1990 года жалобой на Российскую Федерацию по поводу нарушения ею международных принципов и норм при решении вопроса о статусе г. Севастополя (о чем будет сказано подробно). Привычными стали со стороны Украины и угрозы о непредсказуемых последствиях нарушения Россией этих принципов и норм.

Следует отметить своеобразную тактику ведения переговоров со стороны украинских дипломатов: неадекватную реакцию на те или иные понятия и термины, используемые в международном праве. Стоило только коснуться в чисто теоретической, абстрактной форме тех или иных сторон российско-украинских отношений или произнести слова «Крым» или «Севастополь», как тут же звучали эмоциональные речи о грубом вмешательстве «москалей» во внутренние дела Украины, о нарушении ее суверенитета, о территориальных притязаниях.



ниях к Украине» и др. При этом не делалось различий в понятиях «территориальные претензии», «территориальные притязания», «дискуссия по территориальному вопросу», обмен мнениями по вопросу о территории и т.д. Разговор в любом случае завершался со стороны украинских чиновников и политологов драматически звучащей фразой: «Вы что, войны хотите?». Понятно, что всякий спокойный обмен мнениями в такой ситуации был невозможен.

Книга имеет сложную структуру, затрудняющую, очевидно, системное осмысление правовых проблем Крыма и Севастополя. Эта сложность объективно неизбежна, поскольку различный комплекс взаимосвязанных внутригосударственных, международных и территориальных проблем Крыма и Севастополя рассматривается на двух исторически разных этапах – этапе, когда отношения строились по вертикали, в рамках единого социалистического союзного государства и единого законодательства, и этапе, когда Союз ССР распался, начался переход к «рыночной экономике» с весьма неясными очертаниями и устройством, и правовой статус Крыма и Севастополя коренным образом изменился. Конституционные отношения в рамках СССР вокруг Крыма и Севастополя трансформировались в подобие международного права. В связи с тем, что между Россией и Украиной спор вокруг Крыма и Севастополя возобновился с новой силой, стали складываться системы межгосударственных отношений. На первый план выдвинулись весьма своеобразные международно-правовые отношения между двумя странами, что не изменило незаконный характер самой «передачи» Крыма.

Более того, в рамках международного права появились новые возможности: 1) должно быть законное основание; 2) органы государства, осуществляющие действия по передаче, должны быть наделены соответствующими полномочиями по «передаче»; 3) сам процесс передачи регулируется процедурами, закрепляемыми международными договорами и соглашениями.

Хорошо известно, что выводы, основанные на законе, но-

сят более беспристрастный, взвешенный характер, чем субъективные, произвольные действия ответственных должностных лиц. Такая особенность права весьма важна в тех случаях, когда возникает спор между государствами, когда каждое государство выражает свою суверенную волю, свою национальную позицию. При этом стороны призваны аргументировать свою позицию, ссылаясь на правовые нормы. В случае, когда спор между государствами разрешает международная организация, ее решение также должно основываться на международном праве.

Опыт показывает, насколько трудно в этих условиях отыгрывать назад упущенные возможности, восстанавливать конституционный и международный порядок в условиях фактической утраты государственного суверенитета над частью территорий. Но и другой вариант – согласиться с явочным незаконным решением проблемы Крыма и Севастополя, оставить ее, как предлагают некоторые, на усмотрение самой жизни и истории – представляется антипатриотичной позицией. На Западе есть немало «друзей» России, которые только и мечтают о том, чтобы испортить российско-украинские отношения, и не могут жить, не проводя политики дезинтеграции на постсоветском пространстве, не разжигая вражду между народами России и Украины.

Отметим в этой связи, что сама фраза «передача Крыма из состава РСФСР в состав УССР» нуждалась во всестороннем осмыслении, без чего нельзя было разобраться в том, а имеет ли она вообще какой-либо юридический смысл. Автор книги приходит к выводу, что взятое само по себе, понятие «передача» никакого правового смысла не имеет. И только рассматриваемое в связи с *должной* системой конституционных, административных и международных отношений фраза наполняется конкретным юридическим содержанием. Парадокс состоит в том, что этой *должной*, конкретной системы правовых норм и отношений, законных правовых оснований для передачи Крыма Украине никогда не было.

Строго говоря, в условиях реально действующей в 50-ых годах XX столетия союзной Конституции с ее реально действующими едиными правовыми институтами союзной территории, общесоюзной собственности, союзного гражданства, общесоюзными органами власти и управления, налогами, границами и т.д. да еще, добавим, однородной, централизованной и крепкой партийной системой и политической системой в целом «передача» одной области из одной, да еще союзной республики, в состав другой – братской союзной республики, термин «передача» был во многом формальным актом. Во всяком случае, мне не удалось обнаружить ни одной критической юридической статьи, опубликованной в 1960-1980 годах и посвященной неконституционному акту – «передаче» Крыма Украине.

До конца 1990 года союзный партийный центр еще сдерживал в узде аппетиты украинской элиты, начавшей приватизировать южное побережье Крыма. Окрепшая крупная и средняя национальная буржуазия двинулась в первых рядах «борцов» за самостийную Украину, приватизацию общесоюзной собственности и отделение Крыма и Севастополя от союзного государства.

Крым и Севастополь «потеряла» не только Россия, но и Союз ССР. Согласно Конституции СССР 1936 года Союз ССР был единым государством. К концу 80-х годов Крым и Севастополь составляли органическую часть этого единства. Их правовой статус определялся Конституцией СССР 1936 года и союзным законом об областном Совете депутатов трудящихся. Крым и Севастополь «передавались» в рамках единого государства, что позволяет говорить о том, что передавалось административное управление Крымом и Севастополем, что «передавались» права по управлению Крымом и Севастополем от одной союзной республики другой.

Понимая, что передача Крымской области из состава одной союзной республики в состав другой невозможна правовыми актами высших органов государственной власти СССР

и РСФСР, руководство высших партийных и советских органов в качестве основания конституционности такой «передачи» выбрали «хозяйственную целесообразность». А это означало, что передавалась не территория как часть территории Союза, а административное управление ею. Правовой статус Крымской области, определяемый в основном общесоюзным законодательством, принципиальным образом при этом не изменился.

Естественно, поскольку Крымская область вошла в 1954 году в состав Украины, происходили изменения в правовом механизме административного управления Крымской областью, но эти изменения происходили подзаконными актами, продолжающими нарушать Конституцию СССР. Сказанное не имеет отношения к Севастополю как главной базе Черноморского флота, изменения правового статуса которого последовательно проводились украинскими властями с грубейшим нарушением конституций СССР, РСФСР и УССР и с прямым попустительством российских властей вплоть до Договора между Россией и Украиной 1997 года. В целом «передача» Крымской области завершилась с ратификацией Договора 1997 года. Это отнюдь не означает, что Крым и Севастополь стали украинскими. Для юристов после ратификации этого Договора наступила «горячая» пора по анализу огромного массива недействительных, оспоримых, недействующих, ничтожных с юридической точки зрения правовых актов и выработке рекомендаций по их отмене. Борьба за восстановление Крыма и Севастополя не заканчивается, она только начинается. К сожалению, желающих заняться таким анализом оказалось немного. Надеюсь, что их будет больше. И дело тут не только в Крыме и Севастополе. На карту поставлена национальная гордость России.

Правовые проблемы передачи Крыма и Севастополя Украине имеют чрезвычайно широкий спектр, и этот спектр постоянно и кардинальным образом менялся на протяжении довольно длительного исторического отрезка времени. В 1954

году передача Крыма рассматривалась на заседании Президиума Верховного Совета СССР как «проявление дружбы и безграничного доверия русского народа к украинскому народу». В выступлении Председателя Президиума К.Е.Ворошилова выражалась уверенность в том, что Советом Министров и Президиумом Верховного Совета Украинской ССР будет уделено достаточное внимание дальнейшему хозяйственному и культурному развитию Крымской области, повышению материального и культурного благосостояния трудящихся Крыма, который, как подчеркнул К.Е. Ворошилов, «был и всегда останется советской твердыней на Черном море». И предстоит еще разобраться в том, кто конкретно создает и поддерживает ситуацию, при которой Крым – неотъемлемая, органическая часть Российского государства – будь то Российская империя, Союз ССР, РСФСР или Российская Федерация, – уже много лет противостоит незаконным попыткам Украины разыгрывать Крымскую карту для достижения своих амбициозных целей.

Передача Крымской области из состава РСФСР в состав УССР воспринималась до 1990 года не в плане территориальных уступок России, а как выражение крепнущих добрососедских связей между двумя братскими народами. СССР был по сути унитарным государством, где формально-юридические аспекты «суверенитета» союзных республик со всеми его атрибутами (территория, власть, право) при решении «хозяйственной целесообразности» в расчет не принимались. Но об «общности экономики» и тесных культурных связях двух стран после 90-х годов было забыто. Новоявленные украинские олигархи и либералы ринулись на южное побережье Крыма с целью приватизировать за бесценок или просто «распределить» огромный курортный комплекс, представлявший на тот период здравницу мирового значения. Рабочие и служащие предприятий Сибири, Крайнего Севера и Урала, Украины, за счет которых и были построены санатории, дома отдыха, пансионаты и пионерские лагеря остались без льготных профсоюзных путевок.

Антироссийские и антирусские настроения украинской политической элиты имеют хорошо известные причины. Все дело, к сожалению, в том, что без русофобии исчезает идеологическое обоснование претензиям этой элиты на особую геополитическую роль Украины в Европе. Поэтому очередные волны русофобии в Украине, видимо, неизбежны. Важен сделанный в работе вывод о том, что чем мягче и уступчивее будет проявлять себя российская сторона в отношениях с Украиной, тем охотнее будут прибегать в Украине к русофобии как к средству давления на Москву. В основе уступчивости лежит родственность душ и общность клановых интересов, а также источников обогащения свежее испеченных элит. Известно, что украинские олигархи имеют на территории России нажитые на российской нефти и газе недвижимостью. Как говорится в народе «ворон ворону глаз не выклюнет».

Эти причины, а также непрофессиональные действия чиновников в соответствующих исполнительных структурах России, причастных к рассмотрению вопросов Крыма и Севастополя, завели к настоящему времени Крымскую проблему в тупик.

Пассивная, равнодушная позиция чиновников, занятых в высших аппаратных структурах, неоднократно приводила к тому, что крымские органы власти нередко оставались беззащитными в их противостоянии с киевскими властями. Многолетняя борьба крымчан и Севастополя за вхождение в Россию подвергалась постоянному ограничению и прямому запрету. Так, согласно ст. 73 Конституции Украины 1996 года вопросы об изменении территории Крыма решаются исключительно всеукраинским референдумом.

Отметим также, что в книге не рассматриваются вопросы внутривластной деятельности в Украине. Проблемы правового статуса Крыма и Севастополя выступают в монографии либо как затрагивающие интересы Российской Федерации, либо как вопросы международного права. Политика СССР, РСФСР и Российской Федерации по отношению к

Крым и Севастополю в период их нахождения в составе СССР (до декабря 1991 года) вообще не являлась «вмешательством» во внутренние дела Украины. Одностороннее объявление себя суверенным государством на основе Декларации о «незалежности» в июле 1990 года (как и более поздние ее Декларации вплоть до 26 декабря 1991 года) никакой юридической силы не имеют для России. Не является вмешательством во внутренние дела Украины и законная реакция России на многочисленные нарушения суверенитета России, принципов и норм международного права с украинской стороны.

В книге были использованы отзывы и заключения на Договор 1997 года на стадии его подготовки в Государственной Думе д.ю.н., проф. С.Н.Бабурина, д.ю.н., проф. И.П.Блищенко, д.и.н., проф. В.К.Волкова, д.ю.н., проф. Г.В.Игнатенко, д.ю.н., проф. Клеандровой, д.ю.н., проф. Ю.М.Колосова, д.ю.н., проф. В.И.Кузнецова, д.ю.н., проф. Лейбо, д.ю.н., проф. И.И.Лукашука, д.ю.н., проф. А.Н.Талалаева, д.ю.н., проф. С.В.Черниченко, д.ф.н., проф. А.Л.Андреева, д.э.н., проф. Н.С.Зиядуллаева, д.ю.н. Р.А.Каламкарjana, проф. В.А.Романова, проф. И.В.Артемова, проф. А.Н.Вылегжанина и других.

Автор выражает им искреннюю признательность за глубокий анализ проблем Крыма и Севастополя, и патриотическую позицию по защите интересов России, что позволило более всестороннее осветить эти проблемы, увереннее и последовательнее отстаивать эти интересы.

## ГЛАВА I.

### Как либералы извращали историю

*«Сколько русских с негодованием и ужасом пережили эту безвольную, никак не оспоренную, ни малейше опротестованную, по дряблости нашей тогдашней дипломатии, в 24 часа отдачу Крыма – и предательство его при каждом потом крымском конфликте».*

А.Солженицын

#### § 1. Крыму «южане нужны»: «картошка не растет, капуста вянет»

В октябре 1953 года Н.Хрущев, избранный на октябрьском Пленуме Первым секретарем ЦК КПСС, уехал отдыхать в Ялту. Зять Хрущева – А.Аджубей, находившийся на отдыхе вместе с Хрущевым, пишет в своих воспоминаниях<sup>1</sup>, что отдыхал Хрущев своеобразно. Несколько дней, мучаясь, бродил по аллеям парка, уходил на прогулки по царской тропе, подолгу сидел на берегу моря. Потом все это ему надоедало и он придумывал какое-то иное занятие. Как-то утром после завтрака сказал, что поедет на пару дней на плато посмотреть степной Крым.

А.Аджубей пишет, что Хрущев не спешил к Симферополю. В одном из поселений его машину окружила толпа переселенцев, приехавших из России с Волги и из северных русских областей. Из толпы раздавались жалобы на трудные условия ведения хозяйства: «картошка не растет, капуста вянет». Перед вечером, когда задумались о том, где переночевать, Хрущев увидел неподалеку от шоссе маленький военный аэро-

<sup>1</sup> Аджубей А. «Как Хрущев Украине Крым отдал», «Новое время», № 6, 1992, с. 20-21.

дром и приказал свернуть к нему. На грунтовой полосе одиноко стоял старенький «Дуглас». Завидев машины, из летнего домика выскочил перепуганный лейтенант, приложил руку к козырьку, но так и не понял, кому и что докладывать. Хрущев расспросил летчика о самолете и, к ужасу охраны, сказал, что предлагает лететь в Киев.

Спустя несколько часов самолет приземлился на городском аэродроме Киева. Свой первый визит на Украину Хрущев совершил «без всякого предупреждения»<sup>1</sup>.

Поздним вечером в Мариинском дворце, продолжает вспоминать А.Аджубей, собрались киевские руководители. Обед прошел весело и шумно. Хрущев неоднократно возвращался к своей поездке по Крыму и уговаривал украинцев помочь возрождению земли: «Там южане нужны». Но «о формальной передаче Крыма под юрисдикцию Украины за столом речи не шло»<sup>2</sup>.

Через 50 лет, 19 февраля 2004 года в украинской прессе был опубликован «документальный анализ мифа», изложенного в статье А.Аджубея. Оказывается, все факты, изложенные в ней, были «мифом». А вот как, пишет П.Вольвач, было все на самом деле. В конце 1953 года народное хозяйство и социальная сфера Крымской области переживали «глубокий кризис». Это и привело, «по-видимому», – строит догадки П.Вольвач в ходе своего документального анализа – к «тайному появлению» Н.Хрущева в крымских степях глубокой осенью 1953 года с «инспекторской поездкой». Где-то в степи машину, на которой ехал Н.Хрущев, «торпедировали» русские переселенцы с жалобами на тяжелые условия ведения хозяйства. Жалобы произвели на Н.Хрущева «тяжелое впечатление», и в тот же день он срочно выехал в Киев, где имел в

<sup>1</sup> Там же, с. 21.

<sup>2</sup> Там же. Что имел в виду А. Аджубей под «формальной передачей Крыма под юрисдикцию Крыма»?

<sup>3</sup> Петр Вольвач. «Крымский подарок Хрущева: документальный анализ мифа», украинская газета «День», Симферополь, 19 февраля 2004 года.

Мариинском дворце продолжительный разговор с руководством республики. Главной темой разговора стал, переходит документальный аналитик от догадок к твердым выводам, «крымский вопрос»<sup>1</sup>. При этом Никита Сергеевич уговаривал украинцев помочь поселенцам.

Уже в наши дни под грифом «секретно» в Центральном государственном архиве общественных организаций Украины была обнаружена докладная записка «О состоянии сельского хозяйства Крымской области»<sup>2</sup>, датированная 4 январем 1954 года и подготовленная для Первого секретаря ЦК КПУ О.М.Кириченко. В ней была обрисована катастрофическая ситуация в сельском хозяйстве Крыма. «Посевные площади табака, эфиромасличных культур и картофеля, – говорилось в записке, – не достигли уровня 1940 года». Площади садов и виноградников соответственно «составляли 86,8% и 79,2% от довоенного уровня». Еще хуже обстояло дело с севооборотом: лишь три колхоза Крымской области из 304 освоили полевые и кормовые севообороты. Наблюдалось «значительное отставание урожайности» от довоенного уровня. Овощей было убрано в 1953 году 55,0 центнера с гектара против 118,2 центнера в 1940 г., картофеля – соответственно 30,0 и 69,4 центнера с гектара, кормовых корнеплодов – 47,0 и 134,5 центнера с гектара, сена – 14,0 и 17,3 центнера с гектара. Не лучшим было положение и в садоводстве и виноградарстве: урожайность в 1953 году значительно уступала ее уровню в 1940 году: по садоводству соответственно 20,0 и 55,0 центнера с гектара, а по виноградникам – 12,0 и 19,6 центнера с гектара. Соответствующей была и заготовка сельскохозяйственных продуктов: в 1953 году картофеля было заготовлено 34,3% от заготовок 1940 года, овощей – 69,8%, фруктов – 64,4%. «Ужасным» было положение в животноводстве: «продуктивность скота в колхозах низкая», «в области мало скота, особенно в

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> ЦГАГО Украины, Ф-1-ОПЗО, Спр. 3590, с. 105-119.

колхозах и совхозах – плотность на 100 гектаров сельхозугодий в колхозах составляет: крупного рогатого скота – 12,3 головы, среди них коров – 3,7 (по УССР соответственно 19 и 5,1 головы), свиней (на 100 га пашни) – 8,4 головы (по Украине – 25 голов). Продуктивность скота в колхозах низкая, надои молока даже по сравнению с 1948 г. упали с 1565 литров до 1348 в 1953 г.

Возникают в этой связи вопросы, и первый из них – а какой стати ЦК КПУ решил проверить состояние сельского хозяйства Крымской области, входящей в состав соседней союзной республики? И была ли на это санкция российских партийных и советских властей? И почему данные об урожайности кормов и продуктивности животноводства в области были тут же представлены в ЦК КПСС, и уже в середине января 1954 года на его Президиуме было принято постановление о передаче Крыма из состава РСФСР в состав Украины? И, пожалуй, самый интересный вопрос: почему представленные в докладной записке на имя О.М.Кириченко показатели развития сельского хозяйства Крымской области в 1953 году резко отличались от официальных статистических данных, причем в худшую сторону?

Анализ проведенных мною статистических, в т.ч. официальных данных, опубликованных в украинских источниках, показывает, что в 1954 году в Крымской области насчитывалось 439 голов крупного рогатого скота на один колхоз, и она стояла по этому показателю на 11 месте по Украине (областей в Украине было тогда 26). Крымская область находилась на первом месте по Украине в среднем на один колхоз по количеству овец и коз – 1611 голов и опережала по этому показателю Херсонскую область (1268 голов)<sup>1</sup>. Урожай зерновых составлял 15,9 центнера, кукурузы – 18,8 центнера с гектара<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Украинская ССР, АН Украинской ССР, Институт экономики, часть первая, Государственное издательство географической литературы, М., 1957, стр. 383.

<sup>2</sup> Там же, с. 386.

По данным за 1955-1960 гг. урожайность в Крымской области пшеницы озимой составила в среднем 15,6 центнера с гектара, кукурузы – 18,1 центнера с гектара<sup>1</sup>.

За успехи украинского народа в развитии социалистического сельского хозяйства и в связи с 300-летием воссоединения Украины с Россией ЦК КПСС и Советское правительство наградили орденом Ленина Крымскую область и еще 14 областей Украины. Херсонской области (на которую любят в порядке сравнения ссылаться украинские экономисты как на регион продвинутого сельского хозяйства по сравнению с отсталой Крымской областью) в этом перечне не было<sup>2</sup>.

Еще к одному мифу украинских документалистов относится их утверждение о том, что в 1954 году Крымская область переживала глубокий кризис в социальной сфере. В конце 1953 года в области было только всего три хлебных магазина, 18 – мясoproдуктовых, 8 – молочных. Два магазина торговали тканями, 9 – обувью, пять – стройматериалами, 28 книжных магазинов – книгами. Полностью прекратилась торговля овощами и картофелем в государственном секторе<sup>3</sup>.

Однако по официальным данным, число предприятий розничной торговли в 1950 году составляло в Крымской области 3461, а число предприятий общественного питания – 675. Розничный товароборот государственной торговли составлял в год 203 млн. рублей<sup>4</sup>. Массовых библиотек насчитывалось свыше 1000, а клубов – 866. Только в Симферополе функционировали три вуза, 10 техникумов и средних специаль-

<sup>1</sup> Народное хозяйство Крымской области. Статистический сборник, изд-во «Статистика», Одесса, 1972, с. 2.

<sup>2</sup> Украинская ССР, АН УССР, 1965, Киев, с. 150-151.

<sup>3</sup> «День», № 29, четверг, 19 февраля 2004 г.

<sup>4</sup> Академия наук Украины, Институт экономики Украинской ССР, часть вторая, Государственное издательство географической литературы, 1958 г., с. 251.

ных школ, около 30 школ, три театра, пять кинотеатров и три театра<sup>1</sup>.

Грубое искажение информации о состоянии дел в Крымской области понадобилось украинским мифологам для того, чтобы показать, какой тяжелый груз проблем взваливает на себя Украина в связи с «передачей» ей Крыма, и что только ее братская помощь с одновременной передачей всей Крымской области Украине решит все проблемы полуострова. Украину, оказывается, пришлось упрашивать присоединить к себе Крым и Севастополь.

Еще больше взвинчивая себя, украинские документалисты перешли к широким обобщениям: не только в 1954 году, но и в течение всего советского периода в целом Крымская область снабжалась продуктами впроголодь. Поэтому вопрос о включении Крыма в состав Украины «встал еще в 1917 году»<sup>2</sup>. Крым «надо было спасать», и он не мог развиваться без помощи всей Украины вообще. Забывалось при этом, что Крым только благодаря России уже к 1954 году превратился в мировую здравницу, что для обеспечения национальных интересов и самой Украины к этому же времени была создана Главная база Черноморского флота в Севастополе, и что только объем финансирования на восстановление Севастополя составил на 1949-1952 годы 1.523 млн. руб. капиталовложений. Огромные по тем временам суммы.

Сфальсифицированные данные о состоянии дел в сельском хозяйстве Крымской области стали поводом для «передачи» Крыма из состава УССР в состав РСФСР.

<sup>1</sup> ЦСУ УССР, Статуправление народного хозяйства Крымской области, Статистический сборник, Симферополь, изд-во «Таврия», 1977 год, с. 114.

<sup>2</sup> По материалам UA Regnum, Киев, 17 апреля 2008 г. <http://www.Kgs.ru/actides/politica/news 2008-04-17-12-35-34-349 Rtml>.

## **§ 2. О передаче Крыма Украине Н.Хрущев сообщил членам Президиума ЦК КПСС по пути в столовую. Без предварительных обсуждений и согласований – «так проще»**

Поставленную перед собой задачу – передать Крым Украине – Хрущев вполне мог решить конституционно-правовым путем, но тогда ему неизбежно пришлось бы столкнуться со сложной, весьма длительной и еще не отработанной конституционной процедурой такой передачи. И в процессе ее неизбежно возникли бы не только правовые ограничения. К тому же предстояло преодолеть политическую оппозицию, которая таилась в самом ЦК КПСС в лице «старой гвардии». Она была еще в полной силе и неизмеримо опытнее в решении государственных вопросов. К тому же осторожной и консервативной.

Н.Хрущев решил действовать напролом, быстро и решительно. По одной из версий о своем решении передать Крым Украине он сообщил членам Президиума ЦК партии как бы между прочим, в перерыве одного из заседаний Президиума, по дороге на обед. «Да, товарищи, тут есть мнение передать Крым Украине», – обронил он вскользь. И объяснил: «Так проще». «Почему? Что проще?» – опешили товарищи. «Проще и проще», ответил Хрущев. Ни у кого не хватило смелости возразить. Желание Первого Лица Правящей Партии, выраженное в привычной для партийной среды форме – «тут есть мнение», – было законом<sup>1</sup>.

О решительности Н.Хрущева говорит и такой факт. Георгий Мясников, бывший второй секретарь Крымского обкома КПСС, вспоминает, как Д.С.Полянский (бывший в 1954 году председателем Крымского облисполкома) «пошел в гору»: Хрущев, Титов и Полянский «встретились в Крыму. Хрущев

<sup>1</sup> <http://www.pravda.ru/world/former-usse/ukraine/19-02-2009/302213-ukraine-O>.

высказал идею передачи Крыма Украине. Титов (бывший первый секретарь Крымского обкома) идею с ходу отверг, а Полянский сказал, что это гениально. На другой день собрали пленум, Титова прогнали, а Полянский стал первым секретарем обкома» (дневниковая запись от 4.02.1973)<sup>1</sup>.

Крымский вопрос было решено поставить на обсуждение Президиума ЦК КПСС, который состоялся 25 января 1954 года. Председательствовал на заседании Маленков Г.М. Присутствовали члены Президиума ЦК КПСС Хрущев Н.С., Ворошилов К.Е., Булганин Н.А., Каганович Л.М., Микоян А.Л., Сабуров М.З., Первухин М.Г.; кандидаты в члены Президиума ЦК Шверник Н.М., Пономаренко П.К.; секретари ЦК КПСС Суслов М.А., Поспелов П.Н., Шаталин Н.Н.

Выписка из протокола № 49 заседания Президиума ЦК КПСС «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» была предельно краткой:

Постановили:

1. Утвердить с поправками, принятыми на заседании, прилагаемый проект Указа Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

2. Признать целесообразным провести специальное заседание Президиума Верховного Совета СССР, на котором рассмотреть совместное представление Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Секретарь ЦК КПСС Н.Хрущев<sup>2</sup>.

Проект Указа обсуждался и принимался без участия председателей Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР. Информация о том, каково было содержание утвержденного на заседании проекта Указа Президиума Верховного Совета СССР и каковы были поправки, принятые к нему на заседании, остаются неизвестными.

<sup>1</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

<sup>2</sup> АЛРФ. Ф. 3. Оп. 10. Д. 65 Л. 1, 4-6. Подлинник.

1 февраля 1954 года на утверждение Н.С.Хрущева была подана записка за подписями Сулова и Пегова. В ней говорилось о порядке проведения заседания Президиума Верховного Совета СССР по рассмотрению «совместного представления» Президиумов Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Но судя по всему, подготовить и принять такое представление Президиумы Верховных Советов двух союзных республик не успевали. И последующий ход анализа событий показал, что оно не было ими принято и не представлено Президиуму Верховного Совета СССР.

И одна из причин того, что «совместное представление» не было представлено, заключалась, очевидно, в том, что Президиумы Верховных Советов РСФСР и УССР должны были найти правовые основания для принятия постановления. Конституция РСФСР 1937 года в статье 32 гласила, что Президиум Верховного Совета РСФСР подотчетен Верховному Совету РСФСР во всей своей деятельности. В статье 33 этой же Конституции, где перечислялись полномочия Президиума, о его праве принимать представления (в том числе совместные) о передаче областей из состава РСФСР в другие республики ничего не говорилось. Да и самого термина «передача» в этом перечне не было. Аналогичная ситуация существовала и в Украине.

Судя по всему, в аппарате Президиума Верховного Совета РСФСР были сомнения и колебания по существу. 5 февраля 1954 года Совет Министров РСФСР, не имевший никаких полномочий по решению территориальных вопросов, в спешном порядке принимает в одностороннем порядке постановление «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР». Крымский вопрос произвольно выводится из сферы конституционной в сферу административно-хозяйственную. Учитывая «территориальное тяготение» Крымской области к Украинской ССР, общность экономики и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской облас-



тью и Украинской ССР, Совет Министров РСФСР постановил: считать целесообразным передать Крымскую область из состава РСФСР в состав УССР. Тут же следовала его просьба к Президиуму Верховного Совета РСФСР «рассмотреть данный вопрос» и войти в Президиум Верховного Совета СССР с «соответствующим постановлением»<sup>1</sup>.

Проще не получалось. Возникли сложности, да еще и с нарушением различных конституционных процедур и правовых оснований. Кроме того, Президиуму Верховного Совета РСФСР предписывалось рассмотреть уже принятое Советом Министров РСФСР решение и войти в Президиум Верховного Совета СССР с «соответствующим постановлением». Директивная форма отношений между исполнительным и законодательными органами раскрывает роль каждого из них в решении крымского вопроса.

Основанием решения вопроса стала не конституция, а «учет» территориального тяготения Крымской области к Украинской ССР, общность экономики и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР. В своей совокупности они позволяли говорить о целесообразности передачи Крыма Украине.

В тот же день (по логике событий, во второй половине дня) 5 февраля 1954 г. состоялось заседание Президиума Верховного Совета РСФСР. Председательствовал Тарасов М.Л. Присутствовали заместители Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР Андреева З.А., Данилова А.П., Селюкин М.О., Цыремпилов Д.Д., Щербаков П.В.; секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР Зимин И.Н.; члены Президиума Верховного Совета РСФСР Бузина П.С., Ладанов П.Ф., Пантиков П.Л., Пупшова К.Л., Соколов А.Г., Степанова К.В., Цветкова В.С., Яснов М.А., а также министр юстиции РСФСР Рубичев А.Т., председатель Верховного Суда РСФСР Зитюков С.Л., прокурор РСФСР Баранов П.В., замес-

титель председателя исполнительного комитета Крымского областного Совета депутатов трудящихся Пономаренко Т.М., председатель исполнительного комитета Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся Сосницкий С.В.

На рассмотрение был вынесен вопрос «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР». Постановление гласило: учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Настоящее постановление внести на утверждение Президиума Верховного Совета СССР. Подписали документ Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР М.Тарасов и секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР И.Зимин<sup>1</sup>.

Отметим, что в данном постановлении не говорилось, в отличие от постановления Совета Министров РСФСР, о том, что Президиум Верховного Совета РСФСР «считает целесообразным» передачу Крымской области Украине, и было представлено на утверждение Президиума Верховного Совета СССР не как принятое совместно с Президиумом Верховного Совета Украинской ССР, – что предписывалось ЦК КПСС – а как самостоятельное.

13 февраля 1954 года Президиум Верховного Совета УССР принял свое, также самостоятельное постановление «О представлении Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу передачи Крымской области в состав УССР»<sup>2</sup>. Само название постановления Президиума Верховного Совета РСФСР было искажено: оно называлось киевским Президиумом не постановлением, а «представлением» по вопросу передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР. И соответственно этому «представлению» Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановил: просить Пре-

<sup>1</sup> ЦГА РСФСР. Ф.259. Оп.1. Д. 645. Л. 159. Подлинник.

<sup>1</sup> ЦГА РСФСР. Ф.385. Оп.13. Д.492. Л.1-2. Подлинник.

<sup>2</sup> ЦГАОР. Ф.7528. Оп.85. Д.94. Л.9. Заверенная копия.

зидиум Верховного Совета СССР передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украинской ССР. В постановлении Президиума Верховного Совета Украинской ССР говорилось также, что она считает передачу Крыма Украинской ССР «вполне целесообразной», учитывая общность экономики РСФСР и УССР, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи, что не соответствовало постановлению Президиума Верховного Совета РСФСР, в котором о целесообразности передачи Крыма Украине не говорилось.

Примечателен и тот факт, что в Президиум Верховного Совета СССР 15 февраля было срочно послано письмо за подписью Д.С.Коротченко – Председателя Президиума Верховного Совета УССР и В.Нижника – Секретаря Президиума Верховного Совета Украинской ССР<sup>1</sup>, в котором говорилось, что Президиум Верховного Совета УССР в принятом им 13 февраля 1954 года постановлении не просит Президиум Верховного Совета СССР передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украины, а вносит этот вопрос на утверждение Президиума Верховного Совета СССР. Разница принципиальная. В отличие от Совета Министров РСФСР, который мог только «просить», Президиум Верховного Совета УССР имел право в порядке законодательной инициативы вносить вопрос на утверждение Президиума Верховного Совета СССР. При этом были опущены из украинского названия постановления слова «о представлении Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу передачи»: речь шла о новом названии – «О постановлении Президиума Верховного Совета УССР». Само постановление, напомним, вносилось на утверждение Президиума Верховного Совета СССР самостоятельно. Подчеркнем, что все эти корректировки, затуманившие название и смысл «совместного» постановления, представленного якобы украинской стороной, были внесены ею

<sup>1</sup> ЦГАОР. Ф.7523. Оп.85. Д.94. Л.8. Заверенная копия.

«письмом» без соответствующего юридического оформления и с нарушением установленного порядка.

Открывая заседание Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля 1954 года, Ворошилов К.Е. объявил об обсуждении, как и было предписано ЦК КПСС, вопроса о совместном представлении Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области Украине. Однако выступавшие с речами члены Президиума Верховного Совета СССР четко разделились на две группы – ту, которая говорила о «совместном представлении», и ту, которая говорила о «предложении» или «представлении». Соответственно различались содержание и правовая форма принятых на заседаниях Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР решений.

Тарасов М.П. внес на рассмотрение и утверждение Президиума Верховного Совета СССР самостоятельно принятое Президиумом Верховного Совета РСФСР **постановление** Президиума Верховного Совета РСФСР.

Председатель Президиума Верховного Совета Украинской ССР Коротченко Д.С. просил Президиум Верховного Совета СССР **утвердить** на заседании текст «совместного представления» Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета Украинской ССР о передаче Крыма в состав Украинской ССР. О каком «совместном представлении» шла здесь речь? «Разделять предложение» Президиума Верховного Совета РСФСР и просить Президиум Верховного Совета СССР утвердить некое совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР – разные вещи. После этого им оглашается еще одно решение – Постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 13 февраля 1954 года «О представлении Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу передачи Крымской области в состав Украинской ССР». В «Ведомостях...» это второе решение отсутствует, осталось только «совместное представление». Какова же тогда судьба

первого «представления»? И что, в таком случае, голосовалось: Постановление Президиума Верховного Совета СССР об утверждении совместного представления, постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года или же предложение о передаче Крымской области в состав УССР?

Кандидат в члены Президиума ЦК КПСС Шверник М.Н. говорил о «предложении», а не о «совместном представлении». Рашидов Ш., Куусинен О.В., Ворошилов К.Е. ссылались на «совместное представление». Такое разнообразие в наименовании документа далеко не случайно. Возникает даже вопрос – а был ли сам документ под названием «совместное представление»?

Анализ выступлений на заседании Президиума Верховного Совета СССР с высокой степенью определенности позволяет утверждать, что совместного представления Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР, понимаемого как единый документ, принятый на совместном заседании двух Президиумов Верховных Советов – РСФСР и УССР, – не было. А именно такой документ имелся в виду в протоколе № 49 заседания Президиума ЦК КПСС 25 января 1954 года о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Напомним, что в нем говорилось о проведении специального заседания Президиума Верховного Совета СССР, на котором и следовало рассмотреть совместное представление Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР.

Примечательно то, что текст официального сообщения о заседании Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля 1954 года, посвященного рассмотрению совместного представления Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР (включая тексты выступлений на нем) и опубликованного 27 февраля 1954 г.<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> «Правда» 27 февраля 1954 г., с. 2.

а также тексты выступлений Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР Тарасова М.П., Председателя Президиума Верховного Совета Украинской ССР Коротченко Д.С., Шверника Н.М., Рашидова Ш., Куусинена О.В. и Председателя Президиума Верховного Совета СССР Ворошилова К.Е. существенно отличаются от стенограммы заседания Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля 1954 года, опубликованной 50 лет спустя.

Вполне понятно, что данные отличия возникли не случайно в результате «технических» ошибок и небрежного редактирования. В ЦК КПСС подобные ошибки не допускались. Да и само содержание исправлений отражало определенную направленность в оценке событий, происходивших в далеком 1954 году. И эта направленность имела в той обстановке принципиальное значение.

Так, Шверник Н.М. подчеркнул в своем выступлении 19 февраля 1954 года тот факт, что Крым является здравницей мирового значения, отметив, что Крым играет в народном хозяйстве СССР значительную роль, и впредь останется первоклассной здравницей. И далеко не случайно, что данное высказывание, содержащееся в стенограмме заседания Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля 1954 года, отсутствует в речи Шверника Н.М., опубликованной 10 февраля 2004 года в «Российской газете».<sup>1</sup>

Отметим в этой связи, что сравнительный анализ выступлений на заседании Президиума Верховного Совета СССР может проводиться только на основе двух официальных источников: газеты «Правда» от 27 февраля 1954 года, где был опубликован материал «В Президиуме Верховного Совета СССР», и «Ведомостей Верховного Совета СССР». Эти два источника опубликовали идентичную информацию.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного совета Союза ССР, 9 марта 1954 года № 4 (798), стр. 170.

К сожалению, многочисленные публикации в прессе о заседании Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля используют различные «секретные» версии стенограммы (для придания, видимо, сенсационности), не имеющих официального характера. Так, 19 февраля 2004 года «Российская газета» опубликовала статью Э.Гусейнова под названием «Крым потеряли по пути к коммунизму»<sup>1</sup>. Публикация была подготовлена по материалам журнала «Исторический архив» № 1, 1992 год и содержала целый ряд грубых искажений названных официальных источников. Возможно, не стоило бы обращать внимание на эту статью, если бы «Российская газета» не претендовала на официальный источник. Для такого источника недопустимы следующие искажения, содержащиеся в статье Э.Гусейнова.

1. Э.Гусейнов **произвольно** разбивает и корректирует текст стенограммы заседания Президиума Верховного Совета СССР на разделы: «Россия начинает и проигрывает», «Крым передавали, заботясь о человеке» и др. Эти легковесные журналистские клише абсолютно не применимы по отношению к тексту официальных документов.

2. Из официального текста выступления Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР Тарасова М.П. Э.Гусейнов изымает фразу: «Просим Президиум Верховного Совета СССР утвердить наше представление по этому вопросу» (по вопросу передачи Крымской области в состав Украинской ССР – авт.). В этой фразе понятие «представление» Президиума Верховного Совета РСФСР четко отграничивается от «совместного» представления, которое якобы было представлено в Президиум Верховного Совета СССР Президиумом Верховного Совета РСФСР и Президиумом Верховного Совета УССР (о чем говорил выступивший вслед за Тарасовым М.П. Коротченко Д.С.).

3. Из выступления Коротченко Д.С. опущен абзац, начинающийся словами: «Трудящиеся Советской Украины твердо

помнят и в веках не забудут того, что только благодаря дружбе, помощи и поддержке братского русского народа и других народов нашей Родины, благодаря постоянной заботе Центрального Комитета КПСС и Советского правительства украинский народ добился огромных успехов в подъеме экономики, в расцвете культуры – национальной по форме, социалистической по содержанию».

4. Из фразы «это решение (о передаче Крыма из состава РСФСР в состав УССР – авт.) с благодарностью и одобрением будет встречено всем украинским народом» опущено слово «и одобрением».

5. Из выступления Шверника Н.М. вычеркнута фраза – «несомненно, что и впредь Крым останется первоклассной всесоюзной здравницей».

6. В выступлении Куусинена О.В. слова «в нашей социалистической стране» заменены словами «в нашей стране».

7. Из выступления Ворошилова К.Е. опущены слова: Крым «был и всегда останется советской твердыней на Черном море» и др.

Подобного рода искажения носили ярко выраженный идеологический характер. Если цель, поставленная автором этой книги, состоит в том, чтобы устранить искажения, сознательно или по ошибке допущенные украинскими «документалистами» при освещении тех далеких событий, то цель Э.Гусейнова – в бездарных потугах на остроумие высмеять идеи интернационализма, которые действительно лежали в основе братской дружбы русского и украинского народов. Современный либерал с его нагловатым цинизмом органически не в состоянии понять отношения дружбы народов. А ведь такие идеи дружбы и сотрудничества в то время определяли отношения дружбы народов Азербайджана и Армении.

В заключение еще об одном нарушении закона, допущенном Президиумом Верховного Совета СССР. 19 февраля 1954 года он утвердил постановление с нарушением кворума: из 27 его членов присутствовали только 13. И снова политика

<sup>1</sup> «Российская газета», 2004 г., 19 февраля.

одержала верх над правом. Президиум Верховного Совета СССР, нарушая Конституцию СССР, проголосовал «за» о передаче Крыма в состав Украины.

### § 3. Вся власть Советов депутатов трудящихся не смогла воспрепятствовать принятию ошибочного решения

Фраза, сказанная Н.Хрущевым, – «так проще» – говорила о том, что он осознавал сложности, связанные с конституционными процедурами передачи Крыма Украине, и решил упростить эту передачу. Но блестящим образом подтвердилась поговорка «простота хуже воровства». Н.Хрущев явно недооценил всю сложность решения правовых проблем национально-территориального развития Крымской области, особенно на этапе ее вхождения в состав двухэтажной федерации – Союз ССР и РСФСР, исторический опыт ее государственного строительства, негативные последствия поспешного решения этих проблем. И простота, а также легкость, с которой Хрущев совершил такую передачу, поражает. И то, что умудренные опытом организационных перестроек «старшие товарищи» не осмелились возразить, остановить свежеепеченного Первого секретаря ЦК КПСС, говорит о многом. Уверовав в свои силы, Никита Сергеевич начал крушить налево и направо отлаженную при И.В.Сталине систему государственного и хозяйственного управления страной. Произвольная «передача» Крымской области и Севастополя были только началом. В 1956 году было разгромлено Министерство сельского хозяйства СССР. В 1957 году были ликвидированы союзные и союзно-республиканские министерства СССР, союзных и автономных республик. Созданные в республиках и областях советы народного хозяйства вскоре доказали свою неэффективность. Стали организовываться на союзном уровне государственные комитеты, а затем и восстанавливаться и министерства. В 1962 году произошла очередная реформа: разделение на местах советских, партийных, исполнительных

и правоохранительных органов власти и управления на промышленные и сельскохозяйственные. В октябре 1964 года Пленум ЦК КПСС восстановил единство системы партийного и советского руководства, одновременно отправив на пенсию великого реформатора<sup>1</sup>.

Разговоры о том, что Хрущев не мог предвидеть последующего развития событий, не имеют никаких оснований. Умение предвидеть – главное в политическом руководстве. Такой чертой Н.Хрущев явно не обладал. Тем более необходимо было соблюсти все конституционные процедуры, что исключило бы принятие им либо отмену безответственного и эмоционального решения «подарить» Крым Украине. Власть Советов не сработала, культ личности приобрел разрушительные свойства.

В поговорке «простота хуже воровства» содержится глубокий смысл. Она применима к тем, кто обладает такими качествами, как необдуманная прямолинейность; эмоциональ-

<sup>1</sup> В июне-июле 1964 года в составе группы сотрудников Института государства и права АН СССР я принимал участие в изучении опыта Тульской области по реорганизации всей системы власти и управления в области по производственному принципу. Цель, поставленная перед группой, состояла в том, чтобы с позиции высокой юридической теории оправдать принятое по инициативе Н. Хрущева решение ЦК КПСС. По итогам изучения непосредственно на месте опыта перестройки и бесед с практическими работниками мною была подготовлена и представлена руководителю группы аналитическая записка, в которой содержалась негативная оценка результатов реформы. О реакции на записку я узнал 14 октября 1964 года из объявления по Институту о том, что 16 октября 1964 года состоится общепартийное собрание, на котором будет рассмотрено мое персональное дело. Докладчиком должен был выступить старший научный сотрудник Института, кандидат юридических наук Ю.А.Тихомиров. Но мое исключение из партии не состоялось. 14 октября 1964 года Пленум ЦК КПСС снял Н.Хрущева с поста Первого секретаря ЦК КПСС, а заодно отменил решение Пленума ЦК КПСС о реорганизации управления сельским хозяйством по производственному принципу. Собрание не состоялось, его организаторы сделали вид, что ничего не произошло. Тем не менее я попал в число неблагонадежных и в 1972 году в результате гонений и ограничений был вынужден покинуть Институт.

ность в принятии решений, в которых отсутствует логика и рациональность, и чьи мозги не в состоянии проследить последующую причинную цепочку событий. Простота не позволяет соблюдать баланс эмоций и трезвой логики, что необходимо при принятии важных решений.

Все последующие события подтверждают этот вывод.

26 апреля 1954 г. Верховный Совет СССР принял Закон СССР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР». Закон установил: 1. Утвердить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики. 2. Внести соответствующие изменения в статьи 22 и 23 Конституции СССР.

Вопрос о передаче Крыма Украине утверждался высшими органами власти дважды. И дважды грубо нарушались не только нормы права, но и процедуры их реализации.

Президиум Верховного Совета СССР осозная, видимо, «нестандартность» ситуации, не стал вносить по своей инициативе вопрос о передаче Крымской области на вторичное утверждение Президиума Верховного Совета СССР и брать на себя ответственность за нарушение Конституции СССР. Выходить из этой ситуации выпало на долю Верховного Совета СССР.

В своем выступлении на сессии Верховного Совета СССР по вопросу об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года Секретарь Президиума Верховного Совета СССР Пегов Н.М. утверждал, что Президиумы Верховных Советов РСФСР и Украинской ССР вошли в Президиум Верховного Совета СССР «с совместным представлением» о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Президиум Верховного Совета СССР рассмотрел это представление и 19 февраля 1954 года принял Указ о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР.

Н.Пегов не стал вдаваться в правовую оценку действий своего Президиума, мимоходом сказав, что Президиум, утверждая Указ о передаче Крыма в состав Украины, «руководствовался» тем, что «согласно Конституции СССР утверждение изменений границ между союзными республиками относится к ведению Верховного Совета СССР». Н.Пегов подменил одну статью Конституции СССР другой, исказив тем самым суть вопроса, о чем будет сказано в дальнейшем.

Далее. Согласно ст. 146 Конституции СССР 1936 года вносить изменения в нее можно было только решением, а не законом, причем большинством голосов не менее двух третей в каждой из палат Верховного Совета СССР (Совете Союза и Совете Национальностей). Статья 39 той же Конституции гласила, что закон считается утвержденным, если он принят обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством голосов каждой палаты. Следовательно, внесенные на сессии Верховного Совета СССР, состоявшейся 26 апреля 1954 года, изменения в Конституцию СССР на основании принятого на сессии закона также являлись незаконными и не могли быть законными. Они являются незаконными вплоть до настоящего времени, поскольку их никто не отменял.

Обойдя острые углы, Н.Пегов, в обязанности которого входил контроль за соблюдением Конституции СССР, фактически оправдывал антиконституционную позицию Президиума Верховного Совета СССР, принявшего решение о передаче Крыма Украине на основании «учета» общности экономики, территориальной близости и тесных хозяйственных и культурных связей между Крымской областью и Украинской ССР. Не обошлось при этом без «теоретических» обоснований. Крымская область, – рассуждал Н.Пегов, – не имеет общей границы с другими областями РСФСР, а непосредственно примыкает к Украинской республике, является продолжением южных степей Украины, составляя вместе с ними «единую территорию» этого района. Узкий перешеек, соединяющий

южные степи Украины и степные районы Крыма, стал практически единственным основанием для вывода о целесообразности передачи Крыма Украине. Каждая фраза, каждое слово в этом «теоретическом обосновании» являются ошибочными, о чем будет сказано в дальнейшем.

Выступление Пегова представляет определенный интерес тем, что он вносит «ясность» в трактовку понятия «целесообразность». Разновидностями целесообразности выступают, говорит он, «хозяйственная» и «политическая» целесообразность. Пегов сужает понятие целесообразности, которое использовалось в законах и указах о передаче Крыма Украине 1954 года, до понятия «хозяйственная целесообразность». Очевидно, что тем самым уже тогда ставилась под сомнение политическая целесообразность передачи Крыма Украине. Грубая ошибка в решении крымского вопроса в 1954 году со временем становилась все более очевидной. Понятие «хозяйственная целесообразность» не спасает положения, а делает «передачу» вообще бессмысленной. Передача Крыма становится в корне безграмотным решением. Доказуем, на наш взгляд, вывод о том, что цель, поставленная передачей Крыма Украине, не достигнута, и РСФСР потерпела огромный материальный ущерб в результате хозяйственной нецелесообразности передачи Крыма. Она – Украина – должна по решению международного суда восстановить нанесенный ею ущерб российской стороне. Искусственный характер такой передачи очевиден (о чем будет сказано далее).

Географическое положение Крыма, – продолжал развивать свои теоретические выкладки Н.Пегов, – в значительной степени обуславливает сходство экономики Крымской области с экономикой южных районов Украины. Поэтому по территориальным и экономическим соображениям передача Крымской области в состав Украинской республики является «вполне целесообразной».

Где-то в середине своего выступления Н.Пегов наконец-то произносит фразу, имевшую отношение к теме его доклада:

Конституцией СССР установлено, что территория союзных республик не может быть изменена без их согласия. Но комментировать это положение Конституции не стал.

В заключение Н.Пегов отметил, что в утвержденном Верховным Советом СССР Государственном бюджете СССР на 1954 год предусматривается увеличение ассигнований на содержание и расширение сети домов отдыха и санаториев. Государственный бюджет, ассигнования, выделяемые общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР, и создавали материальную базу развития курортов Крыма и определяли, таким образом, общность экономических, территориальных и культурных отношений Крыма, Союза ССР и РСФСР.

К слову, вопрос о том, что Крым остается после его «передачи» в составе Союза, не вызывал тогда никаких сомнений. Представитель Украины на сессии Верховного Совета Союза ССР в апреле 1954 года заверял: «В семье братских народов, во главе с великим русским народом Советская Украина – неотъемлемая и составная часть Советского Союза».

2 июня 1954 года вопрос о Крыме рассматривался на сессии Верховного Совета РСФСР. На ней речь шла уже не о согласии или несогласии РСФСР на изменение статуса Крыма, а о приведении Конституции РСФСР в соответствие с Конституцией Союза ССР. В принятом Верховным Советом соответствующем Законе речь шла не только об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 февраля 1954 г., но и делалось добавление: «а также в соответствии с Законом СССР от 26 апреля 1954 года внести необходимые изменения и дополнения в ст. 22 и 23 Конституции СССР». В процессе этих действий «попутно» были нарушены конституционные принципы, закрепленные ст.ст. 15 и 18 Конституции СССР. В соответствии со статьей 15 Союз ССР охранял суверенные права союзных республик. Статья 18 указывала, что территория союзных республик не могла быть изменяема без их согласия. Указ Президиума Верховного Совета СССР

от 18 февраля 1954 года нарушил суверенные права РСФСР, поскольку «согласие» на изменение давал не Верховный Совет РСФСР, а Президиум Верховного Совета РСФСР.

Следует в этой связи заметить, что в ст. 14 (п. «е») Конституции СССР речь шла об утверждении образования новых краев и областей, а также новых автономных республик в составе союзных республик, иными словами, в рамках отдельно взятой союзной республики. Об утверждении «передачи» краев и областей или автономных республик из одной союзной республики в другую речи здесь не идет. Соответственно об утверждении изменений границ между союзными республиками (п. «д») в связи с «передачей» краев, областей, автономных республик также ничего не говорится. Ни РСФСР, ни УССР не имели права изменять свои границы без референдума, т.е. изменение границ было юридически ничтожным актом.

Соответственно в ст. 19 (п. «в») Конституции РСФСР 1937 года говорилось только о представлении на утверждение Верховного Совета СССР образования новых краев и областей, а также новых автономных республик и областей в составе РСФСР, иными словами, в рамках РСФСР. О какой-либо «передаче» области или края из состава одной союзной республики в состав другой путем «совместного» представления в Президиум Верховного Совета СССР от двух союзных республик – это уже из области январских фантазий Президиума ЦК КПСС образца 1954 года, о чем уже говорилось. Одна глупость влекла за собой целую цепочку нелепых, не предусмотренных конституциями СССР и РСФСР «законодельных» процедур.

Подчеркнем, что статья 33 Конституции РСФСР 1937 года содержала исчерпывающий перечень полномочий Президиума Верховного Совета РСФСР, но этот перечень не содержал даже намека на право Президиума решать вопрос о территориальном переустройстве республики во взаимоотношениях с другими союзными республиками.

Конституция Украинской ССР 1937 года также не называет в числе полномочий Президиума Верховного Совета УССР право решать вопросы территориальной целостности УССР. Статья 18 Конституции УССР содержала лишь положение о том, что территория УССР не могла быть изменена без ее согласия.

Как в Конституции РСФСР, так и в Конституции УССР не было предусмотрено право Президиумов Верховных Советов этих республик обращаться в Президиум Верховного Совета СССР с совместным представлением о «передаче» областей, входящих в состав РСФСР или УССР.

В соответствии со ст. 22 Конституции РСФСР Верховный Совет РСФСР являлся высшим органом государственной власти РСФСР. Согласно ст. 23 Конституции он осуществлял все права, присвоенные РСФСР согласно ст. 13 и 19 Конституции РСФСР, поскольку они не входили, в силу Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету РСФСР органов РСФСР: Президиума Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР и министерств РСФСР. Высший орган государственной власти РСФСР мог осуществлять лишь права, предусмотренные ст. 13 и 19 Конституции.

Когда заходит речь о незаконности передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, то говорят обычно о нарушении Конституций СССР и РСФСР постановлениями Президиумов Верховных Советов СССР и РСФСР. Не упоминается при этом о том, что одновременно этими органами нарушалась и Конституция Украинской ССР 1937 года. Ее 15 статья гласила, что территория УССР не могла быть изменена без согласия Украинской ССР. В статье 19 говорилось, что ведению Украинской ССР в лице ее высших органов государственной власти и органов государственного контроля подлежали а) контроль за соблюдением Конституции; б) образование новых областей в составе УССР; в) установление границ областей.



Верховный Совет Украинской ССР осуществлял все права, присвоенные Украинской ССР согласно ст. 13 и 19 Конституции Украины, поскольку они не входили, в силу Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету Украинской ССР органов Украинской ССР – Президиума Верховного Совета Украинской ССР, Совета Министров Украинской ССР и министерств Украинской ССР. Президиум Верховного Совета УССР не имел, таким образом, права представлять в Президиум Верховного Совета СССР предложения или представления о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, обосновывая это «хозяйственной целесообразностью». Очевидно, что эмоции от неожиданного «подарка» Украине заглушили трезвые размышления о юридической чистоте самой передачи этого подарка.

В Конституции России содержится много возвышенных слов о суверенитете и независимости Российской Федерации. И здесь не должно быть двойных стандартов. «Передача» целой области из состава России в состав Украины предполагает согласованный с законодательной властью Украины «прием» в состав Украины области, передаваемой в данном случае из состава России. Почему же законодательная власть Украины и многочисленные украинские политологи не выступили с гневными протестами против нарушения ее Конституции, а тем самым «незалежности» Украины, как она делает это по отношению к Российской Федерации? И ведь прекрасно они осознают антиконституционный характер такой передачи.

До распада СССР существовала общность конституций РСФСР и УССР. Конституционное регулирование в двух этих республиках исходило из единой природы общественных отношений и одновременно отражало особенности исторических, территориальных, национальных, культурных условий в этих республиках. Разумеется, что в результате субъективного произвола отдельных органов власти или должностных лиц, наделенных властными полномочиями, эти особенности в

новых рыночных условиях стали оборачиваться негативными последствиями, дестабилизирующими государственное устройство СССР, РСФСР и УССР. Но до 1990 года единые партийные структуры, надежный контроль со стороны ЦК КПСС за действиями украинских властей, конституционные принципы и основы, закрепленные в Конституциях СССР, РСФСР и УССР, обеспечивали единство конституционной системы в рамках всей советской федерации и не допускали широкого и открытого проявления галицийского национализма в Украине. Тем не менее изменения происходили и не всегда позитивного характера.

Сохранение руководства КПСС партийными и государственными органами Украинской ССР, включая органы Крымской области, продолжало служить гарантией (до конца 80-х годов) фактического нахождения Крыма и Севастополя в составе РСФСР и СССР. На Крымском побережье продолжали отдыхать миллионы советских граждан, общесоюзные и союзно-республиканские министерства продолжали обустривать и развивать всесоюзную здравницу, Черноморский флот сохранял свою мощь. Сохранялись и отношения дружбы и сотрудничества между русским и украинским народами.

Вместе с тем «тихой сапой» в националистически настроенных верхах властных структур Украины, и прежде всего в среде прозападно настроенных националистов созрели идеи об изменении правового статуса Крыма и Севастополя. Происходили постоянные изменения в Конституции УССР, направленные на изменение статуса Крыма и Севастополя.

Особенно интенсивно эти изменения происходили в 90-е годы, когда началась абсурдная и до сих пор отравляющая жизнь двум народам ломка сложившихся на протяжении веков экономических, социальных, близкородственных и культурных связей между русскими и украинцами. И прошедшие с тех пор годы демонстрировали и продолжают демонстрировать всю историческую нелепость этих событий, имеющих какую-то значимость лишь для отдельных групп украинских

националистов и либеральных демократов, утративших под влиянием западных «ценностей», а также прямых враждебных сил на Западе, постоянно предпринимающих действия по ослаблению мощи России исторические перспективы развития Украины. При этом отметим, что и в России немало безродных космополитов, презирающих прошлое России, ее культуру и самобытность.

Видимо, юристы из аппаратов Президиумов Верховного Совета СССР, РСФСР и, что не исключено, УССР осознавали всю юридическую абсурдность такой «передачи» из одной союзной республики, имеющей свою конституцию и все атрибуты государства (государственную власть, территорию, гражданство и пр.), в другую суверенную союзную республику, имеющую свою конституцию и свои, с учетом особенностей республики, атрибуты суверенного государства. Подобная «передача» повлекла за собой, особенно после 1990 года, принятие или изменение десятков законов, установление множества сложных законодательных процедур и принятие новых нормативных актов исполнительными органами власти, в том числе на уровне союзных республик и областей, входящих в их состав, усиление конституционного контроля со стороны высших законодательных органов за работой исполнительных органов власти. Партийные лидеры решили с этими юридическими «тонкостями» не связываться. Поэтому во всех решениях 1954 года о «передаче» Крыма Украине нет даже упоминания о правовых основах жизнедеятельности общества и государства – о конституциях и законах СССР, РСФСР и УССР.

Все эти понятия были для «хозяйственников», которыми были укомплектованы почти весь партийный аппарат, включая его центральные звенья, чисто декларативными, неосознанными, непонятными словами. В прикладном аспекте они не «работали». Понятнее были слова «хозяйственные связи», «территориальная близость», «целесообразность». Они и стали основанием для принятия решения о передаче Крыма Украине.

«Передача» части государственной территории из одной союзной республики в другую «простым» путем, по упрощенному варианту, так, как подсказывал такое решение прикладной, хозяйственный ум партийных лидеров, вошла в практику взаимодействия партийных и советских органов. Однако в начале 90-х годов, когда Союз ССР стал под ударами временщиков распадаться и на первый план стали выходить межгосударственные, равные отношения между союзными республиками на основе международного права, партхозактив стал срочно осмысливать такие понятия, как «государство», «союзное государство», «суверенитет», «территория», «территориальная целостность», «государственная граница», «гражданство», «закон» и др. Далеко не все партийные и советские лидеры (включая Горбачева) смогли разобраться в этих понятиях и приспособиться к новой ситуации, овладеть ею и наметить пути реального обновления Союза, используя для этого правовые механизмы в конструктивном, а не в разрушительном ключе, как это делали либералы-недоумки, не знавшие азов демократии.

Стало все более очевидным, что «передача» Крыма Украине грубо нарушала территориальную целостность РСФСР. Но когда такое нарушение стало в 90-е годы влечь за собой реальные нарушения единства украинского и русского народов, общего союзного гражданства, равенства граждан перед законом, нарушения примата союзного законодательства над правом союзной республики, то все скрытые до поры до времени негативные последствия надуманного и искусственного акта «передачи» Крыма и Севастополя Украине стали проявляться все заметнее.

Украинские власти исходят из того, что жители Крымской области автоматически приобрели украинское гражданство в момент передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР в 1954 году. Следовательно, все они столь же автоматически перешли в разряд граждан Украины после объявления ею независимости и ликвидации Союза

ССР в результате Беловежских соглашений от 8 декабря 1991 года. Подобный подход не имеет под собой никаких законных оснований.

Анализ Конституций СССР и РСФСР, законов о гражданстве СССР позволяет сделать вывод о приоритете волеизъявления гражданина при выборе гражданства. Ни один житель РСФСР не мог быть лишен гражданства без предусмотренных законом оснований против его воли. Согласно ст. 7 действовавшего в 1954 году Закона СССР «О гражданстве СССР» 1938 года лишение гражданства СССР могло иметь место только в двух случаях: либо по приговору суда (в случаях, предусмотренных законом), либо в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР. Аналогичных законов союзных республик не существовало, но в соответствии с принципами права очевидна правомерность применения этой процедуры и в республиках. Ни о каком «коллективном» лишении гражданства не могло быть и речи. Тем более, что ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, предусматривает, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

На момент передачи Крымской области в состав Украины ни один действовавший в то время законодательный акт Союза ССР, РСФСР либо УССР не предусматривал изменение гражданства жителей Крыма. Следовательно, все они были и оставались гражданами СССР и РСФСР. Отметим, правда, что гражданство союзной республики в условиях существования единого союзного государства имело скорее символическое, чем юридическое значение. Норма п. «щ» ст. 19 Конституции РСФСР 1937 года о том, что «предоставление прав гражданства РСФСР» подлежит ведению РСФСР в лице ее высших органов власти и государственного управления, не получила законодательного развития. Значительно позже на союзном уровне законодательно было закреплено, что только «утрата

гражданства СССР влечет за собой утрату гражданства союзной республики» (ст. 16 Закона о гражданстве СССР 1978 года). Но население Крыма гражданства СССР не утрачивало!

Что касается республиканского гражданства, то еще Положение о гражданстве Союза ССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 22 апреля 1931 года, хотя и закрепляло принцип «почвы», т.е. увязки гражданства союзной республики с местом постоянного проживания, предусматривало в то же время право выбора гражданства конкретной республики в том случае, если гражданин СССР «по национальности или происхождению считает себя связанным с этой республикой». Как известно, жители Крыма – граждане СССР и РСФСР, становясь жителями Украинской ССР, не выражали волеизъявления ни об отказе от гражданства РСФСР, ни о желании приобрести гражданство Украинской ССР.

Но все эти изменения не носили ярко выраженного характера, происходили подспудно, нейтрализовывались господствующей ролью КПСС. И пока она сохранялась, единая общесоюзная собственность, единая территория СССР, единое общенародное государство, исторически сложившаяся социальная общность советского народа, единое союзное гражданство, общее экономическое пространство и другие ценности социализма, закрепленные в конституциях СССР, РСФСР и УССР, продолжали действовать и служить общей основой для нормального развития Крымской области, независимо от того, находилась ли она в составе России или Украины.

Вместе с тем господствующая роль КПСС могла эффективно выполняться лишь при условии соблюдения конституций СССР и союзных республик и, прежде всего, основополагающих конституционных принципов. Если эти принципы перестали отвечать политике КПСС, то ничто не мешало ей изменить их. Если же политика КПСС нарушала требования конституций (включая украинскую), то ситуация становилась трудно исправимой. Субъективизм, произвольная ломка действовавших конституционных принципов, разработанных и

утвержденных самой же КПСС, неизбежно подрывали основы ее политики, что и привело к разрушению самой партии, а затем и Союза ССР.

**§ 4. Исполнительный орган власти  
решает передать Крым Украине  
на основании «целесообразности».  
И что из этого получилось**

Уже говорилось о том, что передача Крыма Украине произошла в директивном, закрытом порядке высшим партийным органом, причем мимоходом, одиннадцатым пунктом повестки дня заседания Президиума ЦК КПСС «Решение» было окончательным, однозначным, исключаящим на этапе последующих обсуждений вопроса в органах государственной власти о вариантах его решения. Но тем более важную роль играли не материальные, а процессуальные нормы прохождения и принятия решения. И здесь уже господствовали бюрократические нормы, имевшие законодательный характер. И работники аппаратов Президиумов должны были жестко соблюдать эти нормы. И не нарушать их.

Если нельзя было нарушить процедуры, то можно было их обойти. «Законодательную инициативу» по принятию неконституционного Указа Президиума Верховного Совета РСФСР было поручено Совету Министров РСФСР (о чем уже говорилось).

Сергей Хрущев, когда его спросили, а что он скажет о том, чем руководствовался его отец, принимая решение о передаче Крыма, ответил: «В то время строили канал, и вели его не из Волги, а из Днепра. Чтобы проще было управлять работами, возникла идея переподчинить полуостров, причем это случайно совпало с 300-летием Переяславской Рады»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [http://Kiev\\_forum.org./index.php](http://Kiev_forum.org./index.php).

Если исходить в то время из такого подхода к передаче краев, областей и автономных республик из одной союзной республики в другую, то РСФСР могла бы претендовать на половину территории Украины.

Соотношение между законностью и хозяйственной целесообразностью – это соотношение между обязанностью точного и безусловного выполнения предписаний правовых норм и оперативной самостоятельностью хозяйствующих субъектов, их реализующих и применяющих в конкретных условиях. Закон предоставляет во многих случаях тем, кто его применяет, возможности (в рамках, установленных законом) самостоятельного поиска вариантов для наиболее оптимального его применения в соответствии с задачами, которые он ставит. Такие возможности предоставляются тогда, когда решение задач зависит от конкретных обстоятельств, которые невозможно заранее предусмотреть. Степень целесообразности принятия того или иного решения определяет в каждом конкретном случае лицо, полномочное применять правовые нормы.

Законность и хозяйственную целесообразность нельзя противопоставлять. Государственная целесообразность состоит в том, чтобы законы точно применялись. Нормативно-правовые акты могут устаревать или быть недостаточно удачными. В таком случае их надо обновлять и делать более оптимальными. Но нельзя допускать, чтобы сами должностные лица произвольно решали, надо или нет отменять правовую норму, применять свои правила. Пока закон не отменен или не изменен в установленном порядке компетентным органом, он должен неукоснительно соблюдаться. Целесообразность применения правовых норм предполагает выбор решения в их рамках. Никакие ссылки на «местную», «ведомственную», «хозяйственную» целесообразность не снимают ответственности за нарушение закона. Целесообразного нарушения законности и правопорядка не может быть вообще. Точка зрения, допускающая обход закона по мотивам «целесообразнос-

ти», глубоко ошибочна и практически вредна хотя бы потому, что не учитывает общегосударственной значимости законности, исходит из произвольной оценки отдельного события с точки зрения ведомственных интересов.

Все эти положения были хорошо известны в 50-х годах, постоянно повторялись на всех уровнях власти. И все же основанием для «передачи» Крыма Украине снова стало истасканное на практике выражение «целесообразность». Чтобы прийти к выводу о целесообразности передачи целой области из состава одной союзной республике в состав другой, требовалось всесторонне и объективно изучить условия не только для того, чтобы доказать необходимость, но и ненужность, нецелесообразность такой передачи. Причем для двух сторон – для Украины и для России. В центре и на местах. Но в обстановке лихорадочной спешки никто такую работу не проводил, да и не мог проводить, поскольку обоснование **хозяйственной** целесообразности такой передачи на скорую руку, когда жизнь области протекала спокойно и нормально и никто не ведал о том, чтобы стать украинским гражданином в течение недели, – все это выглядело абсурдным делом. На территории области располагались мощные оборонные комплексы, культурные ценности, на создание и развитие которых были затрачены огромные средства многих поколений россиян, общесоюзного бюджета, бюджета РСФСР, других республик. Огромные средства были вложены министерствами и ведомствами СССР, РСФСР и других союзных республик, советскими органами, населением всего Союза. Вся инфраструктура (здравницы, транспорт, связь, социальная сфера и др.) была подчинена цели рекреации и создавалась прежде всего за счет Союза ССР и являлась общесоюзной и республиканской (РСФСР) собственностью. Вся экономика, транспортные и культурные связи были теснейшим образом связаны с Союзом и Россией. Для России передача Крыма была крайне нецелесообразной.

И еще одно. Во всех решениях и актах 1954 года ни слова не говорилось о Севастополе и Черноморском флоте. Их пе-

редача Украине тоже была целесообразной? И какая была реакция Министерства обороны СССР? Или министерские и другие структуры считали, что их не коснется передача области Украине? И почему во всех средствах массовой информации не говорилось о том, что геополитическим интересам Союза был нанесен огромный ущерб?

Встает и еще один вопрос. А кто был заинтересован в передаче Крыма в состав Украины? Как и в чьих интересах были перераспределены, а затем и использовались огромные материальные, социальные и культурные ценности, созданные на территории Крыма трудом всего советского народа на протяжении многих лет? Не обернулась ли «хозяйственная целесообразность» разворовыванием или, мягче выражаясь, перераспределением этих богатств между новоявленными представителями украинской элиты?

Для обоснования целесообразности требовалось изучение конкретных материальных условий, путей повышения хозяйственной эффективности, улучшения жизни населения. Выработка целей и планов целесообразной деятельности должна происходить комплексно, на основе учета всех имеющихся условий и средств.

Поиск и обоснование целесообразности предполагают всесторонний и предварительный анализ целей, форм и методов их достижения. Если идет речь о целой области, то анализ дается всей существующей системе власти и управления, ее положительных и отрицательных сторон, перечень недостатков, резервов, «узких» мест в управлении, оценка потерь как следствие ошибочных решений и др.

Все эти юридические «тонкости» были для «хозяйственников», которыми были укомплектованы высшие звенья союзных и республиканских партийных аппаратов, формальностями, юридической схоластикой, ничего не значащими словами. Тексты конституций превращались тем самым в «бумажки». Понятнее были слова «хозяйственная целесообразность», «территориальная близость», «общность экономики».

«Передача» части государственной территории из одной союзной республики в другую «простым» путем, по упрощенному варианту, так, как подсказывала это «хозяйственная целесообразность», воспринималась на практике и в последующие годы без теоретических наслоений. В начале 90-х годов, когда отношения по вопросу о передаче Крыма приобрели международно-правовой характер и вышли за пределы внутригосударственных отношений между СССР и союзными республиками, стали сказываться губительные последствия «хозяйственного» подхода к понятиям «государство», «Союзное государство», «суверенитет», «территория», «территориальная целостность», «государственная граница», «закон» и др.

Однако с изменением исторических обстоятельств, с объявлением суверенитета и независимости Украины и превращением территории Крымской области из территории Союза ССР в часть территории Украины – «чужого» государства на первый план вышли правовые проблемы межгосударственных отношений, и юридические аспекты «передачи» Крымской области из состава РСФСР в состав Украины стали первостепенными. На первый план вышли понятия «территория», «суверенитет», «независимость». Однако украинские и российские политологи и юристы не перестроились к новым международным реалиям и продолжали использовать понятие о «хозяйственной целесообразности» «передачи» Крыма Украине. Более того, они коренным образом изменили содержание и направленность этого понятия, создав тем самым еще одно основание для отмены «передачи» Крыма, но уже в рамках международного права.

Аксиомой для юристов является утверждение, что законы сами по себе обладают высшей общественной целесообразностью. В них максимально полно отражаются и коренные хозяйственные интересы общества. Эти интересы не всегда осознаются на практике, нередко подменяются произвольными действиями, более выгодными, целесообразными с точки зрения конкретного нарушителя закона. Если закон перестает от-

вечать требованиям наивысшей целесообразности, возникает необходимость его изменения или отмены.

Субъективная, крайне непродуманная, не вызванная никакими объективными обстоятельствами ломка конституционных устоев проводилась сверху, по инициативе амбициозных, поспешных, непрофессиональных действий первых лиц партии и государства. И весь отлаженный, всесильный, мощный партийный и советский аппарат не смог противостоять нецелесообразным, наносящим огромный ущерб решениям отдельных личностей.

Подрыв конституционных устоев происходил по нескольким направлениям:

1) во всех законах, указах, постановлениях о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украины, в других соответствующих подзаконных актах о «правовых основах целесообразности» даже не упоминались, хотя только в них содержались наиболее обоснованные правовые принципы, нормы и процедуры для целесообразного решения такой «передачи». В результате уникальная Крымская область была «вырвана» из сложившейся системы инфраструктурных связей и произвольно передана другой республике;

2) было подорвано административно-территориальное устройство РСФСР на уровне областного звена;

3) надуманными, ничем не обоснованными экономическими реформами и просто с «опорой» на стихийное развитие ситуации был нанесен огромный ущерб экономике и социальной сфере Крыма.

Рухнул миф о «хозяйственной целесообразности» передачи Крымской области Украине.

Особенно негативными были результаты отрыва крымской экономики, ее органических связей с общесоюзным комплексом в 90-е годы с переходом на «свободный» рынок. В украинской прессе не удалось обнаружить результатов «хозяйственной целесообразности» передачи Крыма из состава России в состав Украины.

Приходится поэтому пользоваться отрывочными трудами российских экономистов.

Первый вывод, который делают российские экономисты, состоит в том, что в период 1953-1991 годов экономика Крыма продолжала развиваться в рамках общесоюзного разделения труда. До конца 1980 годов Крым развивается как русский анклав, как часть общесоюзного комплекса, идет стремительное нивелирование Крыма с остальной территорией СССР и, прежде всего, с Россией. Происходит иммиграция русского населения из России в Крым. «Южане» так и не пришли на помощь русским поселенцам в степные районы Крыма. Создается промышленность, вписанная в общесоюзное разделение труда и предполагающая занятость дополнительного количества нового русского населения. Промышленность специализируется на трудоемкое машиностроение. Быстро растет численность городского населения. Города становятся монолитными в социо-культурном отношении и проводят советский, а затем и российский стандарт освоения территории. Основная задача этого периода – создание российскими властями структуры промышленности, способной удерживать новое русское население. Даже в рекреационных регионах создается полифункциональная экономическая структура, способная поддерживать их население в стабильном состоянии и без процветающей рекреационной специализации.

Активно развивается приморская летняя рекреация. В особенности бурно развиваются районы южного берега Крыма (ЮБК) и Евпатории. Крым остается «всесоюзной здравницей», обслуживающей миллионы приезжих. Создается мощная рекреационная инфраструктура. В приморских регионах закрепляется русское население. Но «южане» и теперь не топились на помощь.

В рамках СССР продолжается укрепление экономических, транспортных, культурных связей Крыма с остальными территориями СССР. Это объективный процесс, и он не зависел от субъективных оценок «общности» экономики только Укра-

ины и России. Крым продолжал все меньше отличаться от других российских территорий и частей постсоветского пространства в хозяйственном и культурном отношениях.

С распадом СССР не стало и основного заказчика на «уникальный» крымский рекреационный сервис. Для осмысления современного состояния развития Крыма нужно исходить из закономерностей эволюции социо-культурного освоения Крыма и связанной с этим процессом эволюции формирования рекреационной специализации полуострова. В противном случае современное состояние предстает для украинских специалистов по рекреации Крыма как набор случайностей. Происходит катастрофическое падение популярности Крыма. С начала 90-х годов экономика Крыма оказалась в тяжелом кризисе. До этого она создавалась для закрепления в Крымской области прежде всего русского населения. Именно этим определялись промышленная и сельскохозяйственная специализация Крыма. После 1991 года промышленная продукция крымских предприятий стала никому не нужна.

Рекреацию постигла та же участь, что и все хозяйство региона, – глубокий кризис. Появилась массовая безработица, но ее особенность состояла в том, что она не вызывала массовых перемещений русского населения из Крыма: оно закреплено здесь стабильно. Формируется модель поведения – «проживание (прописка) в Крыму – периодические и реальные заработки в России». Рекреация в Крыму стремительно деградировала. Прежние центры «всесоюзной здравницы» становились наиболее депрессивными районами полуострова.

И хотя в наследство от СССР Крым получил бесплатно мощный рекреационный потенциал, рационально использовать его украинские предприниматели так и не научились. Многие знаменитые санатории стали разрушаться, приходило в упадок. Спрос на рекреационный потенциал катастрофически падал.

За годы кризиса (1991-1999 гг.) объемы ВВП Украины сократились на 59,2%, промышленной продукции – на 48,9%,

сельскохозяйственной – на 51,4%. Та же ситуация сложилась и в экономике Крыма. В ряде случаев экономика Крыма деградировала еще больше. Так, валовая добавленная стоимость (ВДС) Украины сократилась за 1996-2000 гг. на 6,7, а ВДС Крыма – на 16,5 процентных пунктов. Доля региона в ВДС Украины уменьшилась с 3,6% в 1995 г. до 3% в 2003 г.

Снизился уровень жизни населения, его платежеспособный спрос. Возросла разница между доходами разных слоев населения. Хотя доля затрат домохозяйств на приобретение продуктов питания была очень высока (68,2%), их фактическое потребление на душу населения было довольно низким. Так, потребление мяса и мясопродуктов в 2001 г. составило в регионе 27,3 кг (в целом по Украине – 31,1 кг), что на 36,5 кг меньше, чем в 1990 г. Потребление плодово-ягодных культур в 2001 году по сравнению с 1990 г. сократилось в Крыму в 3,2 раза, рыбы и рыбных продуктов – в 1,9 раза.

В 2001 г. преобладающая часть домохозяйств (85,3%) по уровню среднедушевых совокупных затрат пребывала за чертой прожиточного минимума (в 2000 г. – 77,9%). Низкий уровень жизни большинства населения Крыма обусловил практическое отсутствие денежных накоплений: их доля в структуре совокупных затрат в 2002 г. составила только 1,5%.

Структура экономики Крыма в силу природных особенностей и географического положения полуострова всегда отличалась от средней по Украине. Надуманная «общность экономики Украины и Крыма» существовала в 1954 году лишь в головах украинских и российских партийных и советских чиновников. Традиционно роль Крыма в территориальном разделении труда определяли машиностроение, пищевая промышленность, промышленность строительных материалов, производство зерна, подсолнечника, винограда, овощей, фруктов, а также курортное и портовое хозяйство. Такая народнохозяйственная специализация сложилась благодаря приморскому положению Крымской области, его близости к плодородным почвам и теплomu климату, большим рекреационным ресурсам.

В 90-х годах происходил упадок и рекреационной сферы и оздоровительного комплекса региона – санаторно-курортного лечения, домов отдыха, детских оздоровительных лагерей, что было вызвано непомерно высокими ценами на услуги в условиях узкого платежеспособного спроса населения. Если в 1996 г. доля отраслей социально-культурной сферы в структуре экономики Крыма составляла 22,3% (по Украине – 10,6%), то в 2000 г. – всего лишь 14% (7,4% соответственно).

В 2003 году объем промышленного производства в Крыму составлял всего 54% от уровня 1990 года. Одной из основных проблем промышленности Крыма остается высокая степень физического и морального износа. Степень износа основных средств в 2003 г. составила 55,4% (в 2002 г. – 46,7%), из них в легкой промышленности – 58,1%, машиностроении – 57,2%, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 61,2%. Вследствие недостатка инвестиционных ресурсов и консервации физического и морального износа оборудования, обновление основных производственных средств происходит очень умеренными темпами, что не позволяет приостановить процесс их старения.

Другой проблемой является недостаточная технологическая гибкость крымского промышленного потенциала. Доминирует промышленная продукция с низким инновационным уровнем, устаревшей технологической и сырьевой базой. Доля инновационно активных предприятий Крыма снизилась с 15,5% в 2001 г. до 13,4% в 2003 г.

Территориальная структура рекреационного комплекса Крыма, сложившаяся в 1960-1970 гг., остается прежней. Наиболее освоенной частью полуострова является район Большой Ялты, производящий около половины всего объема санаторно-курортных и туристических услуг. В то же время во многих районах Западного и Восточного Крыма получили развитие лишь очаговые формы пляжного отдыха. Горные и предгорные районы характеризуются развитием преимущественно спортивного неорганизованного туризма, а районы



равнинного Крыма используются как территория транзита туристических потоков.

Потенциал Крыма как санаторно-курортной зоны очень велик, по богатству и разнообразию природы он обгоняет многие известные мировые курорты. Однако у крымских курортов много проблем и едва ли не главная из них – инфраструктура. По некоторым данным, в аварийном состоянии находятся 40% водопроводных сетей региона, а износ насосного оборудования составляет 70%. Свыше 30 населенных пунктов Крыма пользуются привозной питьевой водой. Другая проблема крымских курортов – экология. Пока ни один из них не получил Европейский экологический сертификат в рамках программы «Голубой флаг Европы» – своеобразная гарантия чистоты моря, пляжей, питьевой воды, атмосферы и т.д. Наконец, разработанный в 1980-х годах проект по созданию Крымской объединенной рекреационной системы не был реализован.

В 2005 г. правительство Украины приняло программу развития и сохранения морского побережья и обеспечения его питьевой водой «Морской берег». Программа предусматривает полную переориентацию экономики полуострова на обслуживание туристов. Приоритетными сферами должны стать гостиничный бизнес, сельское хозяйство и перерабатывающая промышленность. Программа рассчитана на период 2006-2016 гг. и охватывает 1,5 тыс. км береговой линии с шириной в 10 км. На финансирование программы предполагается выделить 4 млрд. долларов. Ожидается, что источниками финансирования станут бюджетные средства и частные инвесторы, в том числе зарубежные. Истекшие годы показали, что все эти программы являются очередным мифом и обречены на провал.

Таким образом, распад единого народнохозяйственного комплекса СССР оказался для Крыма тяжелым ударом. Большинство отраслей крымской экономики (сельское хозяйство, промышленность, рекреационный комплекс), эффективные в

рамках союзного государства, после его распада стали неконкурентоспособны. Крым столкнулся с очень серьезными экономическими проблемами и, как следствие, падением уровня жизни населения.

В последние годы, по данным статистики, положение начинает меняться. В 2005 году рост объемов производства отмечался практически во всех сферах крымской экономики: промышленности (+13,8%), сельском хозяйстве (+4,5%), торговле (+29,5%), транспорте (перевозка грузов – +4,3%, пассажиров – +5,9%). Однако наметившийся рост не стабилен. На фоне положительных статистических показателей выделяются большой удельный вес убыточных предприятий, рост задолженности по заработной плате, высокая степень износа основных средств, неполная загрузка производственных мощностей.

Разрыв по инициативе украинских властей экономических и политических связей с Россией привел в целом по Крыму к невиданному падению сельскохозяйственного производства, ухудшению материального положения большинства граждан Украины. Понеся огромный материальный ущерб, люди потеряли уверенность в будущем. Политика перехода к рыночным отношениям приводит к тому, что, с одной стороны, возрождается фермерство, с другой стороны, и фермерство, и колхозно-совхозное производство оказались неконкурентоспособными. В результате возник глубокий экономический кризис. Чтобы выйти из него, государству необходимо оказать помощь сельскому хозяйству: изменить налоговую политику, ценообразование, влить крупные инвестиции, провести значительные структурные изменения в колхозном и совхозном производстве<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Крым: прошлое и настоящее. Ответственные редакторы: С.Г.Агаджанов, А.Сахаров. Москва, «Мысль», 1988 г.; Крым: настоящее будущее. Сборник статей под редакцией Г.М.Фомина. Симферополь: Таврия, 1995 г.; Потев А.Т., Потев Д.А. Макроэкономический обзор состояния народного хозяйства Крыма. Пути преодоления кризиса. – В книге Крым: настоящее будущее. Сборник статей под редакцией Г.М.Фомина. Симферополь: Таврия, 1995 г.

Сложности и неудачи современной рекреационной сферы в Крыму во многом видятся в разобщенности и ведомственности ее организации. Нужно отметить, что ведомственность касается, прежде всего, санаториев и пансионатов с лечением. Это – основное богатство крымской рекреации.

У Киева нет никакой возможности взять рекреацию в Крыму исключительно под свой контроль. На словах это можно сделать (вернее, можно собираться делать), но в реальности это привело бы к полному развалу рекреационной инфраструктуры. Казалось бы, все так просто: рекреационная сфера – перспективная и приносящая прибыль отрасль экономики региона, нужно лишь создать организацию, которая бы ею управляла – и гарантирована быстрая прибыль. Но это весьма поверхностное и, фактически – в сложившихся условиях – несостоятельное мнение. В этом направлении киевским властям можно работать сколь угодно долго, но работа не принесет никакого результата. Причины нужно искать в генезисе рекреации в Крыму. Нет никакой возможности унифицировать сферу крымских курортов и туризма. Она остается фактически не подконтрольной ни Крыму, ни Украине.

Многие здравницы Крыма сохранили свою ведомственную подчиненность и значительная часть их принадлежит Российской Федерации. И если Россия спокойно отнеслась к переделу Черноморского флота, то передела здравниц, скорее всего, не будет. Они играют крайне важную роль: Крым как русский анклав в рамках государства Украина сохраняет очень тесную связь с Россией.

Можно давать однозначный прогноз в отношении ведомственности: с ней будут бороться, но успеха не добьются. Если все-таки удастся перевести здравницы Крыма в подчинение одной украинской организации (министерства и т.п.), то ответом станет катастрофический провал рекреации в регионе, причем через очень короткое время. Поток рекреантов сократится до минимальных размеров, и придется восстанавливать ведомственный характер рекреационной сферы Крыма в со-

ответствии со старыми – или несколько обновленными – принципами. Дело в том, что беспризорный объект одинаково хорошо прилипает к рукам и «ваших, и наших». Подводится даже основание – а кому лучше станет, если объект совсем развалится? Предпочтительнее возвращать историческое здание государству. Но вопрос: какому? Сами государства не топяются брать на свой баланс дряхлеющие дворцовые здания.

Процесс перехода российского санатория под «юрисдикцию» Украины выглядел очень просто: подъезжают «мужики» на машине, отбойными молотками сколачивают старую надпись и прилаживают новую<sup>1</sup>. И защищать «объект» некому. Россия бежала из Крыма, побросав все. При возникшем хаосе «деловым» людям было грех не подсуетиться и не присвоить бесхозное имущество<sup>2</sup>.

Затянувшийся спор за российские санатории лишает Крым российских туристов и тем самым подрывает хиреющую экономику. Имеются, правда, опасения местных политиков за сохранность российской собственности и за судьбу туристической отрасли. Многие из них прибегают к различным «неформальным» ухищрениям во взаимоотношениях с Россией. Например, в обмен на поддержку со стороны русского населения на выборах кандидаты в депутаты одни обещают рассчитаться «упрощенным порядком приватизации спорной недвижимости». Другие проталкивают идею «совместного владения здравницами» на условиях реальных инвестиций из России, но с формальным – «для отмазки Киеву» – собственником в лице какого-нибудь гражданина Украины.

Распространенными становятся попытки поставить под сомнение право на владение уже оплаченной Россией и россиянами собственностью. Украинцам хочется еще и еще раз положить в карман отступные, добиться дополнительных перечислений задним числом за уже совершенные сделки.

<sup>1</sup> См. «Известия», 21 октября 2010 г., с. 6.

<sup>2</sup> Там же.

В Крыму насчитывается 632 здравницы. Из них 209 – собственность Украины, в том числе девять курортных комплексов бывшего Министерства обороны СССР и 24 профсоюзных санатория, принадлежавших ВЦСПС, переданных Украине по межправительственному соглашению 1993 года. В соответствии с ним, чтобы вернуть свое имущество на территории Украины, российской стороне нужно документально подтвердить, что тот или иной объект во времена СССР возводился за счет бюджета РСФСР или на деньги российского предприятия. Но по многим объектам уже истек срок хранения документов. Строились санатории в середине прошлого века, часто хозспособом, на паях – одно предприятие поставляло кирпич, другое – цемент, учет практически не велся.

До сих пор никто точно не знает, сколько объектов на Украине по праву принадлежат России. Несколько лет назад принятая по ее инициативе инвентаризация крымского имущества из хозяйственной проблемы быстро превратилась в политическую. Чтобы не обострять конфликт, инвентаризацию по-тихому свернули. Российская сторона на ее продолжении не настаивала.

В заключение отметим, что украинские либеральные демократы вместо поисков реальных путей разрешения крымской ситуации пытаются выхолостить сознание населения Крыма, вытравить его память об историческом прошлом Крыма и Севастополя. Памятники архитектуры, дворцы, прекрасные здания санаториев разрушаются. Превозносятся западный образ жизни. К чему это приводит, свидетельствуют многочисленные факты разложения нравственности и морали, рост организованной преступности, превращение Крыма в рай для богатых. Но практика показывает, что среди русских, борющихся за возвращение Крыма и Севастополя в состав России, большинство составляют сторонники России. Именно для них продолжают звучать слова священной для севастопольцев песни «Заветный камень».

### **§ 5. Крымскую область не передавали, а выводили из состава РСФСР: вместе с русским населением, общесоюзными здравницами, пляжами, Черноморским флотом**

Когда заходит речь о «передаче» Крыма Украине, вопрос заключается не только в нарушении Конституций СССР и РСФСР. Нельзя умалчивать и о законах, конкретизирующих конституционные нормы и принципы, в частности, о законах об административно-территориальном устройстве Российского государства в целом. В них решение вопросов административно-территориального устройства всегда входило в сферу совместного ведения Союза и союзных республик. Конкретное распределение компетенции между союзными и республиканскими органами государственной власти и управления в указанной сфере менялось в зависимости от конкретных исторических условий, но при всех вариантах процесс передачи осуществлялся самими равноправными сторонами при последующем утверждении акта передачи вышестоящими органами. Эти стороны создавали согласительные комиссии, определяли и разрабатывали конкретные условия передачи административных единиц и т.д.

До 1954 года не было, за редким исключением, случаев чтобы произвольно «сверху», ломая основополагающие конституционные нормы о государственном устройстве, законодательные процедуры их подготовки и принятия, основное звено административно-территориального устройства СССР – областное – «передавалось» из одной союзной республики в другую, тем более на основе постановления Президиума ЦК КПСС. Такой акт подрывал сами конституционные основы построения государства, всю систему актов, регулирующих основы организации административно-территориального устройства как СССР в целом, так и союзных республик.

В 1954 году все это присутствовало. Крым был «даром», «подарком», спущенным сверху. И тон в этой разрушительной

«передаче» задавали украинские «хозяйственники», занимавшие господствующее положение в ЦК КПСС и в его Президиуме, распространявшие размахистый стиль «перекройки» украинских и российских областей вплоть до произвольной «передачи» последних в состав Украины.

Остановимся на этой проблеме подробнее.

В первые годы советской власти (1918-1922 гг.) разрешение вопросов об изменении административно-территориального устройства советских республик было отнесено исключительно к ведению их высших органов государственной власти – съездов Советов, ЦИК и президиумов ЦИК<sup>1</sup>.

После образования Союза ССР (1924 г.) рассмотрение и утверждение изменений внешних границ Союза и межреспубликанских границ было отнесено к ведению верховных органов СССР<sup>2</sup>. Вопросы же изменения административно-территориального устройства самих республик оставались в ведении их высших органов государственной власти. Так, конституции РСФСР<sup>3</sup> и УССР<sup>4</sup> и других союзных республик относили к ведению республиканских органов разрешение всех вопросов, связанных с административно-территориальным устройством республик. Практически этим занимались Президиумы ЦИК союзных республик. Лишь в некоторых случаях Президиум ЦИК союзной республики принимал совместное постановление с СНК соответствующей союзной республики (соответственно по вопросам организации некоторых областей в РСФСР, изменения окружного деления в УССР и другим).

Президиум ЦИК союзной республики решал вопросы организации в составе республики новых административно-тер-

<sup>1</sup> См. Конституцию РСФСР 1918 года § 49 (СУ РСФСР 1918 г. № 51, ст. 582), постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» (СУ РСФСР 1921 г. № 1, ст. 1), постановление СНК УССР от 1 февраля 1920 г. «О порядке изменения границ и образования новых административно-территориальных единиц» (СУ УССР 1920 г., № 17, ст. 515) и др.

<sup>2</sup> Конституция СССР 1924 г., гл. I, ст. 1, п. «и», п. «б».

<sup>3</sup> СУ РСФСР 1925 г., ст. 17, пп. «б» и «в».

<sup>4</sup> СУ УССР 1925 г., ст. 6.

риториальных единиц (краев, областей, округов, районов, городов), перенесения центров краев, областей и районов, установления их внутреннего деления и административных центров, а также все вопросы, связанные с реорганизацией и упразднением административно-территориальных единиц. Он рассматривал и утверждал представления высших органов автономных республик, входящих в состав союзной республики, о внесении изменений в их административно-территориальное устройство, разрешал спорные вопросы, связанные с территориальными изменениями между отдельными административными единицами (например, о границах). Президиум устанавливал также общую классификацию населенных пунктов союзной республики, определял минимальные нормы населения для образования городов и поселков, разрешал вопросы о переводе населенных пунктов из одной категории в другую и определял границы городов и поселков.

Президиумом ЦИК союзной республики разрешались также все организационные вопросы, связанные с проведением в жизнь постановлений о тех или иных изменениях в административно-территориальном устройстве республики. В частности, он утверждал инструкции о порядке создания органов власти и управления во вновь образуемых административных единицах и о порядке ликвидации и передаче дел советских учреждений в упраздняемых единицах, о составе организационных и ликвидационных комиссий и др.

Постановления Президиума ЦИК союзной республики об образовании новых областных или краевых объединений, изменении границ автономных республик и автономных областей утверждались республиканскими съездами Советов или сессиями ЦИК. Такой же вопрос как изменение внешних границ союзной республики окончательно разрешался только республиканским съездом Советов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 17 Конституции РСФСР 1925 г. и ст. 22 Конституции УССР 1929 г.

Под непосредственным руководством президиумов ЦИК союзных республик проводилась вся предварительная работа по подготовке проектов предполагаемых изменений. Для этой цели при президиумах были образованы постоянно действующие центральные административно-территориальные комиссии. Они рассматривали и согласовывали проекты административно-территориального устройства, внесенные как местными, так и центральными учреждениями, наблюдали за правильностью организации сельских единиц, рассматривали ходатайства о переименовании административно-территориальных единиц и об отнесении населенных пунктов к категории городских или сельских поселений. Комиссии учитывали проводимые изменения, составляли справочники и карты по административно-территориальному устройству.

На местах предварительная разработка вопросов административно-территориального устройства осуществлялась местными административно-территориальными комиссиями, создаваемыми при президиумах ЦИК автономных республик, областных (краевых) исполнительных комитетов. Комиссии работали под непосредственным руководством этих органов с учетом указаний центральной административно-территориальной комиссии союзной республики. Местные административно-территориальные комиссии составляли и рассматривали, совместно с другими заинтересованными органами, проекты административно-территориального устройства автономной республики (АССР), края, области, города, районов; выполняли задания центральной административно-территориальной комиссии республики<sup>1</sup>. Постановления, принятые местными административно-территориальными комиссиями, утверждались президиумами ЦИК АССР, областных (краевых) исполнительных комитетов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О местных административных комиссиях» (СУ РСФСР 1930 г. № 50, ст. 601) и СНК УССР «О административно-территориальных комиссиях» (СУ УССР 1925 г. № 10, ст. 88).

<sup>2</sup> СУ УССР 1925 г., № 10, ст. 88.

Президиумы ЦИК союзных республик, организуя в основном все важнейшие мероприятия по внесению изменений в административно-территориальное устройство, осуществляли постоянный контроль за их проведением на местах с целью недопущения необоснованных или самовольных изменений. В связи с этим в союзных республиках был принят ряд постановлений, закрепляющих, что все изменения, внесенные с нарушением установленного порядка, признаются незаконными и подлежат отмене с привлечением к ответственности лиц, допустивших такие нарушения<sup>1</sup>.

Административно-территориальное устройство РСФСР всегда вызывало повышенное внимание со стороны всех уровней государственной власти. Путем реорганизации, ликвидации одних органов и создания новых, объединения и разделения их можно было быстрее, минуя стадию профессионального отбора и последовательного продвижения по служебной лестнице, выдвигаться на верхние ступени власти. Этому способствовали излишне общие формулировки Конституций СССР и союзных республик, регулирующие общий порядок административно-территориальных преобразований, а также отсутствие на верхних уровнях конкретного правового регулирования такого порядка. Конституционные принципы часто нарушались путем разработки и утверждения ведомственных положений и инструкций о порядке изменений административно-территориального устройства.

20 января 1931 года Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР была утверждена действовавшая в период передачи Крыма Украине в 1954 году инструкция «О порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной едини-

<sup>1</sup> См. Постановление Президиума ВЦИК «О воспреещении изменения административно-территориальных единиц автономных республик, областей, губерний, уездов и волостей, образования новых административных единиц и переименования населенных пунктов без разрешения Президиума ВЦИК».

цы в другую». Инструкция предлагала руководствоваться следующими правилами:

1. Фактическая передача территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую, должна производиться, во избежание ломки бюджетных смет, лишь в период с 15 ноября по 31 декабря.

2. Передача-прием территорий производится согласительными комиссиями, краевыми (областными) – при передаче территории из одного края (области) в другой, районными – при передаче территории из одного района в другой и сельскими – при передаче территории от одного сельсовета другому в пределах одного и того же района.

3. Согласительные комиссии образуются при том исполкоме или сельсовете, из непосредственного ведения которого изымается выделяемая или перечисляемая территория.

4. В согласительные комиссии входят на паритетных началах (в равном количестве) представители заинтересованных исполкомов или сельсоветов. Председатели согласительных комиссий назначаются из числа представителей заинтересованных исполкомов или сельсоветов, причем назначение председателей краевых (областных) согласительных комиссий и председателей согласительных комиссий автономных областей производится административной комиссией при Президиуме ВЦИК, председателей районных (или равнозначных им) комиссий – областным (краевым) исполкомом; председателей сельских комиссий – районным исполкомом. Председатели республиканских (автономных республик) согласительных комиссий назначаются Президиумом ВЦИК.

5. Согласительные комиссии при передаче территории составляют акты передачи и приема дел личного состава, имущества, инвентаря и прочего, а также устанавливают точно правопреемников в части долгов, кредитов и т.п. согласно следующим правилам: если данная административная единица выделяется или перечисляется полностью, без дробления

территории, то весь аппарат со всем имуществом, инвентарем и прочим сохраняется целиком за ней в том виде, в каком он существовал до момента перечисления или выделения административной единицы; все отпущенные для выделенной или перечисленной административной единицы государственные кредиты и местные и специальные средства передаются ей по расчету со дня выделения или перечисления.

Порядок распределения имущества, инвентаря, кредитов и пр. учреждений НКВоенмора, НКПС и НКПиТ устанавливается и проводится в жизнь распоряжениями последних.

6. Вывоз имущества и перевод сотрудников с территорий, подлежащих передаче, до составления акта передачи допускается лишь с разрешения соответствующих отделов вышестоящих исполкомов или наркоматов РСФСР.

7. Спорные вопросы, возникающие в согласительных комиссиях при применении ст. 5 настоящей Инструкции, подлежат разрешению соответственно тех органов, которые назначают председателей этих комиссий (ст. 4). При разрешении спорных вопросов Административная комиссия при Президиуме ВЦИК и областные (краевые) исполкомы должны предварительно согласовать их с соответствующим заинтересованным наркоматом РСФСР, а райисполкомы – с соответствующим заинтересованным отделом вышестоящего исполкома.

Заинтересованный наркомат РСФСР может обжаловать решения Административной комиссии при Президиуме ВЦИК и областных (краевых) исполкомов в Президиум ВЦИК в пятнадцатидневный срок по вынесении решения. В том же порядке решения районных (или соответствующих им) исполкомов могут быть обжалованы заинтересованным отделом вышестоящего исполкома в президиум последнего.

8. Финансовый план хозяйства, утвержденный съездом советов или исполкомом выделяемой территории, как общее правило, обязателен до конца данного бюджетного года для передающего территорию исполкома и может быть изменен

лишь в частях, имеющих характер мероприятий временных, а равно и тех, к осуществлению которых еще не было приступлено ко дню выделения или перечисления административной единицы.

9. В отношении производственных предприятий, расположенных на территории выделяемых или перечисляемых административных единиц, согласительным комиссиям надлежит руководствоваться следующими правилами:

а) государственные производственные предприятия, состоящие в ведении местных исполкомов и не входящие в состав трестов или иных объединений местного значения, передаются с их активом и пассивом по состоянию на день перечисления или выделения территорий;

б) арендная плата за сданные в аренду государственные предприятия, состоящие в ведении местных исполкомов и не входящие в состав трестов или иных объединений местного значения, со дня перечисления или выделения территории полностью поступает в распоряжение исполкома, в ведение которого передается территория, арендная же плата по день перечисления или выделения территории полностью поступает в распоряжение исполкома, из ведения которого изымается предприятие;

в) производственные предприятия, входящие в состав треста или иного объединения местного значения, подведомственного исполкому, в ведении которого находится выделяемая или перечисляемая территория, расположенные на выделяемой или перечисляемой территории, со дня выделения или перечисления территории полностью поступают в непосредственное ведение исполкома, в ведение которого выделяется территория; производственные предприятия, входящие в состав треста или иного объединения местного значения, расположенные на выделяемой или перечисляемой территории, переходят с активом и пассивом по балансу на день фактической передачи в ведение исполкома, под руководство которого переходит территория; при этом средства предпри-

ятий, передаваемых из треста и остающихся в нем, распределяются пропорционально себестоимости продукции, вырабатываемой этими предприятиями по промышленно-финансовому плану текущего операционного года;

г) спорные вопросы, возникающие в порядке применения настоящей статьи, разрешаются ВСНХ РСФСР и его крайевыми органами.

Все эти нормы инструкции были в 1954 году нарушены, и можно только догадываться, какая дезорганизация возникла после того, как вся система советских, партийных, хозяйственных и других органов Крымской области (включая Севастополь) была передана из ведения и подчинения РСФСР в ведение Украинской ССР. Ломались, причем наверняка в течение длительного периода, системы планирования, снабжения, контроля, бюджетных и финансовых отношений, отчетности и др., поскольку на Крымскую область стало распространяться украинское законодательство, включая украинские подзаконные акты, и все это на украинском языке.

К сожалению, попытки обнаружить информацию, связанную со всеми этими изменениями, не удалось. И здесь огромное поле для изучения прежде всего украинскими юристами и экономистами реальных процессов «передачи», происходивших в результате изменения правового статуса Крымской области и связанного с этим изменения действия многочисленных нормативных актов, включая Конституцию УССР. И вместо того, чтобы голословно и декларативно убеждать в многочисленных публикациях мировое сообщество в том, что передача Крыма Украине прошла «безукоризненно» с точки зрения законности, можно было бы посоветовать украинским юристам, политологам и экономистам поделиться со своими коллегами из других стран богатым и уникальным опытом изменения (или неизменения) порядка передачи территории из одной республики в другую.

Инструкция 1931 года регулировала порядок передачи территорий лишь в рамках РСФСР. Но существовал ли какой-то

документ, регулировавший передачу территорий в другие союзные республики, в частности, из состава РСФСР в Украинскую ССР? Такого документа, официально опубликованного, не существовало. Самые общие конституционные правила и процедуры, о чем уже говорилось, были зафиксированы в конституциях СССР, РСФСР и УССР. Но конкретных правил «передачи» территорий из состава одной республики другой не было. Сама идея такой «передачи» нигде даже не высказывалась.

Анализ соответствующих документов показал, что здесь существовал пробел в правовом регулировании. В результате сложилась диспропорция в регулировании административно-территориального устройства внутри союзных республик и в регулировании межреспубликанских отношений по поводу передачи областей из одной союзной республики в другую. Это и порождало, с одной стороны, ситуацию безответственности высших органов и должностных лиц за произвольное решение этих вопросов, а с другой – ситуацию незащищенности областей при решении вопросов их передачи из одной республики в другую. Ярким примером и стала передача Крымской области из состава РСФСР в состав Украины.

С другой стороны, были ли сами союзные республики заинтересованы в принятии закона, в котором был бы закреплён и конкретизирован механизм правового регулирования передачи областей из состава одной союзной республики в состав другой, круг органов и должностных лиц, имевших право по инициированию такой «передачи», и не повлекло бы это к нарушению прав, провозглашенных в конституциях этих республик? В частности, статья 13 Конституции РСФСР 1937 года, в которой говорилось, что РСФСР обеспечивает за СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления права, определенные статьей 14 Конституции СССР, а вне пределов этой статьи сохраняет полностью свои суверенные права.

Была и конструктивная сторона в предложениях принять конституционный закон, в котором можно было закрепить, в частности:

1. Определение понятия передачи административно-территориальных единиц из состава одного государства в состав другого.

2. Порядок инициирования передачи: ходатайство соответствующего органа государственной власти, требования к составу прилагаемых к нему документов, в том числе подтверждающих право на передачу административно-территориальной единицы, определение органа исполнительной власти, ответственного за подготовку решений о передаче.

3. Процедуры подачи ходатайства о передаче административно-территориальной единицы.

4. Обязанности органов исполнительной власти по передаче территории при наличии всех предусмотренных законом оснований для передачи, утвержденных планов по реализации принятых решений о передаче той или иной территории.

5. Публичность передачи, подразумевающая опубликование в информационно-телекоммуникационных сетях ходатайства о передаче единицы и др.

Все хозяйственные, транспортные, социально-культурные, оборонные, политические и другие связи Крымской области с Россией и Украиной складывались десятилетиями. И подавляющий объем этих связей складывался с Россией, благодаря чему и развивалась область – неотделимая, по Конституции 1936 года, часть территории (страны, государства), выделенная при экополитическом районировании в 30-х годах по определенному существенному признаку (природным условиям, историческим традициям, этническим или экономическим особенностям, административно-политическому значению и др.).

Крымская область в СССР была образована административно-территориальной реформой 1923-30 гг. вместо ранее



существовавших губерний. Эта реформа, в основе которой лежали принципы экономического районирования, была подготовлена реорганизацией в первые годы советской власти (1917-22) дореволюционного административно-территориального деления (создание национальных автономий, дробление прежних губерний и образование новых административно-территориальных единиц, преимущественно вокруг крупных промышленных центров).

В 1923-30 гг. в РСФСР было создано вместо 56 губерний 14 крупных административно-территориальных единиц, в том числе 10 областей (4 из них вскоре преобразованы в края), каждая из этих единиц являлась самостоятельным экономическим районом. В других союзных республиках области первоначально не создавались. По мере роста населения и экономического развития страны число административно-территориальных единиц увеличивалось. В 1932 г. введено областное деление в Украинской ССР.

К моменту завершения работы по созданию нового административно-территориального устройства союзных республик складывалась иная практика проведения наиболее важных административно-территориальных изменений. С целью установления определенной стабильности в территориальной организации страны вопрос о некоторых изменениях стал окончательно разрешаться уже общесоюзными, а не республиканскими органами, как это имело место раньше. Так, Президиум ЦИК СССР по представлению союзных республик утверждал образование в их составе новых областей и округов<sup>1</sup>.

С принятием Конституции СССР 1936 года порядок решения вопросов административно-территориального устройства становится еще более централизованным. К ведению Союза ССР, как уже говорилось, было отнесено рассмотре-

<sup>1</sup> См. постановление Президиума ЦИК СССР «Об образовании в УССР шести округов» (СЗ СССР 1935 г., № 19, ст. 157).

ние и утверждение наиболее важных изменений, в частности, «утверждение изменений границ между союзными республиками» и «утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик» (Конституция СССР 1936 г., ст. 14, пп. «д» и «е»). К полномочиям союзных республик относилось разрешение всех остальных вопросов в области административно-территориального устройства. В частности, союзные республики представляли на утверждение Верховного Совета СССР проекты образования новых областей (краев), а также новых автономных республик и автономных областей, утверждали границы и районное деление АССР и автономных областей, устанавливали границы и районное деление краев и областей<sup>1</sup>, рассматривали и утверждали изменения областных, районных и внутрирайонных границ, переводили населенные пункты из одной категории в другую<sup>2</sup>.

Образование новых областных и краевых единиц или упразднение существующих происходило на основании указов Президиума Верховного Совета СССР с последующим утверждением их Верховным Советом СССР и внесением соответствующих изменений или дополнений в главу II Конституции СССР. Как правило, инициатива в образовании новых областей (краев), а также в реорганизации областного (краевого) деления принадлежала союзным республикам. Проекты создания новых областей или других изменений в областном составе союзной республики разрабатывались высшими органами ее государственной власти и представлялись на утверждение высших органов Союза ССР. После утверждения Верховным Советом СССР изменений в областном (краевом)

<sup>1</sup> См. ст. 19 (пп. «в», «г», «д») Конституции РСФСР 1917 года и ст. 19 (пп. «б», «в») Конституции УССР 1937 года).

<sup>2</sup> См. подробнее П.С.Павловский, М.А.Шафир «Административно-территориальное устройство СССР», Госюриздат, М., 1961.

делении вносились необходимые поправки в конституцию соответствующей союзной республики Верховным Советом.

Вопросы изменения границ между союзными республиками рассматривались и утверждались Верховным Советом СССР, а в некоторых случаях при небольших изменениях границ (перечисление отдельных населенных пунктов) – Президиумом Верховного Совета СССР по представлению высших органов государственной власти заинтересованных союзных республик.

Установленный в Конституции СССР 1936 года порядок образования областей и краев сыграл огромную положительную роль в совершенствовании административно-территориального устройства союзных республик. В них сложилась к 1954 году устойчивая система административно-территориального устройства, был приобретен большой опыт в области советского строительства, созданы высококвалифицированные национальные кадры.

Конституционный порядок действовал и в 1954 году, в момент «передачи» Крыма из состава РСФСР в состав Украины. Однако, как будет видно из дальнейшего изложения, указанная «передача» положила начало субъективному произволу сверху, «разрыхлению» административно-территориального устройства, что и стало, на наш взгляд, одним из факторов «суверенизации» областей, драматических событий 1990-1991 годов.

Крымская область – основная административно-территориальная единица РСФСР; часть ее территории формировалась с учетом исторических, природных и экономических особенностей территории, количества населения, путей сообщения, а также тяготения населенных пунктов к крупным промышленным центрам. В 1954 году для «передачи» ее в другую республику не было никаких разумных оснований. Крым мог быть только «пешкой» в крупной политической игре. Он передавался волевым решением сверху, отдавался, а не передавался в качестве «дара», «подарка».

11 февраля 1957 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства». Статья 1 Закона отнесла к ведению союзных республик разрешение этих вопросов. В связи с этим из п. «е» ст. 14 Конституции было исключено указание о том, что к ведению СССР относится утверждение новых областей и краев. Изменилось и содержание некоторых других статей Конституции СССР. Из ст. 22 был исключен перечень краев и административных областей РСФСР. Статьи 23, 29, 29 «а» и 29 «в» Конституции СССР были вообще исключены. В соответствии со ст. 4 Закона по-новому стало излагаться содержание ст. 28 Конституции СССР, которая предусматривала теперь, что разрешение вопросов областного, краевого, административно-территориального устройства стало относиться к ведению союзных республик.

Напомним, что такого рода децентрализация происходила одновременно с ликвидацией общесоюзных министерств и ведомств и созданием на местах по инициативе Н.Хрущева Советов народного хозяйства (СНХ), что логически вытекало из политики, проводимой им в 1954 году по отношению к Крыму. Волонтаристская политика Н.Хрущева в крымском вопросе также была, на наш взгляд, одной из основных причин снятия его с должности Первого секретаря ЦК КПСС в 1964 году. Совнархозы были ликвидированы. Складывался благоприятный момент для оценки волонтаризма Н.Хрущева и в вопросе передачи Крыма Украине, возвращения его России. К сожалению, этого не произошло (на должность первого секретаря ЦК КПСС был избран Брежнев Л.И. – ставленник украинской политической элиты).

Однако, что касается изменения границ союзных республик, то эти вопросы сохранялись в ведении Союза ССР. Такое положение было обусловлено тем, что республики являлись национально-государственными образованиями и неприкосновенность их территории гарантировалась Союзом

ССР. Изменение республиканских границ рассматривалось как исключительно сложный политический вопрос, требующий при его разрешении учета многих обстоятельств и в первую очередь учета интересов самих союзных республик. Сохранение в ведении Союза ССР этих вопросов служило надежной гарантией полного равноправия всех наций и народностей, населяющих территорию СССР.

Таким образом, с принятием указанного выше закона существенным образом изменился порядок реорганизации областного, краевого административно-территориального устройства. Передача республиканским органам права самостоятельного разрешения наиболее важных административно-территориальных вопросов расширила их возможности в улучшении территориальной организации, позволила более полно учитывать национальные особенности и местные условия каждой республики.

Президиум Верховного Совета СССР осуществлял общее руководство в области проведения административно-территориальных изменений в СССР. Отдел по вопросам работы Советов Президиума вел учет всех изменений и издавал справочники по административно-территориальному делению СССР, допуская при этом (о чем будет сказано в дальнейшем) небрежность.

В союзных республиках предварительная работа по подготовке проектов наиболее важных изменений, которые утверждались затем высшими органами государственной власти, осуществлялась отделами по вопросам работы Советов Президиумов Верховных Советов союзных республик. Ими был накоплен большой положительный опыт в рассматриваемой сфере. В проектах содержались мотивированные данные, необходимые для того, чтобы решить вопрос о целесообразности тех или иных изменений. Например, если вопрос о внесении изменения разрешался республиканскими органами (например, об изменении межобластных границ), то необходимые предложения и проекты направлялись в Прези-

диум Верховного Совета республики заинтересованными облисполкомами. В их ходатайствах указывались данные об общем количестве населения и числе жителей населенных пунктов, занятых в сельском хозяйстве или незанятых (соответствует ли это количество требованиям, предъявляемым к населенным пунктам данной категории), о характере промышленности области (число предприятий, их подчиненность и количество занятых рабочих и служащих), сведения о благоустройстве и коммунальном хозяйстве (количество и мощность электростанций и других предприятий, обслуживающих коммунально-бытовые потребности, состояние дорог, транспорта и т.д.), о количестве учебных, культурно-просветительных, медико-санитарных учреждений, жилых строений и строений иного характера. В ходатайствах говорилось также о перспективах дальнейшего развития области.

Практическое проведение в жизнь утвержденных Президиумами Верховных Советов республик изменений в административно-территориальном устройстве осуществлялось исполкомами областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, за исключением наиболее важных изменений, которые проводились непосредственно под руководством республиканских органов.

При передаче отдельных территорий из одной административно-территориальной единицы в другую создавались смешанные комиссии из представителей заинтересованных исполкомов Советов депутатов трудящихся, которые организовывали прием и передачу перечисляемой территории (населенных пунктов, отдельных участков и т.д.), а также имущества и дел ликвидируемых организаций.

Передача территорий из одной административно-территориальной единицы в другую осуществлялась на основе указаний республиканских органов или издаваемых ими инструкций о порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую, утвержденных поста-

новлением ВЦИК и СНК РСФСР 20 января 1931 г.<sup>1</sup> Эта инструкция к моменту «передачи» Крыма Украине во многом устарела, но она оставалась действующей. Назрел вопрос о разработке и утверждении новой инструкции, положения или закона, положения которых подробно определяли бы правовой порядок передачи территорий вновь создаваемым административно-территориальным единицам, а также территорий, перечисляемых из одной единицы в другую.

К подготовке проектов административно-территориальных изменений широко привлекалась общественность. Одной из форм привлечения общественности к разработке проектов административно-территориальных изменений являлись административно-территориальные комиссии, образуемые при организационно-инструкторских отделах (обл)крайисполкомов и отделах по вопросам работы Советов Президиумов Верховных Советов союзных республик. В работе этих комиссий принимали участие депутаты, активисты, представители заинтересованных ведомств, экономисты, географы и другие специалисты. Создание таких комиссий давало возможность при участии широкой общественности тщательно и всесторонне обсудить предполагаемые изменения, учесть пожелания населения. Глубокая и тщательная подготовка соответствующих мероприятий позволяла избежать поспешных и необоснованных изменений административно-территориального устройства, которые отрицательно сказывались на развитии хозяйства и обслуживании населения.

17 августа 1982 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, поручил Совету Министров РСФСР установить порядок передачи территорий в связи с образованием новой администра-

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1931 г., № 19, ст. 19.

тивно-территориальной единицы или передачей из одной административно-территориальной единицы в другую.

Положение имеет определенное юридическое значение для оценки правовой ситуации в сфере российско-украинских отношений вокруг проблем Крыма и Севастополя, поэтому сошлемся на ряд статей этого документа.

1. Образование и упразднение краев, областей и автономных округов, установление и перенесение их административных центров производятся Верховным Советом РСФСР, а в период между его сессиями – Президиумом Верховного Совета РСФСР с последующим представлением на утверждение Верховного Совета РСФСР на очередной сессии.

2. Отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского (РСФСР), краевого, областного, окружного и районного подчинения производится Президиумом Верховного Совета РСФСР по представлению исполнительных комитетов краевых, областных, городских (городов республиканского (РСФСР) подчинения) Советов народных депутатов, а в автономных республиках отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского (АССР) и районного подчинения производится Президиумами Верховных Советов автономных республик по представлению исполнительных комитетов районных, городских Советов народных депутатов с последующим утверждением Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Из изложенного вытекает вывод о том, что расплывчатое и неправовое понятие «передача» законодательство 50-х годов наполняло демократическим содержанием: «передача» областей и других административных единиц осуществлялась с широким участием соответствующих органов власти и управления, с привлечением депутатов местных Советов, населения и общественности. Вопросы решались не в узком кругу должностных лиц, а на широкой демократической основе. В то же время передача Крыма в состав Украины происходила в режиме строгой секретности. Соответствующее постанов-

ление Президиума ЦК КПСС не было опубликовано вообще. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля был опубликован только 28 февраля 1954 года. Депутаты соответствующих Верховных и местных Советов трудящихся в решении и обсуждении вопросов «передачи» не участвовали. Это была, таким образом, не «передача» Крыма братским российским народом народу украинскому, а незаконное действие властных структур СССР, РСФСР и УССР. Это был барственный жест партийного самодержца за счет интересов русского народа. Это была не передача, а принудительное отделение Крымской области от России.

**§ 6. Право было нарушено, но два братских народа – русский и украинский – продолжали дружить в рамках Союза ССР (60-80 годы)**

В связи с продлением срока аренды Черноморским флотом части территории Крыма на 25 лет возникают вопросы: если в Соглашении о продлении срока аренды говорится о том, что в аренду сдается «украинская территория», означает ли это, что многолетняя упорная и справедливая борьба населения Крыма и Севастополя за восстановление их российских статусов должна быть приостановлена на 25 лет или вообще прекращена?

В этой связи проблемы Крыма и Севастополя должны решаться Украиной и Россией в органической связи и рассматриваться ими как региональная проблема. Оба государства в состоянии самостоятельно разобраться между собой с крымскими делами в интересах сохранения общей истории, государственности, общих целей и общей судьбы. Вовлечение в этот процесс других государств, заинтересованных, как правило, в том, чтобы испортить российско-украинские отношения – не конструктивно.

По правовому статусу Севастополя опубликовано много работ, в которых доказывается, что юридически город никог-

да не утрачивал российского статуса. Тем не менее находятся и те, кто утверждает, что не следует ворошить прошлое, и стремление восстановить положение, существовавшее до 1954 года, чревато обострением конфликтов между Россией и Украиной. Наиболее осторожные советуют избегать «территориальных претензий» к Украине, не ущемлять ее национальных интересов. При этом не всегда вспоминают о национальных интересах России, о нарушении ее территориальной целостности. Умалчивают и о тех, кто проводил и проводит политику уступок и компромиссов в отношениях с Украиной, порождая все более запутанные правовые тупики. Здесь много еще темного и непонятного. Многие архивы все еще закрыты для изучения.

Не случайно, видимо, в научных публикациях наблюдается различная оценка событий вокруг Севастополя. Руководители властных структур редко озвучивают политику государства по проблемам Севастополя.

В соответствии с Морской Доктриной Российской Федерации, утвержденной в 2001 году Президентом России В.В.Путиным, защита территории Российской Федерации с морских направлений, ее суверенитета на внутренние морские воды, включая регион Черного моря, «относится к категории высших государственных приоритетов»<sup>1</sup>. При этом в Морской Доктрине ставилась задача сохранить базирование Черноморского флота в Севастополе на длительную перспективу. По итогам Совещания по военно-дипломатическим вопросам Азово-Черноморского региона 17 сентября 2003 года В.В.Путин подчеркнул, что это зона стратегических интересов России, которая обеспечивает прямой выход России к важнейшим глобальным транспортным маршрутам, в том числе энергетическим.

<sup>1</sup> Морская Доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Президентом России В.В.Путиным 27 июля 2001 года. // Морской сборник. – 2001. – № 9. – С. 5.

С целью укрепления позиций Российской Федерации в регионе было принято решение о создании дополнительно пункта базирования Черноморского флота в Новороссийске. В то же время подчеркивалось, что решение о развитии системы базирования Черноморского флота на Кавказском побережье России «не значит, что мы будем оставлять нашу Основную базу в Севастополе»<sup>1</sup>. Достижение компромиссных политико-правовых «развязок» по проблемам Крымской области, Севастополя и Черноморского флота приобретает в этой связи особую актуальность.

Историко-правовые аспекты правового статуса Севастополя хорошо изучены. Без исторического подхода к рассмотрению этого статуса не обходится ни одна статья. Однако во многих публикациях проблемы правового статуса Севастополя рассматриваются отдельно от проблем правового статуса Крыма. Уже говорилось, что с нашей точки зрения Севастополь является частью Крымской области и нельзя рассматривать вопросы статуса Севастополя в отрыве от вопросов статуса Крымской области. Это не исключает особенностей правового статуса Севастополя, о чем и будет говориться в этом параграфе.

Крым стал частью территории России в конце XVIII века на основе Кучук-Кайнарджийского мирного договора 1774 г., по которому Крым становился независимым от Турции. 8 апреля 1783 г. Екатериной II был подписан Манифест о присоединении Крыма и Кубани к России. После присяги крымско-татарских беев на верность России в 1783 году Крым был объявлен присоединенным к России и стал неотъемлемой частью русского государства. Неотъемлемой частью русского государства и Крыма стал город Севастополь. Он возник и был построен как база российского Черноморского флота, что определило особый статус Севастополя в рамках территории

<sup>1</sup> Интервью Президента России В.В.Путина НИА «Новости» в Ейске 17 сентября 2003 г.

Таврической губернии, а затем и Крымской области. Управление городом осуществлялось военным генерал-губернатором, который по должности являлся командующим Черноморским флотом. Город Севастополь представлял собой особый административный округ, управление которым осуществляла военно-морская администрация, назначаемая непосредственно из Санкт-Петербурга.

После образования СССР и РСФСР Крым и Севастополь всегда находились в ведении РСФСР. Крымская область и город были всегда составными частями государственного и административно-территориального устройства СССР и РСФСР. Односторонние акты Украины об объявлении г.Севастополя городом республиканского значения (1968 г. и 1991 г.) не имеют никакой правовой силы ввиду их противоречия Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года, принципам и нормам международного права.

Россия является преемником СССР в отношении Крымской области, права на владение, пользование и распоряжение портом военно-морской базы Севастополя, что и признается нормами международного права. Неоднократное подтверждение этого права Россией не означает, что она предъявляет к Украине территориальные претензии на Крым и Севастополь. Права России на Крым и Севастополь ясно определены многочисленными международными договорами и соглашениями.

Роль и значение Севастополя проявились в годы Великой Отечественной войны. 10 мая 1944 года Верховный главнокомандующий И.В.Сталин объявил приказом, что «наши войска овладели крепостью и важнейшей военно-морской базой на Черном море – городом Севастополь»<sup>1</sup>. Впервые на высшем уровне власти было официально подтверждено назначение города Севастополя как Главной военной базы на Черном море (город-база).

<sup>1</sup> «Правда», 10 мая 1944 г.

Данное стратегически важное положение, исключаящее разделение Севастополя отдельно на город и на военно-морскую базу, стало в дальнейшем основой всех планов восстановления и развития Севастополя. 5 июня 1945 года Комитет по делам архитектуры при СНК СССР при определении принципов планировки города зафиксировал, что Севастополь является военно-морским портом, главной базой Черноморского флота, морской и сухопутной крепостью, закрытым городом, что стало отправным моментом в проекте восстановления города<sup>1</sup>.

30 апреля 1946 года Совет Министров РСФСР утвердил генеральный план города Севастополя. План был разработан архитектурно-проектной мастерской Министерства Вооруженных Сил СССР. В постановлении правительства говорилось, что город Севастополь восстанавливается как главная военно-морская база Черноморского флота (закрытый город). В генплане подробно были расписаны размеры увеличения территории города, реконструкция улиц, площадей, набережных; озеленение; этажность застройки; размещение промышленных предприятий, в том числе обслуживающих флот, развитие межгородского и внутригородского транспорта, благоустройство и инженерное оборудование. Было предусмотрено создание санитарной зоны для горожан, сохранение Херсонесского заповедника. Финансирование этих работ происходило по специальному бюджету, не имевшему отношения к бюджету Крымской области.

Масштабы предстоящих работ были настолько велики, что возможность их реализации зависела от личного участия высшего руководства СССР. Геополитический подход к решению проблем Севастополя кардинально отличается своим прогнозным видением важности решения этих проблем для будущего развития России и Украины от прикладного, приземленного мышления Хрущева, разглядевшего в 200-х километрах от

<sup>1</sup> Архив Севастополя, ф.79. Оп.2. Д. 30-а, л. 3.

Севастополя только то, что «вянет капуста». Надо отдать должное украинским политикам: задолго до 1990 года (и вплоть до сегодняшних дней) они прекрасно оценили стратегическое значение Крыма и Севастополя и всю свою политику строили (и продолжают строить) исходя из амбициозной цели – превратить Украину в господствующий центр Черноморского бассейна.

К концу 40-х годов становилось очевидным, что СССР не удастся добиться от Турции уступок в вопросе о свободном проходе кораблей Военно-Морского флота через проливы. Обещания на эту тему, данные лидерами стран антигитлеровской коалиции в ходе войны, обернулись их противодействием в послевоенный период. Отношения между СССР и Турцией во второй половине 40-х годов осложнились, причем последняя рассчитывала на поддержку США. В 1952 г. Турция вступила в НАТО.

В данной ситуации советское руководство стремилось как можно быстрее восстановить военно-морской потенциал на Черном море, что было невозможно без Севастополя как Главной базы Черноморского флота. В 1947 году И.В.Сталин и председатель Госплана СССР Вознесенский посетили Севастополь, следствием чего явилось Постановление Совета Министров СССР № 4035-1619 сс (совершенно секретно) от 25 октября 1947 года «О восстановлении города и Главной базы Черноморского флота – Севастополь» (объявлен приказом Главкома ВМС СССР 27 ноября 1947 года, № 158) за подписью И.В.Сталина. Отметим, что понятия «город» и «Главная база Черноморского флота – Севастополь» в указанном Постановлении правительства даются раздельно, а не как единое целое (город-база).

Соотношение этих понятий имеет для юриста принципиальное значение, поэтому важно как можно точнее и полнее воспроизвести тексты последующих нормативных актов, относящихся к правовому статусу Севастополя.

1. В Постановлении Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года № 403 «О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя» говорилось : Совет Министров СССР отмечает, что восстановление города Севастополя как главной военно-морской базы Черноморского флота осуществляется крайне медленно. При существующих темпах восстановление города и военно-морской базы может быть закончено не ранее, чем через 10-15 лет, что является совершенно недопустимым.

Совет Министров СССР считает неотложной государственной задачей всемерное ускорение восстановления Севастополя как первоклассной военно-морской крепости и постановляет:

1. Закончить восстановление Севастополя и главной военно-морской базы Черноморского флота в течение ближайших 3-4 лет.

2. Выделить для восстановления Севастополя на 1949-1952 гг. 1523 млн. рублей капиталовложений, в том числе:

а) на восстановление города (жилого фонда, культурных учреждений, объектов здравоохранения и коммунального хозяйства) – 414 млн. рублей;

б) на восстановление военно-морской базы – 700 млн. рублей, в том числе на строительство жилых домов, казарм, служебных и культурно-бытовых учреждений – 200 млн. рублей;

в) на восстановление промышленных предприятий и транспорта – 409 млн. рублей.

Предложить Госплану СССР, начиная с 1949 года, выделять целевым назначением капиталовложения для восстановления Севастополя.

3. Возложить выполнение строительно-монтажных работ на Управление по восстановлению г.Севастополя при Совете Министров РСФСР...

57. Выделить г.Севастополь в число городов республиканского подчинения.

58. В целях обеспечения выполнения задач по быстрейшему восстановлению г.Севастополя создать при Совете Министров СССР Управление по восстановлению Севастополя.

Назначить начальником Управления по восстановлению Севастополя при Совете Министров СССР т.Комзика И.В., освободив его от обязанностей заместителя министра строительства военных и военно-морских предприятий.

Совет Министров СССР считает восстановление г.Севастополя и военно-морской базы важнейшей государственной задачей и обязывает Председателя Совета Министров РСФСР т.Родионова, министра вооруженных сил СССР т.Булганина, министра строительства военных и военно-морских предприятий т.Дыгай и руководителей соответствующих министерств и ведомств установить личный контроль за выполнением в срок заданий по восстановлению Севастополя, предусмотренных настоящим Постановлением. Председатель Совета Министров Союза ССР И.Сталин, Управляющий делами Совета Министров СССР Я.Чадаев.

29 октября 1948 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ <sup>1</sup>761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр»<sup>1</sup>. Указ содержал всего один пункт: Выделить город Севастополь в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим бюджетом и отнести его к категории городов республиканского подчинения. Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР И.Власов, Секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР П.Бахмутов.

В связи с выделением города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр и отнесением его к категории городов республиканского подчинения Совет Министров РСФСР постановил<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1948, 10 декабря, № 46, с. 4.

<sup>2</sup> Там же.



1. Обязать Министерство финансов РСФСР и Крымский облисполком выделить бюджет города Севастополя из бюджета Крымской области на 1948 год и не позднее 20 ноября 1948 года представить его на утверждение Совета Министров РСФСР.

2. Обязать Госплан РСФСР, совместно с министерствами и ведомствами РСФСР и Крымским облисполкомом, в пределах планов хозяйственного и культурного строительства и планов материально-технического снабжения Крымской области на 1948 год выделить план хозяйственного и культурного строительства и план материально-технического снабжения города Севастополя и представить к 20 ноября 1948 года на утверждение Совета Министров РСФСР.

3. Обязать Госплан РСФСР, Министерство финансов РСФСР, министерства и ведомства РСФСР в дальнейшем выделять город Севастополь в государственном плане и бюджете отдельной строкой.

Анализ перечисленных правовых актов позволяет сделать следующие выводы:

1. В постановлении Совета Министров СССР от 25 октября 1948 г. используется различное сочетание понятий «город» и главная военно-морская база Черноморского флота. Говорится как о «восстановлении города Севастополя как главной военно-морской базы Черноморского флота», так и «о восстановлении города и военно-морской базы», «восстановление Севастополя как первоклассной военно-морской крепости», «о восстановлении Севастополя» и «города Севастополя». Соответственно при выделении капиталовложений для восстановления Севастополя и главной военно-морской базы Черноморского флота определяется целевое их использование а) на восстановление города (жилого фонда, культурных учреждений, объектов здравоохранения и коммунального хозяйства); б) на восстановление военно-морской базы (в т.ч. на строительство жилых домов, казарм, служебных и культурно-бытовых учреждений); в) на восстановление промыш-

ленных предприятий и транспорта. Госплану СССР, начиная с 1949 года, предложено выделять целевым назначением капиталовложения для восстановления Севастополя.

2. Создается соответствующая система управления для выполнения задач по восстановлению г.Севастополя: 1) Управление по восстановлению г.Севастополя при Совете Министров РСФСР (для выполнения строительно-монтажных работ); 2) Управление по восстановлению г.Севастополя при Совете Министров СССР (начальником Управления был назначен заместитель министра строительства военных и военно-морских предприятий).

Совет Министров обязывает Председателя Совета Министров РСФСР, министра вооруженных сил СССР, министра строительства военных и военно-морских предприятий и руководителей соответствующих министерств и ведомств установить личный контроль за выполнением в срок заданий по восстановлению Севастополя.

3. Система управления восстановлением г.Севастополя строится на основе отраслевого и непосредственного руководства из союзного и республиканского центров с прямым подчинением им всего комплекса строительных, строительно-монтажных, военных и военно-морских и других предприятий и организаций для наиболее быстрого и эффективного решения задач по восстановлению города Севастополя. Для объединения деятельности этих предприятий и организаций и непосредственного руководства на местах этой деятельностью город Севастополь выделяется в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим бюджетом. Бюджет города выделяется из бюджета Крымской области, одновременно выделяется план хозяйственного и культурного строительства и план материально-технического снабжения города Севастополя из соответствующих планов Крымской области с утверждением его Советом Министров РСФСР. После чего город Севастополь относится к категории городов республиканского подчинения.

4. Отнесение города Севастополя к городам республиканского подчинения не означало, что его территория выделялась в самостоятельную административно-территориальную единицу. Восстановление города и Главной базы Черноморского флота – Севастополь происходило в существовавших административных границах города, в соответствии с которыми определялись границы Севастопольского гарнизона. Выделение города Севастополь в число городов республиканского подчинения означало, что как военная администрация Главной базы, так и гражданская администрация города замыкались непосредственно на Москву. Решения Крымского облисполкома, вместе с тем, распространялись на территорию Севастополя. Сложилась система двойного подчинения ряда структурных подразделений Севастопольского горисполкома: как министерствам и ведомствам РСФСР, так и Крымскому облисполкому. Разделялась статистика и ряд других функций.

Городская партийная организация, согласно территориально-производственному принципу построения КПСС, входила в состав Крымской областной парторганизации. Такой принцип действовал на всей территории страны. Воинские части, закрытые города и другие специальные структуры, кому бы они ни подчинялись, в партийном порядке замыкались на местные парторганизации.

5. Восстановление главной военно-морской базы требовало организации централизованной административно-хозяйственной структуры в системе Министерства обороны СССР, Министерства Военно-Морского флота СССР и Министерства строительства военных и морских предприятий СССР. Создание непосредственно в Севастополе административно-хозяйственного центра, объединявшего территориально-производственные подразделения этих органов управления, проводилось без нарушения сложившихся территориально-административных границ города Севастополя, городской инфраструктуры, системы государственной власти и управления городом. Это и определило комплексный, системный характер

восстановления Севастополя, включая жилищные, социально-культурные и другие объекты для всего населения города.

Функции, осуществляемые Севастопольским городским Советом, в свою очередь тесно переплетались с функциями административно-хозяйственного центра, начиная от обеспечения трудовыми ресурсами и кончая культурным обслуживанием.

6. Город Севастополь оставался частью Крымской области, и преобразование его в иную административную единицу могло произойти только на основе закона. И не случайно речь шла только об отнесении Севастополя к категории городов республиканского подчинения.

Государственная власть Российской Федерации сохраняла все полномочия по руководству Севастополем как городом республиканского подчинения. В то же время Севастополь не мог получить полной самостоятельности от Симферополя, оставаясь под его властным воздействием во многих аспектах административно-территориального управления. В работе сессий Крымского областного Совета участвовали избранные в него депутаты от Севастополя. Они, как и представители других регионов Крыма, избирали руководство областью, формировали постоянные комиссии.

Наряду с приданием Севастополю статуса города республиканского подчинения сохранялось и продолжало играть важную роль союзное подчинение города, вытекающее из основного функционального назначения города, не изменявшегося с момента его основания, – главной базы Черноморского флота. Положение Севастополя как военно-морской базы, имеющей специальный правовой режим, вытекало в первую очередь из его исключительного значения для организации обороны и национальной безопасности всей страны.

Конституции РСФСР 1937 г. в редакции, действовавшей на момент принятия Указа от 29 октября 1948 г., не были известны институты «самостоятельного административно-хо-

зяйственного центра» и «города республиканского подчинения». Очевидно, что выделение Севастополя в «самостоятельный административно-хозяйственный центр» было административно-хозяйственной мерой, не направленной на придание ему статуса, сопоставимого со статусом административных единиц, перечисленных в ст. 14 Конституции РСФСР. Иными словами, изменение статуса Севастополя не ставило своей целью образование новой административно-правовой единицы, не подчиненной Крымской области.

Указом от 26 октября 1948 г. Севастополь был отнесен к категории городов республиканского подчинения в пределах РСФСР, являвшейся в то время союзной республикой в составе СССР.

Обстоятельства принятия Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в УССР» не свидетельствуют о том, что в намерения Президиума входило исключение Севастополя из состава передаваемой территории и сохранение его за Россией. Напомним, что на заседании Президиума присутствовал председатель исполкома Севастопольского городского Совета, а Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР Тарасов говорил на заседании о том, что Крымская область занимает «весь Крымский полуостров»<sup>1</sup>. Но в таком случае возникает вопрос о том, утрачивал ли Севастополь статус города республиканского подчинения, каковым он был с 1948 года? Об этом будет сказано в дальнейшем.

Распространенной является позиция, согласно которой Крымский полуостров, в целом находившийся в то время под юрисдикцией России, представлял собой не одну, а две, как полагают, административно-территориальные единицы, имеющие равный статус: Крымская область и город Севастополь<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР № 4 (798), 1954 г., с. 170, 171.

<sup>2</sup> Проблема Крыма в российско-украинских отношениях. 1992-2006 гг. Ч.2. <http://www.postsoviet.ru/page.php?pid-391>.

Высказанная точка зрения по вопросу о правовом статусе Севастополя не выглядит бесспорной. Многое зависит от того, какая цель ставится при подходе к решению этого вопроса. Но независимо от такого подхода общим требованием является точное цитирование текста нормативных актов. Их сознательное (или ошибочное) искажение и последующая ссылка на искаженный текст, что встречается нередко, недопустимы, поскольку становится трудным достигать согласованных решений по правовым проблемам.

Распространенными точками зрения на правовой статус Севастополя являются следующие.

1. Отнесение г.Севастополя к категории городов республиканского подчинения (РСФСР) означало, что город был выведен из подчинения Крымской области. Однако данный факт в Конституции РСФСР в 1948 г. зафиксирован не был, так как она не содержала перечня городов областного подчинения. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля по данному вопросу не содержат упоминания о Севастополе, что и подтверждает особый правовой статус Севастополя как города, не входящего в состав Крымской области. Такая «забывчивость» объясняется тем, что в 1948 году никому в голову не приходила мысль о передаче главной базы Черноморского флота из-под юрисдикции РСФСР и Союза в подчинение Украине. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года в последующее время после его принятия не был ни изменен, ни отменен. Юридически он сохраняет свое значение до настоящего времени. Российская Федерация как продолжатель территориальных прав РСФСР вправе осуществлять свой суверенитет в отношении г.Севастополя. Поэтому все односторонние акты Украины об объявлении г.Севастополя под украинской юрисдикцией не могут быть признаны правомерными, так как они не согласованы с Россией.

2. Севастополь в качестве главной базы Черноморского флота СССР представлял собой обособленную административную и территориальную единицу. Для него был установлен специальный правовой режим, касающийся, в частности, проживания и деятельности его жителей, порядка въезда и выезда и др. вопросов.

3. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. Севастополь был «административно выведен» из Крымской области. Решение 1954 г. не изменило статуса г. Севастополя как города союзно-республиканского подчинения. Он является, следовательно, неотъемлемой частью Российской Федерации. Нетрудно убедиться в том, что текст Указа изменен: в нем не говорится, что г. Севастополь был выведен из Крымской области.

4. Указом от 29 октября 1948 года был закреплен особый правовой статус города Севастополя, в результате стало существовать две административные единицы с особым хозяйственно-правовым статусом – Крымская область и город Севастополь.

5. Отнесение Севастополя к категории городов республиканского подчинения следует, что он был выведен из подчинения Крымской области.

6. Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр и отнесен к категории городов республиканского подчинения в составе Российской Федерации.

Излюбленным тезисом украинских практикующих юристов является утверждение, что применительно к Севастополю понятия «хозяйственный центр» входит в состав «административно-территориальной единицы», каковой и выступала, по их убеждению, Крымская область в целом.

7. Севастополь выделен из состава Крымской области в самостоятельный административно-хозяйственный центр, а город со своим отдельным бюджетом отнесен к категории городов республиканского подчинения в составе РСФСР.

8. Крымский полуостров, весь в целом находившийся в то время под юрисдикцией России, представлял собой не одну, а две административно-территориальные единицы республиканского подчинения, имеющие равный статус: Крымская область и город Севастополь.

9. Севастополь, входя в состав Крымской области УССР, не мог после 1954 года быть субъектом Российской Федерации и подчиняться непосредственно Москве.

10. Закон Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 года о передаче Крымской области Украине юридически не мог распространяться и не распространялся на Севастополь. В Законе сказано о передаче Украинской ССР Крымской области, а не Крымского полуострова. Ко времени принятия этого закона Севастополь уже не находился в составе Крымской области. И тот факт, что и в последующие годы ни в одном документе не говорилось о передаче Севастополя Украине, подтверждает особый правовой статус города как не входящего в состав Крымской области. В отличие от Крымской области не было какого-либо юридического документа о передаче Севастополя от РСФСР к Украинской ССР.

Варианты можно перечислять и дальше и спорить вокруг них тоже бесконечно. Но без выработки принципиальной общей позиции проблему Крыма и Севастополя решить нельзя.

Нашей исходной позицией является следующая:

1. Вопрос о принадлежности Севастополя не должен рассматриваться в отрыве от вопроса о российском статусе Севастополя и решения крымской проблемы в целом. Частичное решение вопроса о принадлежности Севастополя является важным, но переходным этапом на пути к восстановлению прав Российской Федерации на весь Крымский полуостров.

2. Принципиальным решением русско-украинских противоречий в крымском вопросе может быть лишь возвращение всего Крыма России в неразрывном единстве с Севастополем. Такое решение снимет в корне все русско-украинские

противоречия и явится залогом прочных, стабильных и мирных русско-украинских отношений в будущем.

Естественно, что при выработке общей концептуальной основы важно предельно внимательно относиться к соответствующим доказательствам украинской стороны, стремиться к достижению компромиссных вариантов решения вопросов. Очень близкой к позиции украинской стороны являются следующие доводы.

Во всех официальных справочниках территориально-административного деления СССР Крымская область и Севастополь, начиная с марта 1954 года, относились к УССР. В этих справочниках территория РСФСР уменьшена на величину всей территории Крымской области (26 тыс. кв. км) без указания на какое-либо изъятие площади города Севастополя из территории области. На всех картах советского периода после 1954 года не было такого российского анклава, как Севастополь.

С 50-х годов финансирование Севастополя осуществлялось частично из бюджета Украины, но при этом город, в котором располагалась главная база Черноморского флота, получал также определенное финансирование из бюджета Минобороны СССР, поскольку вопросы обороны представляли собой общесоюзную функцию.

Депутаты Верховного Совета Украины избирались и от города Севастополя; соответственно не предусматривалось избрание депутатов от этого города в состав Верховного Совета РСФСР. Точно так же депутаты в Верховный Совет СССР избирались по квоте Украинской ССР.

В Конституции Российской Федерации 1993 года городами федерального значения названы только Москва и Санкт-Петербург. В новой Конституции Украины 1996 года подтвержден республиканский статус Севастополя.

В вопросе о статусе Севастополя нельзя смешивать территориальную принадлежность и вопрос административно-хозяйственного управления. Все постановления властей РСФСР

касательно особого порядка финансирования Севастополя были отменены в 1968 году.

Более терпимо можно отнестись и к позиции Министерства иностранных дел России, изложенной в декабре 1996 года в Заключении его Правового департамента о статусе города Севастополя. «...Указ 1948 года, – говорится в Заключении, – не выделял территории города Севастополя из состава Крымской области в самостоятельную административно-территориальную единицу в каких-либо границах (об этом свидетельствует, в частности, терминология Указа – «административно-хозяйственный центр», а не «административно-территориальная единица»), а лишь устанавливал принцип его управления и финансирования непосредственно центральными республиканскими властями. Таким образом, можно сделать вывод о том, что территория города в 1954 году входила в состав Крымской области. Соответственно г. Севастополь был передан Украине вместе с Крымской областью».

Терпимо, кроме последней фразы. Вывод должен быть сделан прямо противоположный: Севастополь вместе с Крымской областью должен быть возвращен России.

Включение Севастополя в состав Украины произошло незаконно, по существу подрывает суверенитет России на часть ее исконной территории. Фактически Севастополь и тогда, и впоследствии, вплоть до 26 декабря 1991 года, подчинялся непосредственно союзным и республиканским (РСФСР) органам власти. До этого дня все финансовые и организационные функции в пределах Севастополя осуществлялись под непосредственным руководством Советов министров СССР и РСФСР, а также Севастопольского городского Совета без какого-либо участия Совета министров Украинской ССР.

Статья 77 Конституции Украинской ССР 1978 года, в которой Севастополь зафиксирован как город республиканского подчинения в составе УССР, не имеет юридической силы. Включение Севастополя в состав Украины произвольно, неконституционно, произошло на основе одностороннего ре-

шения. Юридические основания для включения Севастополя в состав Украины полностью отсутствовали.

Речь идет не о претензии на территорию, относившуюся к Украине в рамках существовавших в СССР административно-территориальных границ, а о правах на территорию, находившуюся в пределах административно-территориальных границ России в период существования СССР. И то обстоятельство, что Договор от 19 ноября 1990 года, в котором «Высокие Договаривающиеся Стороны» (в лице Президентов России и Украины) признают друг друга суверенными государствами и подтверждают действующие границы в рамках бывшего Союза, означает, что Украина статьей 6 этого Договора подтвердила, что Севастополь остается по статусу городом Российской Федерации. И когда в марте 1993 года Президент Украины, спохватившись, стал ссылаться на ст. 77 Конституции Украины для того, чтобы подтвердить республиканский статус г.Севастополя с подчинением его Украине, он нарушил статью 6 Договора от 19 ноября 1990 года. Но юридические изыски украинской стороны продолжались. Стала делаться ссылка на постановление Совета Министров РСФСР от 25 апреля 1968 года «О признании утратившими силу некоторых решений правительства РСФСР по вопросам государственного планирования». В перечне актов, утративших силу, упоминалось и постановление Совета Министров РСФСР от 29 октября 1948 года «Вопросы города Севастополя». Но не только некоторые, а все акты, регулирующие статус Севастополя, объявлялись недействительными.

В отличие от Конституции РСФСР 1937 года российская Конституция 1978 года установила, что в РСФСР помимо автономных республик, краев, областей, автономных областей и округов имеются в качестве самостоятельной категории конституционных единиц Федерации города республиканского подчинения (с поправкой, принятой 9 декабря 1992 года, это понятие было заменено термином «города федерального

значения»). В Конституции был также закреплен исчерпывающий перечень городов этой категории, где Севастополь не фигурировал. Тем самым на конституционном уровне было определено, что этот город не относится к числу российских городов республиканского подчинения (федерального значения).

Конституция РСФСР 1937 года устанавливала (ст. 77), что органами государственной власти в областях являлись Советы депутатов трудящихся. Областные Советы депутатов трудящихся руководили культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, содействовали усилению обороноспособности страны (ст. 79). В соответствии с условиями области, на основе законов СССР и РСФСР общесоюзные министерства образовывали при областных Советах депутатов трудящихся свои управления (ст. 93).

Из сказанного следуют выводы: единственным органом государственной власти на территории Крымской области был Крымский областной Совет депутатов трудящихся, который согласно закону содействовал как орган государственной власти в области усиления обороноспособности страны. Общесоюзные, как сейчас говорят, силовые структуры, к которым относилось и Министерство обороны СССР, в соответствии с условиями Крымской области и на основе законов СССР и РСФСР образовали, как и другие силовые общесоюзные структуры, свое управление при Крымском областном Совете депутатов трудящихся.

С передачей Крыма и Севастополя Украине их правовой статус и подчиненность общесоюзным министерствам не изменились. Разумеется, происходили какие-то изменения в системах взаимодействия этих органов с союзными, союзно-республиканскими (СССР) и союзно-республиканскими (Украинская ССР), что не входило в предмет изучения автора данной книги, хотя и позволило бы получить ответы на мно-

гие важные вопросы о том, насколько реально происходила «передача» Крыма Украине.

Различные же модификации правового статуса Севастополя как главной базы Черноморского флота являются не имеющими никакой юридической силы, а значит, существуют временно, до того момента, когда будет господствовать не грубая сила, не произвол, а принципы правового государства. По Конституции Украины она является таковым государством.

---

## ГЛАВА II.

### Распад Союза ССР.

#### **Под прикрытием лозунгов о суверенизации украинские либерал-националисты превращают Крым и Севастополь в украинскую территорию, растаскивают союзную и российскую собственность**

#### **§ 1. Договор об образовании СССР 1922 года как орудие разрушения СССР и правовая база «суверенизации» и «возрождения» государственности наций, национальностей и национальных меньшинств**

С конца 80-х годов Украина в одностороннем порядке стала стремиться расширить и закрепить за собой суверенные права на Крымскую область, используя, в зависимости от ситуации, как конституционные, так и международные правовые механизмы. Процесс этот шел и до этого. В 1966 году, например, в Конституцию Украины в одностороннем порядке была внесена запись о Севастополе как городе республиканского подчинения; так было и в июне 1990 года, когда еще существовал Союз ССР, Украина приняла сумбурную, написанную на одних эмоциональных призывах и заявлениях и не содержащей правовой материи «Декларацию о государственном суверенитете»; так было и в ноябре 1990 года, когда Украина, оставаясь еще союзной республикой в составе СССР, заключила с другой союзной республикой – Российской Федерацией так называемый «международный договор», основной смысл которого заключался в попытках опередить Россию в приватизации собственности – как общесоюзной, так и собственности РСФСР, находящейся на территории Украины. Так было и 1 и 8 декабря 1991 года, когда правящая украинская

элита, лихорадочно опережая события, организует референдумы, в очередной раз назойливо объявляя себя суверенным государством, нарушая как союзную, так и свою собственную конституцию. Все эти декларации не имели учредительного характера и не были поэтому правовым основанием для выхода Украины из состава Союза.

В качестве правового основания для объявления уже на этом этапе своего суверенитета и выхода из Союза ССР Украина, как и РСФСР, ссылаясь на Договор об образовании СССР 1922 года. Этот Договор стал инструментом разрушения СССР путем разного рода спекулятивных действий как российских, так и украинских доморощенных «либеральных демократов», стремившихся свергнуть Президента СССР ценой развала СССР. И во второй раз (первый раз, напомним, в 1954 году) Крым выступал как «приз», «дар», «подарок» Украине за ее поддержку Ельцина в борьбе против Горбачева. Или за поддержку Президента СССР против Президента России (смотря по обстоятельствам).

До 26 декабря 1991 года (в этот день Союз ССР прекратил свое существование в связи с отставкой М.Горбачева) Крымский вопрос решался в рамках единого административно-территориального устройства и общей территории СССР, регулировался нормами внутригосударственного права СССР, РСФСР и УССР. После указанной даты российско-украинские отношения вокруг Крыма приобрели международный характер и стали регулироваться нормами международного права. Подобная картина наблюдалась и в начале 20-х годов, когда украинские националисты стремились выделиться в «самостоятельную» Украину.

Предметы правового регулирования внутригосударственных и международных отношений принципиально различны, и переход от одной правовой системы к другой в процессе спора вокруг одного и того же крымского вопроса неизбежно порождает различные сложности и противоречия. А когда к этому примешиваются еще и незрелые идеи новояв-

ленных демократов – ниспровергателей государства, – то ситуация еще больше запутывается и приобретает трагикомический характер.

Политические споры разгорелись прежде всего вокруг Договора об образовании СССР 1922 года, его юридической природы и правового статуса входивших в него союзных республик. Эти споры имели и имеют самое непосредственное отношение к современным крымским делам. В зависимости от толкования содержания этого Договора делаются различные выводы о правовой природе Крымской области и Севастополя. Необходимо поэтому подробнее остановиться на характеристике Договора 1922 года. И основной вопрос заключается в том, были ли Крымская область и Севастополь по этому Договору частью государственной территории Союза ССР или же частью территории Украины?

Обычно государственная территория определяется в юридической литературе как пространственная сфера действия государственного суверенитета, что выражается в юридической связи между государством и гражданами, а также в праве государства определять организацию принадлежащей ему территории. Основными признаками государственной территории выступают верховенство, единство, целостность (неприкосновенность), неделимость, отсутствие давности, пространственность<sup>1</sup>.

В другом аспекте территория выступает как объект хозяйствования, что и стало, напомним, «правовым» основанием для «передачи» Крымской области из состава РСФСР в со-

<sup>1</sup> Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997; Его же. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М., Магистр, ИНФА-М – 2010; Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000; Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права; Ушаков Н.А. Суверенитет и его возрождение во внутригосударственном и международном праве // Моск. журнал международного права, 1994. № 2.



став УССР. Такие понятия, как «общность экономики», «тесные хозяйственные связи», «хозяйственная целесообразность» такой передачи и стали, как осязаемые понятия, центром внимания высших государственных органов Союза ССР, РСФСР и Украинской ССР.

Территорию, понимаемую как объект хозяйствования, можно, разумеется, передавать, дарить, захватывать, аннексировать и т.д., но все эти понятия далеко не означают передачу государственного суверенитета, тем более когда речь идет о его распространении на всю территорию государства, включая передаваемую территорию.

Распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на этой территории, неприкосновенность ее означают, что не могут быть признаны конституционными действия, совершенные другими государствами и направленные на расчленение территории России. Советские конституции не исключали возможности изменения состава Федерации путем изменения статуса территорий. К основным гарантиям территориальной целостности государства относились: 1) международно-правовые гарантии: принципы международного публичного права, договорный режим границ; 2) структурные механизмы международного характера, такие как Совет Безопасности ООН, Международный суд, специальные органы ООН; 3) закрепление территориальной целостности суверенного государства как принципа международного и национального права; единство правовой системы; перечень в Конституции состава государства; запрещение сецессии; 4) правовые механизмы регулирования изменений территорий и др.

В обоснование своего «государственного суверенитета» над Крымом украинские лидеры ссылаются, как известно, на Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г., в соответствии с которым Крымская область была передана в состав УССР. Но международное право требует, и это под-

тверждается практикой Международного суда, чтобы любая, даже минимально значимая «передача» государственного суверенитета на ту или иную территорию оформлялась в виде международного договора. Венская Конвенция о праве договоров определяет договор как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом. Указ 1954 года – внутренний документ, не имеющий характера соглашения и предписывающий определенные действия административным органам РСФСР, причем в одностороннем порядке.

Сказанное целиком относится и к так называемому Договору между Россией и Украиной от 19 октября 1990 года, заключенный между двумя этими субъектами Федерации в рамках СССР и носившего внутрисоюзный характер. Украинские политологи и юристы основательно запутали этот, в общем-то, простой вопрос, с целью подменить чисто конституционные, внутрисоюзные вопросы международно-правовыми. И не только сами запутались, но и ввели в 1990 году в заблуждение такой уважаемый орган, как Совет Безопасности ООН (о чем будет сказано далее), признавший Договор 1990 года международным.

И такая путаница началась с превратного толкования Договора об образовании СССР 1922 года.

В резолюции I Съезда компартии (большевиков) Украины (5-12 июля 1918 года) «О взаимоотношениях между Украиной и Россией» объявляется, что Украина экономически неразрывно связана с Россией, идея «самостийности» Украины окончательно дискредитирована в самых широких массах Украины, задача партии – бороться за революционное объединение Украины с Россией на началах пролетарского интернационализма в пределах Российской Советской Социалистической Республики<sup>1</sup>. В Декларации Временного рабоче-крестьянского

<sup>1</sup> См.: История Советской конституции (в документах). 1917-1956. М., 1957, с. 161.

правительства Украины от 25 января 1919 г. также говорится об объединении Украинской Советской Республики с Советской Россией на началах социалистической федерации<sup>1</sup>.

1 июня 1919 г. принимается декрет ВЦИК «Об объединении советских республик». В нем на основе предложений ряда республик (Украины, Белоруссии, Латвии, Литвы, Крыма) в целях борьбы с общим врагом, желающим задушить советскую власть, «на почве признания независимости, свободы и самоопределения трудящихся масс» этих республик ВЦИК признает необходимым провести тесное объединение: 1) военной организации и военного командования; 2) Советов Народного Хозяйства; 3) железнодорожного управления и хозяйства; 4) финансов и комиссариатов труда республик. Объединение должно быть проведено путем соглашения с центральными исполнительными комитетами и советами народных комиссаров республик<sup>2</sup>.

В резолюции, принятой X съездом РКП (б) (8-16 марта 1921 г.) «Об очередных задачах партии в национальном вопросе», говорится: «Федерация советских республик, основанная на общности военного и хозяйственного дела, является той самой общей формой государственного союза, которая дает возможность: а) обеспечить целостность и хозяйственное развитие как отдельных республик, так и федерации в целом; б) охватить все разнообразие быта, культуры и экономического состояния различных наций и народностей, стоящих на разных ступенях развития, и сообразно с этим применить тот или иной вид федерации; в) наладить мирное сожителство и братское сотрудничество наций и народностей, связавших так или иначе свою судьбу с федерацией»<sup>3</sup>.

В августе 1922 г. по предложению Политбюро ЦК была создана комиссия для подготовки к очередному пленуму ЦК вопроса о взаимоотношениях РСФСР и независимых нацио-

<sup>1</sup> Там же, с. 183.

<sup>2</sup> Там же, с. 186.

<sup>3</sup> См.: История Советской конституции (в документах). 1917-1956. С. 276.

нальных советских республик. Председателем комиссии был И. Сталин, который еще с момента создания первого советского правительства возглавлял наркомат по делам национальностей. К тому же за Сталиным еще с дореволюционных времен закрепился авторитет специалиста по национальному вопросу. В комиссию входили: В. Куйбышев, Г. Орджоникидзе, Х. Раковский, Г. Сокольников и представители национальных республик – по одному от каждой. Сталин подготовил проект резолюции, предусматривавший вхождение Украины, Белоруссии, закавказских республик в РСФСР на правах автономных республик. Сталинская резолюция получила название проекта автономизации. ВЦИК и СНК РСФСР становились высшими органами государственной власти в новом государстве, а большинство наркоматов республик подчинялось соответствующим наркоматам РСФСР. Проект Сталина был разослан для обсуждения в ЦК компартий республик. Его одобрили ЦК КП Азербайджана и Армении. Против выступил ЦК КП Грузии, заявив, что объединение в форме автономизации преждевременно, объединение хозяйственной и общей политики необходимо, но с сохранением всех атрибутов независимости. Фактически это означало оформление конфедерации советских республик, основанной на единстве военной, политической, дипломатической и частично – хозяйственной деятельности. ЦК КП Белоруссии высказался за сохранение существующего положения. ЦК КП Украины проекта не обсуждал, но заявил, что исходит из принципа независимости Украины.

11 августа 1922 г. Оргбюро ЦК РКП (б) создало комиссию для подготовки к пленуму ЦК вопроса о взаимоотношении РСФСР с независимыми республиками. В ее состав включены: Сталин, Куйбышев, Раковский, Орджоникидзе, Сокольников и представители Азербайджана – Агамагали оглы, Белоруссии – Червяков, Украины – Петровский, Грузии – Мдивани, Дальневосточной Республики (ДВР) – Янсон, Бухары – Ф. Ходжаев, Хивы – Абдурахман Ходжаев.

На заседании комиссии 23 и 24 сентября 1922 г. (под председательством В.Молотова) принимается проект Сталина. Грузинский проект отклоняется. При этом комиссия предполагала свое решение после его одобрения на Пленуме ЦК передать национальным ЦК как директиву к исполнению. Пленум был назначен на 5 октября. Материалы обсуждения направили Ленину в Горки.

В своей резолюции от 24 сентября 1922 г. комиссия признала целесообразным вступление Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии и Армении в состав РСФСР, оставив вопрос о Бухаре, Хорезме и ДРВ открытым, и ограничилась договорами с ними по таможенному делу, внешней торговле и военным делам. Проект был одобрен партийным руководством Азербайджана, Армении и Закавказским крайкомом РКП (б). ЦК КП Грузии выступил против. В целом не возражая против резолюции, Центральное бюро КП Белоруссии высказалось за предпочтение договорных отношений между независимыми союзными республиками. ЦК КП Украины, узнав о негативной позиции Ленина, высказался против «автономизации», однако это было сделано в гибкой, не категоричной форме.

Речь, таким образом, шла не о создании нового союзного государства, а о вступлении республик в Российскую Федерацию. Хотя против этого и были возражения, но на данном этапе унитаристские силы победили.

Ознакомившись с материалами комиссии, Ленин встречается с вызванным в Горки Сталиным и убеждает его изменить параграф 1 проекта. В тот же день Ленин пишет для членов Политбюро письмо «Об образовании СССР», в котором подчеркивает, что РСФСР должна признать себя равноправной с другими республиками и «вместе и наравне с ними» войти в новый союз. В конце сентября Ленин беседует с председателем СНК Грузии П.Мдивани, с членами ЦК КП Грузии. Он, считавший вопрос «архиважным», убеждается, что Сталин имеет устремление торопиться. Поэтому Ленин со-

ветует проявить максимум осторожности и терпимости в решении национального вопроса в Закавказье.

Однако Сталин заявил, что позиция Ленина означает «национальный либерализм». По-прежнему Сталин полагал, что ВЦИК РСФСР должен стать высшим органом в новом союзе. Тем не менее, понимая, что в результате вмешательства Ленина комиссия не примет его предложений, Сталин переработал свой проект и указал, что новая резолюция – лишь «несколько измененная, более точная формулировка» старой, которая «в основе правильная и безусловно приемлемая».

В сентябре 1922 г. Ленин предлагает проект «федерализации»: создание союзного государства (Союза Советских Республик Европы и Азии) на основе добровольного и равного объединения самостоятельных союзных республик с общесоюзными органами власти.

5-6 октября 1922 г. Пленум ЦК РКП (б) принял в качестве отправного варианта план В.И.Ленина, однако это не привело к прекращению борьбы в партии по вопросам национальной политики. Хотя проект «автономизации» был отклонен, он все же пользовался определенной поддержкой ряда руководящих работников как в центре, так и на местах. И.В.Сталин и Л.Б.Каменев призывали проявить стойкость против «национального либерализма Ильича» и фактически оставили прежний вариант.

На октябрьском Пленуме ЦК РКП (б) было принято решение о разработке «Основных начал Конституции СССР». В последующем они были утверждены ЦК РКП (б) и разосланы в партийные и советские организации объединявшихся республик. «Основные начала Конституции СССР» были положены в основу проекта Договора об образовании СССР и проекта Декларации об образовании СССР. Комиссия Пленума ЦК РКП (б) признала, что Договор и Декларация составляют единый Основной Закон Союза ССР.

В октябре 1922 г. В.И.Ленин после болезни хотя и приступил к работе, но все же по состоянию здоровья не мог полно-

стью контролировать ситуацию. В день образования СССР, будучи прикованным к постели, он диктует свое известное письмо «К вопросу о национальностях или об автономизации». Желая, видимо, не менее Сталина, создания унитарного государства, Ленин пытался придать ему привлекательную юридическую форму. Видимо, этим следует объяснять его высказывания: прежде всего необходимо понять, что «интернационализм со стороны угнетающей или так называемой «великой» нации... должен состоять не только в соблюдении формального равенства наций, но и в таком неравенстве, которое возмещало бы со стороны нации угнетающей, нации большей, то неравенство, которое складывается в жизни фактически»<sup>1</sup>.

В середине декабря 1922 г. высшими органами государственной власти четырех республик были утверждены основные условия союзного договора и состав республиканских делегаций с полномочиями на заключение договора. Из архивных материалов явствует, что на проходившей 29 декабря в Кремле конференции полномочных делегаций РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР делегаты обсудили, путем голосования приняли Декларацию и Договор об образовании СССР и поручили российской делегации соответствующим образом подготовить текст соглашения. 30 декабря, до открытия Съезда Советов, делегации республик подписали четыре экземпляра текста договора на русском языке (на Съезде он был оглашен на 6 языках).

Договор об образовании СССР, который Верховный Совет РСФСР денонсировал 12 декабря 1991 года, не существовал в качестве самостоятельного юридического документа. Первоначальный вариант этого Договора был подвергнут коренной переработке и уже в переработанном виде вошел в Конституцию СССР 1924 года. В 1936 году была принята новая Конституция СССР, с вступлением в силу которой пре-

<sup>1</sup> В.И. Ленин. Полное собрание сочинений, т.45, с. 359.

кратила действовать Конституция 1924 года, включая и Договор об образовании СССР 1922 года. Таким образом, Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года был денонсирован документ, который в соответствии с Венской Конвенцией о праве международных договоров от 1969 года вообще не подлежал денонсации.

И совершенно справедливо, принимая постановление от 15 марта 1996 года, Государственная Дума выразила свою правовую позицию по отношению к Постановлению Верховного Совета РСФСР «О денонсации Договора об образовании СССР» как противоправному, антиконституционному акту, принятому с грубым нарушением Конституции РСФСР и действовавшего в 1991 году законодательства.

В юридической литературе существуют различные взгляды на формы объединения союзных республик в 1921-1923 годах. Одни исследователи либерального толка считают, что между независимыми советскими республиками складывались конфедеративные отношения; другие полагали, что отношения между ними носили федеральный характер; третьи делают вывод о международно-правовых отношениях РСФСР с независимыми республиками.

В данной классификации отсутствует четкий критерий разграничения на межгосударственные и внутригосударственные отношения союзных республик в процессе их объединения. Когда идет речь о формах объединения республик в 1921-22 годах, то они почти полностью исключали (за исключением, пожалуй, начального этапа их объединения) конфедеративные и международно-правовые отношения. К тому же, последние составляли группу международных отношений и разделение их являлось искусственным.

Основная борьба шла между федеративной и унитарной формами объединения союзных республик, а не вокруг конфедеративной и международно-правовой форм объединения. Подмена принципиально различных оснований объединения – межгосударственных (внутригосударственных) конфедера-

тивными (международными отношениями) влечет за собой целый ряд неверных выводов. Утверждается, например, что «Союз ССР образовали независимые государства, а потому договор между ними может считаться международно-правовым»<sup>1</sup>.

Внимательный анализ документов 1920-1923 годов, фиксирующих события вокруг подготовки Договора об образовании СССР и принятия Конституции СССР, не позволяет, на наш взгляд, делать подобный вывод, также утверждать, что в конкретной исторической ситуации «автономизация», т.е. вхождение некоторых республик в РСФСР в качестве их автономных частей, была бы «политическим просчетом»<sup>2</sup>. Вряд ли допустимо давать в такой форме односторонние оценки без глубокого и объективного анализа исторических событий, да еще в учебном курсе. В Программе партии большевиков, принятой на VIII съезде партии (18-23 марта 1919 года), говорится, что как одну из переходных форм на пути к полному единству партия выставляет федеративное объединение государств, организованных по советскому типу.

Анализ истории подготовки и принятия Договора об образовании СССР позволяет сделать однозначный вывод о том, что он относится к внутригосударственному, а не международно-правовому акту. С нашей точки зрения, нет также оснований для отнесения обеих характеристик – внутригосударственный и международно-правовой договор – к этому Договору<sup>3</sup>, и более того, утверждать тут же, что договор между независимыми государствами, образовавшими Союз ССР, «может считаться международно-правовым»<sup>4</sup>.

Вместе с тем научную новизну своих работ некоторые исследователи видят в том, что доказывают международную

<sup>1</sup> С.А.Авакьян. Конституционное право России. Том 2. Учебный курс. Москва, Юрист, 2005, с. 66.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же, с. 65.

<sup>4</sup> Там же, с. 66.

правосубъектность бывших союзных республик. Утверждается, в частности, что Договор 1922 года, заключенный четырьмя советскими союзными республиками (РСФСР, Украина, Белоруссия, Закавказье), является международным договором<sup>1</sup>.

Принципиально различные оценки свидетельствуют либо об отходе от объективного анализа содержания самого Договора, либо о сознательном извращении его содержания из конъюнктурных политических соображений.

На наш взгляд, Договор 1922 года регулирует федеративные отношения, но они во многих случаях носят переходный характер к унитарному государству. Об этом свидетельствуют нормы главы первой Договора – «О предметах ведения верховных органов власти Союза Советских Социалистических Республик». Согласно ст. 1 этой главы ведению Союза Советских Социалистических Республик, в лице его верховных органов, подлежат:

- а) представительство Союза в международных отношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами;
- б) изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками;
- в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик;
- г) объявление войны и заключение мира;
- д) заключение внешних и внутренних займов Союза Советских Социалистических Республик и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик;
- е) ратификация международных договоров;

<sup>1</sup> Кремнев П.Л. «Образование и прекращение существования СССР как субъекта международного права», автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2000, с. 6.

ж) руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли;

з) установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик;

и) руководство транспортным и почтово-телеграфным делом;

к) организация и руководство Вооруженными Силами Союза Советских Социалистических Республик;

л) утверждение единого Государственного бюджета Союза Советских Социалистических Республик, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик;

м) установление единой денежной и кредитной системы;

н) установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза Советских Социалистических Республик;

о) общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда;

п) установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза;

р) установление основных законов о труде;

с) установление общих начал в области народного просвещения;

т) установление общих мер в области охраны народного здоровья;

у) установление системы мер и весов;

ф) организация общесоюзной статистики;

х) основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев;

ц) право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза;

ч) отмена нарушающих настоящую Конституцию постановлений съездов Советов и центральных исполнительных комитетов союзных республик;

ш) разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками.

С самого начала на союзном уровне была создана разветвленная система правоохранительных органов. Высшим органом правосудия стал Верховный Суд СССР. Наряду с этим Верховный Суд выполнял функции конституционного правосудия и контроля. К его ведению относились вынесение заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции (ст. 43 п. «в»), разрешение судебных споров между союзными республиками (ст. 43 п. «г»). Учреждалась должность Прокурора Верховного Суда СССР. В «целях объединения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом» при СНК учреждалось ОГПУ (ст. 61 Конституции), имевшее своих уполномоченных при СНК союзных республик.

При создании Союза ССР и конституционном оформлении нового государственного устройства одним из острых, ставших предметом споров и борьбы центра и республик, явился вопрос о соотношении компетенции Федерации и ее субъектов. Сопоставление Договора 1922 г. и соответствующих частей Конституции 1924 г. свидетельствует о том, что за короткий период произошла централизация важнейших полномочий на союзном уровне. К ведению Союза ССР Конституция отнесла такие ключевые вопросы, как определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение; установление общесоюзных налогов и доходов; разрешение допол-

нительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик; руководство транспортным делом, внешней торговлей; международные отношения; организация и руководство Вооруженными Силами.

Распад СССР породил территориальные споры между рядом государств на постсоветском пространстве, а также вопросы правопреемства в отношении международных договоров, государственных долгов, собственности и архивов бывшего Союза ССР. Как в ходе переговоров, так и на различных стадиях заключения договоров по таким спорным проблемам стороны придерживались и придерживаются нередко диаметрально противоположных позиций относительно юридической силы актов органов государственной власти СССР и союзных республик и возможности применения мер юридической ответственности в случае нарушения этих актов.

Большинство государствоведов считает, что Договор 1922 г. имеет внутригосударственный или двойственный (внутригосударственный и международно-правовой характер). Для доказательства этой позиции делаются выводы о том, что связи между союзными республиками еще до образования СССР были конституционными, федеративными, что подтверждается и самим фактом утверждения Договора 1-м Съездом Советов Союза. Среди юристов-международников господствует мнение о международно-правовом характере Договора 1922 года: союзные республики выступали как самостоятельные независимые государства еще до образования в 1922 году единой федерации.

Вопрос о юридической природе Договора 1922 г. имеет принципиально важное значение для определения юридической силы решений, принимаемых органами государственной власти СССР, РСФСР и УССР в переходный период – 1990-1998 гг., по вопросу статуса Крыма и Севастополя, установления момента прекращения существования СССР в качестве субъекта международного права и др. Правильное определение этого момента позволяет дать более точную характеристи-

ку правового регулирования отношений – внутригосударственных или международных – при решении крымской проблемы.

Относительно правового статуса союзных республик в советской юридической науке господствовала теория о их международно-правовой субъектности, основанная на признании у них государственного суверенитета. Делались при этом ссылки на то, что в 1944 г. Украина и Белоруссия были наделены правом на самостоятельное осуществление внешних сношений. Но Закон СССР от 1 февраля 1944 г. только декларировал, но не предоставлял самостоятельность союзным республикам во внешних сношениях. Включение в состав первоначальных членов ООН Украинской и Белорусской ССР являлось вопросом политики, но не права. Союзные республики, являясь членами федеративного государства, не обладали свойством государственного суверенитета как юридической категории.

В силу своего учредительного характера основное содержание Договора об образовании СССР составляли нормы конституционного права, в связи с чем объяснимо использование термина «конституция» в решениях республиканских съездов. Одновременно использовались другие понятия: «союзный договор», «основной закон», «Конституция Союза». Делегаты Съезда Советов голосовали за утверждение самого факта образования единого государства, а не за утверждение договора как «основы Конституции СССР». Съезд обладал полномочиями высшего законодательного органа только что образованного единого государства, поэтому Съезд был вправе придать договору «силу закона». Положения договора приобрели характер норм внутригосударственного права одновременно с вводом в действие Конституции СССР 1924 года. Именно с этого момента начали действовать общесоюзные органы государственной и исполнительной власти, о чем сообщалось в обращении ЦИК СССР 13 июля 1923 г. к народам и правительствам мира. Содержанием его является внутригосударственное (конституционное) устройство союзного государства.

**§ 2. Украинские политики стремятся  
любыми способами вырвать Крым и Севастополь  
из единого конституционного поля  
СССР и РСФСР**

Юридической науке известны случаи, когда государство претендует на 1) территорию, ему никогда не принадлежавшую; 2) территорию, принадлежащую государству, но находящуюся в составе другого государства, что не было надлежащим образом юридически оформлено; 3) территорию, которая никому в прошлом не принадлежала, но присвоена или присваивается другим государством с нарушением права.

Все эти и другие варианты с трудом укладываются в головах борцов за суверенитет и территориальную целостность своих государств. Понятия «хозяйственная целесообразность», «общность экономики», «хозяйственное тяготение», «капуста вянет» были понятнее и худо-бедно осознавались украинским и российским «партийно-хозяйственным активом». Но когда крымский вопрос стал неизбежно обсуждаться в международно-правовом аспекте, и надо было осваивать, о чем уже говорилось, такие сложные юридические понятия, как «территория», «суверенитет», «независимость», «государственные границы» и др., то крымская проблема стала еще больше запутываться, растворяться в абстрактных даях и выходить из-под контроля под натиском непрофессиональных решений.

Либо принимались запоздалые решения, которые уже не могли направлять развитие событий. К ним можно отнести Закон Верховного Совета СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», принятый 3 апреля 1990 года<sup>1</sup>. Содержание закона относи-

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. М., 1990, № 15, стр. 308.

лось не только к союзным республикам, но и к автономным республикам, автономным образованиям (автономным областям и национальным округам). Крым получил статус автономной республики в 1992 году, поэтому Украина должна была действовать в соответствии с этим законом. В союзной республике, говорилось далее в Законе, имеющей в своем составе автономные республики, проводится соответствующий референдум и его итоги рассматриваются Верховным Советом союзной республики совместно с Верховным Советом автономной республики.

Если будет установлено, что референдум проведен в соответствии с законом, Верховный Совет СССР выносит вопрос на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР. В случае нарушения закона при проведении референдума Верховный Совет СССР назначает в трехмесячный срок повторный референдум по республике, либо по ее части, либо по автономному образованию, либо по месту компактного проживания национальных групп.

Итоги референдума о выходе союзной республики из СССР и поступившие предложения заинтересованных сторон Верховный Совет СССР в месячный срок направляет высшим органам государственной власти всех союзных и автономных республик, а также органам государственной власти автономных образований для изучения и оценки последствий, возникающих для каждой союзной и автономной республики, автономного образования из факта возможного выхода соответствующей союзной республики из СССР.

В переходный период Совет Министров СССР, органы государственного управления союзных и автономных республик, автономных образований совместно с правительством выходящей республики рассматривают и разрешают вопросы собственности и материально-финансовых расчетов. Во взаимоотношениях между выходящей республикой, с одной стороны, и Союзом ССР, а также иными союзными республиками, автономными республиками, автономными образовани-



ями и национальными группами, с другой, должны быть решены следующие вопросы:

1) определена судьба находящихся на территории республики объектов общесоюзной собственности (предприятий и комплексов базовых отраслей промышленности, космических исследований, энергетики, связи, морского, железнодорожного и воздушного транспорта, линий связи, магистральных трубопроводов, имущества Вооруженных Сил СССР, оборонных и других объектов), а также собственности общесоюзных общественных организаций;

2) урегулированы финансово-кредитные расчеты выходящей республики с Союзом ССР, взаимоотношения банков;

3) урегулированы имущественные и финансово-кредитные отношения данной республики с другими союзными республиками, а также с автономными республиками, автономными образованиями;

4) определен порядок выполнения предприятиями и организациями выходящей республики ранее взятых на себя договорных обязательств по отношению к предприятиям и организациям, расположенным на территории других союзных республик, а также автономных республик и автономных образований;

5) определен правовой статус и формы расчетов совместных предприятий или филиалов предприятий, организованных на базе общесоюзной собственности или собственности других союзных республик, а также автономных республик и автономных образований;

6) согласован порядок расчетов с другими государствами и международными организациями по кредитам и займам, полученным для сооружения объектов на территории выходящей республики или для удовлетворения потребностей этой республики и ее населения, а также по соответствующей части кредитов и займов, израсходованных на осуществление общесоюзных закупок и программ, которыми пользовалась выходящая республика;

7) согласован статус территорий, не принадлежавших выходящей республике на момент ее вступления в состав СССР;

8) согласован статус территорий, на которых компактно проживают национальные группы.

Все эти правильные положения оказались холостым выстрелом. Ни одна из союзных республик не оценила юридический талант юристов Президиума Верховного Совета СССР. Помимо таланта нужна была еще и политическая воля. В период хаотичных преобразований на первый план вышли односторонние и двусторонние акты, в частности, были приняты документы между Россией и Украиной, содержащие ряд положений, в том числе и спорных, по проблемам Крыма.

12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, по которой действие актов СССР, противоречащих суверенным правам РСФСР, приостанавливается на территории РСФСР, а разногласия разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором. В соответствии с этой Декларацией 24 октября 1990 г. был принят Закон «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР». В статье 5 Закона говорилось, что решения действующих на территории РСФСР государственных органов, органов общественных, политических, кооперативных, иных организаций и предприятий, должностных лиц, а также договоры и иные сделки, принятые или совершенные на основании актов органов СССР, не ратифицированных, не подтвержденных или приостановленных в соответствии с настоящим Законом, являются недействительными. В случаях совершения действий, предусмотренных статьей 5 настоящего Закона, граждане, должностные лица, государственные органы, органы общественных, политических, кооперативных, иных организаций и предприятий несут ответственность в соответствии с законодательством РСФСР.

Декларация о государственном суверенитете, принятая Верховным Советом Украинской ССР 16 июля 1990 года, ни

слова не говорила об СССР и о Конституции СССР, хотя СССР и Конституция СССР продолжали действовать. В бесцеремонной форме объявлялось, что территория Украинской ССР «в существующих границах» является неприкосновенной и не может быть изменена и использована без ее согласия. Элементарная двухходовка – сначала используются слова «в существующих границах», – а затем следует вывод: Украинская ССР самостоятельно определяет административно-территориальное устройство Республики и порядок образования национально-административных единиц (раздел V Декларации)<sup>1</sup>.

Согласно ст. 75 действовавшей тогда Конституции СССР 1976 года территория СССР была едина и включала в себя территории союзных республик. Суверенитет СССР распространялся на всю его территорию. Разграничительной линией пределов государственного властвования союзного государства служила государственная граница. И только Союз ССР мог устанавливать и изменять режим своих границ, определять административную организацию своей территории.

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года отразила тенденцию централизации принятия и решения вопросов национально-государственного и административно-территориального устройства Российской Федерации, выделив этот вопрос в третий раздел Конституции. Статья 70 гласила, что территория областей в составе Российской Федерации образует единую территорию Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса могут быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них, с утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Конституции и Декларации о государственном суверенитете государств-участников СНГ и стран Балтии. Материалы участника международной конференции, 26-27 апреля 1994 г., Москва, с. 203.

Напомним, что статья 16 Конституции РСФСР гласила: «Территория РСФСР не может быть изменена без согласия РСФСР». В Декларации же о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. было сказано: «Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума». При этом государственная власть России распространялась на всю без исключения территорию РСФСР: на все сухопутные, водные и воздушные пространства, находящиеся под юрисдикцией РСФСР (например, корабли, авиалайнеры). Конституционно закреплялось положение о том, что сухопутная территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов.

Еще раз повторим, что в ряду конституционных гарантий территориальной целостности СССР и РСФСР, как и Украинской ССР, важную роль играли те из них, которые обеспечивали единство государства и общества: единое гражданство для всего населения; равенство всех граждан перед законом; наличие единого официального языка. Перечисленные гарантии объединяло то, что они не выделяли национальные, социальные или какие-либо иные признаки отдельных групп населения и рассматривали общество в качестве целостного образования.

К концу 1991 г. Верховные Советы всех республик, кроме РСФСР, приняли со ссылкой на Договор 1922 года акты о государственной независимости. С позиций внутригосударственного права (Договор 1922 года имел, как было показано, внутригосударственную, а не международно-правовую юридическую природу) юридически бывшие союзные республики находились в составе Союза ССР. Такой вывод основан на несоблюдении всеми республиками порядка выхода из Союза ССР, установленного соответствующим Законом СССР от 3 апреля 1990 г. Кроме этого, акты о независимости большинства республик вступали в противоречие с юридически обязательными результатами референдума 17 марта 1991 г.

25 января 1991 года пятая сессия Крымского областного Совета народных депутатов обратилась к Верховному Совету УССР. В обращении говорилось: 20 января 1991 года в Крымской области состоялся референдум по вопросу воссоздания Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора. За воссоздание Крымской АССР проголосовало 1343855 граждан, что составляло 93,26 процента от числа принявших участие в голосовании. Исходя из результатов референдума, Крымский областной Совет народных депутатов обращается в Верховный Совет УССР с предложением рассмотреть и внести соответствующие изменения в Конституцию Украинской Советской Социалистической Республики, закрепляющие волеизъявление населения Крыма, войти с представлением к Съезду народных депутатов СССР о внесении соответствующих изменений и дополнений в Конституцию СССР и до принятия Конституции Крымской АССР определить порядок формирования государственных органов республики.

Трудно поверить, что депутаты областного Совета, среди которых наверняка было много опытных, зрелых политиков, всерьез поверили в то, что Верховный Совет Украины по их просьбе проявит заботу о внесении Съездом народных депутатов СССР соответствующих изменений и дополнений в Конституцию СССР» В Киеве быстро осознали промахи Крымского областного Совета и по форме и содержанию провели блестящую ответную операцию.

Уже 12 февраля 1991 года Верховный Совет Украинской ССР принимает закон «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики»<sup>1</sup>. В нем всего два пункта:

Статья 1. Восстановить Крымскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в пределах территории Крымской области в составе Украинской ССР.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета УССР, № 9, 26 февраля, 1991. С. 216.

Статья 2. Крымский областной Совет народных депутатов временно, до принятия Конституции Крымской АССР и создания на ее основе конституционных органов государственной власти, признать высшим органом государственной власти на территории Крымской АССР и предоставить статус Верховного Совета Крымской Автономной Советской Социалистической Республики.

Тут же вводится в действие Закон Украинской ССР «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики» и о пополнении состава Верховного Совета Крымской АССР. Верховный Совет УССР постановил:

1. Закон о «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики **в составе Украинской ССР** (подч. мною – авт.) ввести в действие со дня его опубликования.

2. В виде исключения дополнительно избрать тайным голосованием в месячный срок соответствующее количество народных депутатов Крымской АССР в Верховный Совет Крымской АССР от организаций национально-культурных обществ и других общественных объединений депортированных народов Крыма на областных собраниях этих организаций и соответствующее количество народных депутатов Крымской АССР в Верховный Совет Крымской АССР на сессии Севастопольского городского Совета народных депутатов из числа народных депутатов Севастопольского городского Совета.

3. Верховному Совету Крымской АССР осуществить необходимые мероприятия по подготовке проекта Конституции Крымской АССР.

4. Поручить Комиссии Верховного Совета Украинской ССР по вопросам законодательства и законности подготовить соответствующие предложения об изменениях и дополнениях Конституции Украинской ССР.

Как тут не вспомнить высказывание Ильфа и Петрова: «Человечество делится на крикунов и губошлепов».

В период подготовки всенародного референдума по определению судьбы СССР 17 марта 1991 года по предложению председателя Верховного Совета УССР Л.Кравчука было решено провести республиканский опрос населения: «Согласны ли вы с тем, что Украина должна быть в составе Союза Советских суверенных государств на началах Декларации о государственном суверенитете Украины?»

Появившиеся к этому времени 15 партий и движений открыто развернули агитационную деятельность против сохранения СССР и против вхождения Украины в Союз Советских суверенных государств. Им противостояла одна только Коммунистическая партия Украины. Города и села республики наводнялись материалами с нападками на Союз, требованиями выхода из него Украины, которую якобы грабит «империалистический центр». Приводя цифры, свидетельствующие о передовых позициях республики по производству промышленной и сельскохозяйственной продукции даже в сравнении с Европой, авторы этих материалов пытались убедить народ в том, что выйдя из состава Союза, «украинцы будут жить так, как живут в Европе». Разжигались антироссийские страсти, с пеной у рта национал-экстремисты пытались доказать, что «москальи» поедают украинский хлеб, мясо и сало. На слуху у всех было утверждение, что из экономики Украины ежегодно союзным Центром изымается 100-120 миллиардов рублей и вывозится половина выращенного зерна.

По поручению Президиума Верховного Совета УССР ученые Академии наук республики произвели соответствующие расчеты. Они показали всю абсурдность названных «изъятий», так как сумма в сотню миллиардов рублей в 3-4 раза превышает все реальные ресурсы республики, значительная часть которых потребляется в ее же пределах. При этом ученые указывали, что собственными ресурсами потребность республики в нефти удовлетворялась только на 8%, природном газе – на 22%, лесных ресурсах – на 38% и т.д. А между тем годовая

потребность Украины в нефти равнялась 60 млн. тонн. Для приобретения ее на внешнем рынке по международным ценам потребовалось бы 8 млрд. долларов. Такое же положение сложилось и с товарами для населения. Республика ввозила все швейные машины, более 40 процентов радиоприемников, треть мотоциклов, четвертую часть стиральных машин, велосипедов и мопедов. В целом Украина была ввозящей республикой. Украина производила только половину потребляемых тканей, однако и для их выпуска использовалось 94 процента ввозимого сырья (хлопок, шелк, шерсть).

Все обращения Верховного Совета РСФСР к Украине Верховный Совет Украины расценивал как дестабилизирующие общественно-политическую ситуацию на Украине и в России, как вмешательство во внутренние дела Украины. В одном из таких «дестабилизирующих» обращений содержалась ссылка на ст. 6 Договора между УССР и РСФСР от 19 ноября 1990 г., в которой стороны признают и уважают территориальную целостность РСФСР и УССР «в ныне существующих в рамках СССР границах». Речь идет о двух республиках, входивших в состав одного и того же федеративного государства – СССР, а это означало, что «стороны» Договора от 19 ноября 1990 года – и это вновь приходится напоминать украинским юристам и политологам – не являлись независимыми государствами.

Еще в процессе ратификации указанного Договора на заседании 2-ой сессии Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1990 г. депутатами были заданы вопросы о том, не закрепляет ли статья 6 Договора передачу Крыма Украине. В своих ответах министр иностранных дел России А.В.Козырев дал крайне путаные, уклончивые ответы. Так, член Верховного Совета РСФСР Белоглазов Ю.М. задал вопрос: не считаете ли вы, что статьей 6-й мы закрепляем передачу Крыма и других исконно русских земель Украинской Республике? И второе. Не считаете ли вы, что это приведет к последующему развалу русской государственности? Что мы будем делать с Севасто-

полем, с морскими портами и базами? Что, будем новые строить?». Ответ Козырева А.В.: «если кратко ответить, то «нет» на все Ваши вопросы. Я так не считаю. И строить, я думаю, мы не будем». Белоглазов Ю.М.: «я не удовлетворен ответом».

При рассмотрении Договора от 19 ноября 1990 года обычно ссылаются только на его статью 6. Но не менее значимой для анализа Договора является, на наш взгляд, статья 9, в которой говорится, что каждая из сторон имеет право самостоятельно определять виды и формы собственности и регулировать отношения собственности на своей территории. Правовой режим государственного имущества, имущества юридических лиц и граждан одной стороны, находящегося на территории другой стороны, регулируется соответствующими соглашениями. Стороны соглашаются в том, что вопросы в отношении объектов, квалифицируемых как общесоюзная собственность, будут урегулированы особыми соглашениями, базирующимися на законодательных актах сторон о защите экономических основ суверенитета.

Политика имеет, таким образом, еще одну функцию: нейтрализовывать действие норм международного права, защищающих экономические основы суверенитета государств, заключивших соответствующее Соглашение.

17 марта 1991 года в Украине за сохранение Союза проголосовали 70,2%. Решение референдума никто не отменял и не мог отменить. Но воля народа СССР, ясно выраженная на референдуме 17 марта 1991 года, не была выполнена.

Антикоммунистическая, антисоветская и антисоюзная истерия и вакханалия, развязанная после известных событий ГКЧП в августе 1991 года, антиконституционный запрет деятельности КПСС-КПУ, монополия государства на средства массовой информации, перешедшая в руки «национально-демократических» сил, коренным образом повлияли на общественно-политическую ситуацию в Украине. Для загнанных в политическое подполье противников референдума невозможность разъяснения собственной позиции, а для сторон-

ников референдума – благоприятные условия распространения мнения о том, что независимость, якобы, не означает выход из состава СССР, – позволили его организаторам фактически ввести значительную часть населения в заблуждение. Очевидно, что большинство граждан Украины воспринимало референдум лишь как возможность расширения полномочий республики в составе СССР, а не как выход ее из Союза. Этим, в том числе, объясняется и тот факт, почему результаты референдума 17 марта и 1 декабря 1991 года в Украине диаметрально противоположны.

Проведенный с грубейшим нарушением союзного законодательства всеукраинский референдум 1 декабря 1991 года происходил при преступном бездействии деморализованного Президента СССР Горбачева и обезглавленного Верховного Совета СССР, которые обязаны были объявить всеукраинский референдум и произошедший затем Беловежский стовор незаконными.

1 декабря 1991 года украинский народ на референдуме поддержал Акт провозглашения независимости Украины. Для российской правящей элиты результаты референдума оказались неожиданными. Пресс-секретарь Президента РФ П.Вощанов заявил 3 декабря, что Россия оставляет за собой право поднять проблему границ с провозгласившими независимость республиками. Украинская сторона отреагировала весьма остро, и Б.Ельцин направил в Киев официальную делегацию во главе с вице-президентом А.Руцким, чтобы погасить конфликт. 30 января 1992 года в газете «Правда» А.Руцкой выступил со статьей, в которой отметил, в частности, что «Историческое сознание россиян не позволит никому провести механическое совмещение границ России и Российской Федерации... Демаркация границ и только демаркация границ расставит точки над «і» и определит Россию как государство, а не нищего в пределах СНГ. И это будет сделано непременно ради славы России, как бы ни старались политические лидеры национал-карьеризма вогнать ее в границы XII ст.».

Следует отметить также, что результаты референдума 1 декабря 1991 года в поддержку «Акта провозглашения независимости Украины», принятого 24 августа 1991 года Верховным Советом Украинской ССР, не являлись обязательными для Крыма и Севастополя. Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» от 3 апреля 1990 года сохранял за народами автономных республик и автономных образований право на самостоятельное решение вопроса о своем государственно-правовом статусе.

На референдуме 1 декабря 1991 года не ставился вопрос о «статусе Крыма». Граждан СССР, проживавших в Крыму, лишь спрашивали: «Подтверждаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины»? Многие крымчане не воспринимали в то время Крым как часть территории этнической Украины. При «явке» 67 процентов избирателей «за» проголосовало всего 54 процента, фактически – лишь треть находившихся в тот момент в Крыму граждан СССР. Почти две трети крымчан не одобрили или отказались голосовать за Акт независимости Украины, что ставило под сомнение его легитимность в Крыму. Кроме того, в 1991 году не существовало «гражданства Украины», и поэтому в голосовании принимали участие все находившиеся в Крыму в день голосования граждане СССР, имеющие советский паспорт или военный билет. Иными словами, в голосовании приняли участие отдыхающие в крымских санаториях граждане Украинской ССР, РСФСР, Белоруссии, Латвии и других республик. Бюллетени вручались тысячам военнослужащих срочной службы и морякам Черноморского флота, которые временно служили в Крыму, но не являлись крымчанами. Вряд ли все эти категории граждан осознавали, что голосуя за независимость Украины, они тем самым голосовали за отделение Крыма от России.

Закон о всеукраинском референдуме требовал иной формулировки: «Вы за выход Украинской ССР из состава Союза ССР?» и сознательно был подменен вопросом об одобрении «Акта провозглашения независимости Украины».

### § 3. В Беловежской пуще Кравчук спросил у Ельцина: «А как с Крымом будем поступать?»; тот ответил: «Да забирай». «Крым за Кремль»

Процесс развала Союза ССР начался с выдвиганием на первый план межэтнического фактора. Декларация о государственном суверенитете России 1990 года не означала, что была заложена порочная правовая база в основу развития Союза ССР. Союзу были отведены все основные функции, сохраняющие государство как государство – единое федеральное государство, единые вооруженные силы, единый оборонный и военно-промышленный комплекс, единая система железнодорожного транспорта, единая система космической связи и др. В Декларации речь шла не о суверенизации, а о децентрализации излишне унитарного характера союзного государства. Главной причиной развала стал Союзный договор. Как уже говорилось, идея этого договора была искусственно и субъективно навязанной объективному ходу развития общества.

Накануне развала СССР Крым вновь стал предметом политического торга. Вот что вспоминает об этом А.Грачев, пресс-секретарь Президента СССР Горбачева и непосредственный участник событий: «Была на полную мощность включена... логика – полного и окончательного развала союзных структур, с тем чтобы наконец выдернуть кресло из-под упрямо сопротивляющегося президента»<sup>1</sup>. Именно тогда, не полагаясь больше на заочное взаимопонимание, установили между собой прямой контакт неофициальные штабы российского и украинского президентов. Кравчуку дали понять: сразу после его победы на референдуме 1 декабря 1991 года Россия поддержит его толкование результатов как вотум на выход из Союза и в свою очередь воспользуется украинской позицией, чтобы окончательно заблокировать ново-огаревские договоренности.

<sup>1</sup> А.Грачев. «Дальше – без меня». М.: Прогресс. Культура. 1994. С. 180.

Огромный куш в результате такой сделки срывал будущий украинский президент, получивший от России «зеленый свет» на немедленное государственное закрепление своей независимости в тех границах Украины, о которых и не мечтали самые горячие головы в националистическом движении «Рух». Поскольку же для российского руководства главной ставкой в этой партии был кремлевский кабинет союзного президента – никакая цена на этом аукционе не могла показаться ему слишком высокой. В результате сделка «Крым на Кремль... состоялась»<sup>1</sup>. При этом Кравчук и его компаньоны не ждали такого поворота событий. В мыслях они смирились с тем, что Крым и Севастополь придется вернуть России в обмен на суверенитет Украины. Участники Беловежского сговора вспоминают, что когда Кравчук спросил Ельцина, как будем решать вопрос с Крымом, тот ответил: «Да забирай»<sup>2</sup>.

В связи с правовым спором, продолжающимся вокруг результатов референдума 1 декабря 1991 года, следует отметить то обстоятельство, что проводился он тогда, когда фактически и юридически существовало государство СССР и сохранялось его правовое поле. Следовательно, легитимными могут считаться решения и действия в рамках существующего поля. Из этого факта вытекает, что выход любой союзной республики из состава СССР должен был, повторим еще раз, осуществляться только в соответствии с Законом СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР».

Продолжали действовать законы СССР. В заключении Комитета конституционного надзора СССР «О нормативных актах союзных республик, предусматривающих приостановление или ограничение действий на территории этих республик правовых положений об обеспечении жильем военнослужащих, уволенных в запас или в отставку» говорилось, что

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> [http://zarussriy.org/ukraine/2009/06/18\\_hrushev/](http://zarussriy.org/ukraine/2009/06/18_hrushev/)

Конституция СССР не предоставляет союзным республикам право приостанавливать или ограничивать действие на их территории постановлений и распоряжений Совета Министров СССР. В соответствии с п. 18 ст. 113 Конституции СССР право отмены постановлений и распоряжений Совета Министров СССР предоставлено Верховному Совету СССР<sup>1</sup>. Данное заключение было сделано в ноябре 1991 года.

1 ноября 1990 г. Совет Национальностей Верховного Совета СССР принял постановление «О ходе осуществления первоочередных мер, связанных с возвращением крымских татар в Крымскую область», в котором поручил Государственной комиссии по проблемам крымско-татарского народа совместно с Советом Министров Украинской ССР, Советом Министров РСФСР, министерствами и ведомствами СССР, исполнительным комитетом Крымского областного Совета народных депутатов завершить до конца текущего года подготовку союзно-республиканской Государственной программы возвращения крымских татар в Крымскую область. Непосредственно Крымскому облисполкому были даны в этой связи соответствующие поручения<sup>2</sup>.

После 8 декабря 1991 года определение статуса России в международной системе координат было осуществлено на основе концепции «Россия – государство-продолжатель СССР». Политический смысл концепции состоит в том, что Россия заняла место СССР в мировой политике, а юридический в том, что она приняла на себя бремя континуитета Российской государственности, согласно которому Российское государство (Российская империя), Российская республика РСФСР, СССР и Российская Федерация – один и тот же участник межгосударственных отношений, один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, непрерывный.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР, № 47, 21 ноября 1990 г., № 1003.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, № 46, 14 ноября 1990 г., ст. 979.

Другие правопреемники СССР поддержали Россию в том, чтобы она «продолжала членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях», что и было закреплено в решении Совета глав государств СНГ от 22 декабря 1991 года. Континуитет в отношении членства в ООН и других международных организациях означал и продолжение участия России в Уставе ООН, являющемся международным договором, и в договорных актах, на основе которых функционируют другие международные организации, включая специализированные учреждения ООН.

В декабре 1991 года в результате коренного изменения обстоятельств произошло изменение организационной, территориальной, а также социальной структуры и наименования субъекта, называвшегося СССР. Вследствие этого прекратила свое действие статья 6 Договора между РСФСР и Украинской ССР от 19 ноября 1990 года. Напомним ее содержание: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Украинской Советской Социалистической Республики в ныне существующих в рамках СССР границах».

Российская Федерация – Россия, будучи государством-учредителем СССР, являясь государством-продолжателем территориальных прав РСФСР и государством-продолжателем СССР, вправе была осуществлять свой государственный суверенитет в границах, существовавших до вступления в силу Договора об образовании СССР от 30 декабря 1922 года, что полностью соответствует принципу континуитета Российской государственности, согласно которому Российская империя, РСФСР, СССР и Российская Федерация – один и тот же участник межгосударственных отношений, один и тот же субъект международного права, не прекращавший, повторим еще раз своего существования, непрерывный.

Судьба Союза была решена, как известно, тремя президентами – Ельциным, Кравчуком и Шушкевичем во время антиконституционного сговора в Беловежской Пуще 8 декабря 1991 года. Л.Кравчук решительно выступал на встрече за полную независимость Украины. Не было при этом ни готовых проектов решений, ни продуманных идей. Решения «созревали» на ходу. Некоторые члены делегаций в ранге министров и госсекретарей будут потом спорить, кто из них первым написал фразу на чистом листе бумаги – «СССР прекращает свое существование как геополитическая реальность». Подписанное на встрече Соглашение о создании СНГ зафиксировало амбициозную идею новоявленных вершителей судьбы Российского государства: «прекращение существования СССР как геополитической реальности». Фраза, рассчитанная на вхождение в историю. Глубоко уверен, что история даст достойную оценку преступным действиям кучки авантюристов.

Беловежские соглашения повлекли за собой радикальное изменение правовых оценок решений по изменению статуса Крыма и Севастополя, принятых в 1954 году. Возникла ситуация, которая в международном праве обозначается как «появление новых обстоятельств». Бывшие союзные республики, прикрываясь Декларациями о государственных суверенитетах, приступили к лихорадочной приватизации общесоюзной собственности. Для защиты собственности и охраны территории новоявленные государства нуждались в вооруженных силах и других атрибутах государственной власти.

При заключении Беловежских соглашений судьба Крыма и Севастополя, большинство населения которых требовало в те дни отмены акта 1954 года, сознательно осталась без внимания «либералов». Тем самым пришедшие к власти в России безответственные временщики санкционировали де-факто передачу Украине Крыма и Севастополя. Занятые борьбой за власть, президенты Союза и РСФСР не смогли противостоять политике Украины, направленной на закрепление прав на Крым и Севастополь.



После распада СССР официальная позиция российских властей по вопросу о Севастополе и Крыме состояла в признании их принадлежности к территории Украины. При этом Россия проявляла слабую заинтересованность в сохранении за Севастополем значения главной базы Черноморского флота. Со своей стороны Украина активно стремилась установить полный контроль над Черноморским флотом и исключала возможность сохранения за Севастополем значения главной базы российского флота и его базирования в Крыму.

10 декабря 1991 года Верховная Рада приняла постановление, установившее, что заключенные и надлежащим образом ратифицированные Украиной международные договора являются неотъемлемой частью национального законодательства Украины и применяются на ее территории в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства, что открывало возможность для прямого применения на Украине норм Беловежских соглашений.

Согласно ст. 8 Конституции, в Украине признается и действует принцип верховенства права, то есть верховенства тех норм, которые и государство должно соблюдать. При этом речь идет и о международных обязательствах, которые Украина взяла на себя, заключая международные договора с другими государствами или присоединяясь к соответствующим международным пактам.

11 декабря Комитет конституционного надзора СССР выступил с заявлением, осуждавшим Беловежское соглашение, но практических последствий это заявление не имело. 12 декабря Верховный Совет РСФСР под председательством Р.И.Хасбулатова ратифицировал Беловежские соглашения и принял решение о денонсации союзного договора 1922 года. Денонсация этого договора была, о чем уже говорилось, бессмысленной, так как он утратил юридическую силу еще в 1936 году с принятием Конституции СССР. Было принято также решение об отзыве российских депутатов из Верховного Совета СССР (без созыва Съезда, что нарушало действовавшую

на тот момент Конституцию). Вследствие отзыва депутатов Совет Союза Верховного Совета СССР лишился кворума. Россия не провозглашала независимость, что является аргументом в пользу того, что она была продолжателем СССР, то есть тем же самым государством с изменившимися названием, территорией и государственным строем.

17 декабря председатель Совета Союза Верховного Совета СССР К.Д.Лубенченко констатировал отсутствие кворума на заседании Совета. Переименовавшись в Совещание депутатов, Совет Союза обратился в Верховный Совет России с просьбой временно отменить решение об отзыве российских депутатов, чтобы Совет Союза мог сам сложить с себя полномочия. Это обращение было проигнорировано.

21 декабря 1991 года на встрече президентов в Алма-Ате к СНГ присоединилось еще 8 республик: Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, было подписано так называемое Алма-атинское соглашение, ставшее основой Содружества Независимых Государств (СНГ).

СНГ было создано не как конфедерация, а как международная (межгосударственная) организация. Органы власти СССР в целом как субъекты международного права прекратили существование. 25-26 декабря 1991 г. Россия объявила себя продолжателем членства СССР (а не правопреемником, как это часто ошибочно указывается) в международных институтах, взяла на себя долги и активы СССР и объявила себя собственником всего имущества СССР за границей. На конец 1991 года пассивы бывшего Союза оценивались в 93,7 миллиарда долларов, а активы – в 110,1 миллиарда долларов. Депозиты Внешэкономбанка составляли около 700 миллионов долларов. Так называемый «нулевой вариант», по которому Российская Федерация стала правопреемницей бывшего Советского Союза по внешнему долгу и активам, включая и зарубежную собственность, не был ратифицирован Верховной Радой Украины.

26 декабря сессия верхней палаты Верховного Совета СССР, сохранившей кворум в Совете Республик, из которого на тот момент не были отозваны только представители Казахстана, Киргизии, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана, приняла под председательством А.Алимжанова декларацию № 142-Н о прекращении существования СССР. 26 декабря 1991 года должен считаться, на наш взгляд, днем прекращения существования СССР.

### ГЛАВА III. Борьба населения Крымской области за сохранение и восстановление Крыма в составе России

#### § 1. Федеральные власти ведут двойную игру вокруг крымского вопроса. А затем, нарушая закон, соглашаются с тем, что Крым и Севастополь являются украинской территорией

Следует, прежде всего, подтвердить тот факт, что Крым и Севастополь оставались в составе Союза ССР до 26 декабря 1991 года. Продолжали действовать Конституция СССР, органы государственной власти СССР. Все это означало, что с юридической точки зрения все объявленные до 26 декабря 1991 года Украиной Декларации и проведенные референдумы о независимости, государственном суверенитете и нерушимости границ проходили в рамках государственных границ СССР и не имели никакой юридической силы. И только после 26 декабря 1991 года, а не после антиконституционного переворота 8 декабря 1991 года, совершенного тремя авантюристами, и не после весьма странных документов, принятых в Алма-Ате 21 декабря 1991 года с участием поспешно присоединившихся к «Содружеству» новых учредителей СНГ, крымский вопрос мог рассматриваться с позиций международного права.

Украинская правящая верхушка стала вновь подставлять государство и народ Украины, но уже в качестве «Высокой договаривающейся стороны», для доказательства недоказуемого – законности нахождения Крыма и Севастополя в составе Украины.

В условиях суверенизации Украины вокруг Черноморского флота и его главной базы – Севастополя украинским руко-

водством сознательно стала складываться обстановка правовой неопределенности и напряженности. Одновременно перспектива возможной утраты исторически сложившегося союзно-республиканского статуса Севастополя и Черноморского флота вызывала противодействие населения Крыма. На сессии Севастопольского городского Совета в ноябре 1990 года депутаты высказались за сохранение республиканского статуса города и против его подчинения Украине. Депутаты С.Ставицкий, В.Семенов защищали идею «союзного» статуса города<sup>1</sup>.

В те дни секретарь ЦК КПСС А.Гиренко утверждал, что Крымская республика уже принимает участие в формировании нового Союзного договора. Это обстоятельство, по его мнению, «предопределяет ее вхождение в новый Союз.., но в составе Украины. Поэтому не нужно предпринимать какие-то особые усилия. Все и так, убежден, образуется»<sup>2</sup>. Все последующие события опровергли оптимизм секретаря ЦК КПСС.

В Севастополе на местном референдуме 93,8% принявших участие в нем дали положительный ответ на вопрос: «Вы за статус г.Севастополя как главной базы Черноморского флота и как города союзно-республиканского подчинения?». Возможность сохранения за Севастополем статуса главной базы Черноморского флота союзного значения зависела от подписания нового союзного договора, сохранения единого оборонного пространства. Это обстоятельство предопределило поддержку абсолютным большинством населения Севастополя Всесоюзного референдума 17 марта 1991 года по сохранению обновленного Союза. По итогам референдума сессия городского Совета поручила исполкому разработать проект положения о Севастополе как городе союзно-республиканского подчинения<sup>3</sup>. Однако местное партийное и советское руководство

<sup>1</sup> Архив Севастополя, Ф. Р-79. Оп. 2. Д. 4390. Л. 29.

<sup>2</sup> Крымская правда. – 1991. – 3 июля.

<sup>3</sup> Архив Севастополя. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 4859. Л. 17.

негласно отступило от итогов как местного референдума, так и решения сессии городского Совета по итогам всесоюзного референдума.

После распада Союза ССР ситуация в Севастополе обострилась. Официальная позиция России состояла в признании его принадлежности к территории Украины. При подписании Беловежских соглашений признавалась необходимость создания объединенного командования стратегическими силами, сохранения единого контроля над ядерным оружием и другими видами оружия массового уничтожения. При этом термин «стратегические силы» был четко определен. Черноморский флот выступал как оперативно-стратегическое подразделение ВМФ, которое должно защитить СНГ с южного морского направления. Вся инфраструктура управления и жизнеобеспечения была сформирована как единая и неделимая оперативно-стратегическая единица.

Украина не оставляла надежд установить полный контроль над Черноморским флотом и исключала возможность сохранения за Севастополем значения главной базы российского флота.

Пришедшая к власти российская элита не проявляла активной заинтересованности в сохранении Севастополя и Крыма, де-факто подтверждала их принадлежность к Украине. Президент России целиком поддерживал исполнительную власть. Не отвечающую национальным интересам России позицию по Крымскому вопросу занимало Министерство иностранных дел Российской Федерации, находившееся под влиянием западных идей либерализма. Не случайно многие дипломатические переговоры с украинской стороной заканчивались не в пользу России.

По-другому строились отношения между Верховной Радой Украины с исполнительными органами Украины. В многочисленных заявлениях относительно города Севастополя и раздела Черноморского флота Верховная Рада Украины твердо заявляла, что в Украине никто и никогда не будет вести

никаких переговоров, которые бы противоречили Конституции Украины, ее законодательству и национальным интересам.

Патриотическую позицию занимали, о чем уже говорилось, представители силовых структур. На вопрос адмирала флота В.Чернавина о том, как сложится судьба флотов, дислоцированных на территориях независимых государств, Б.Ельцин ответил, что по Черноморскому флоту вопросов нет, договоримся. Все будет нормально. Пока Ельцин демонстрировал самоуверенность в решении вопросов Черноморского флота, украинские власти не дремали. Верховная Рада Украины выступила со специальным Заявлением в связи с созданием Содружества и подтвердила намерение создать собственные вооруженные силы путем, в частности, переподчинения целых частей и соединений Черноморского флота под юрисдикцию Украины, тем самым поставив Россию перед совершившимся фактом. В штаб Черноморского флота поступали указания Министерства обороны Украины об отключении флота от системы управления Объединенными Вооруженными Силами СНГ, о принятии украинской присяги.

Вместе с тем вопрос адмирала флота В.Чернавина свидетельствовал о том, что военное руководство на тот момент не участвовало в выработке позиций относительно судьбы флотов, дислоцированных на территориях независимых государств. Ответы Б.Ельцина отражали поверхностное видение проблемы на уровне политического руководства России, которое рассчитывало в отношениях с Украиной на помощь СНГ и сохранение объединенного военно-стратегического пространства, объединенных вооруженных сил и Черноморского флота, как составной части стратегических сил Содружества.

В личных беседах с Кравчуком Б.Ельцин рассматривал СНГ в качестве конфедерации с едиными Вооруженными силами и командованием в Москве.

Б.Ельцин полагал, что за Москвой остается управление всем флотом с его портами и инфраструктурой. Со своим партнером по Беловежским соглашениям – Л.Кравчуком он был предельно откровенен: «Черноморский флот был, есть и будет российским, так же как и Севастополь. Крым, может быть, и проживет без России, но Россия никогда не проживет без Крыма. Поэтому мы отсюда никуда не уйдем»<sup>1</sup>.

Однако фактически складывалась ситуация, при которой Украина сводила участие Черноморского флота в стратегических силах СНГ к формальным признакам, а Россия теряла контроль над военно-морскими силами в регионе Черного моря. И все же Россия не оставляла надежд на сохранение в рамках СНГ объединенных вооруженных сил, минимизировав тем самым последствия распада СССР. Но обсуждение вопросов Черноморского флота шло лишь на уровне экспертов, растягивалось, не давало результатов. Командующий Черноморским флотом Касатонов И.В. вспоминал: «Нужны были незамедлительные действия политического руководства России... Тем временем Москва молчала. Никто ничего не разъяснял. Не командовал. Ответственность за происходящее в Москве никто не брал. Был полный вакуум»<sup>2</sup>.

К лету 1991 года основные силы Черноморского флота как составные части Вооруженных Сил Союза ССР базировались на территории Севастополя и Крымской АССР. Союзное значение Севастополя определялось его ролью в качестве главной базы Черноморского флота, а Крымской АССР – как потенциального участника нового Союзного договора. Поэтому судьба Союзного договора и СССР как единого государства имела ключевое значение для Крыма, Севастополя и Черноморского флота.

14 ноября 1991 года было опубликовано в печати решение Госсовета СССР «о сохранении на территориях суверенных

<sup>1</sup> Кравчук Л.М. Маємо те, що маємо. Спогади, роздуми. – К.; 2002. – С. 142, 144, 160.

<sup>2</sup> Касатонов И.В. «Записки командующего», с. 71, 89-90.

республик (государств) статуса Вооруженных Сил СССР, установленного действующим законодательством СССР»<sup>1</sup>. Однако развитие событий вокруг Черноморского флота после Беловежских соглашений пошло по другому сценарию.

Особенность политики украинских лидеров по вопросу Крыма и Севастополя в рассматриваемый период отражала так называемую «гибкость» многовекторного внешнеполитического курса Украины. Стремление конъюнктурно балансировать между Россией и Западом в расчете на получение экономических и политических преференций и подачек порождало у целого ряда украинских политиков непоследовательность в подходе Украины к реализации соглашений по Крыму, Севастополю и Черноморскому флоту. Вся «мудрость» этой политики заключалась в том, что при проявлении твердости и неуступчивости со стороны России Украина обращалась (либо угрожала обратиться) за поддержкой к западным государствам. И несмотря на отсутствие правовой основы, а нередко и искажение норм конституционного и национального права Украина такую поддержку получала.

При этом, несмотря на стремление автора книги избежать произвольных неточностей при изложении фактов, следует учитывать, что далеко не все архивные данные, относящиеся к проблемам Крыма и Севастополя, доступны для исследования. Нет сомнения в том, что изучение в последующем таких данных позволит выявить немало сенсационных фактов.

Историческое и этническое прошлое края, его значение как Всесоюзной здравницы, многонациональный состав населения и проблему крымских татар. В этих условиях Крымский обком КПУ, постоянно ждущий указаний сверху, оказался не готовым к решению проблемы Крыма в интересах Союза в целом. Многие из крымского партийного руководства «при-

<sup>1</sup> «Флаг Родины». – 1991. – 22 ноября. Украина не участвовала в принятии этого решения на Госсовете.

держивались пассивной оборонительной тактики, основанной на старых принципах типа «не пускать», «не разрешать», «запрещать»<sup>1</sup>.

По мнению Л.И.Грача, второго секретаря Крымского обкома в те годы, партийное руководство Крыма не форсировало рассмотрение проблемы статуса Крыма<sup>2</sup>. В основе выжидательной тактики была утрата стратегического видения в деятельности ЦК КПСС, его нерешительность и растерянность.

На январском (1990 года) Пленуме областного комитета партии по межнациональным отношениям активно обсуждался вопрос о статусе Крыма. Рассматривались возможные формы крымской автономии – от области до республики; определялось, какова будет ее территориальная принадлежность – в составе Украины, России либо в качестве союзной республики; характер автономии – многонациональное образование или крымско-татарская государственность. Предлагалось решить проблему повышения статуса Крыма на общекрымском референдуме.

На 2-й сессии облсовета (июнь 1990 года) вновь обсуждался вопрос о статусе Крыма. Было решено сформировать оргкомитет по выработке и обобщению предложений по этому вопросу, в который были включены депутаты облсовета, народные депутаты СССР и УССР от Крыма, представители национально-культурных обществ, крымско-татарских организаций, юристы, ученые. Была создана группа по государственно-правовым вопросам статуса Крыма. В течение июля-августа 1990 г. группа рассмотрела несколько вариантов повышения статуса региона (от автономной области до союзной республики). Большинство членов группы поддерживало вариант автономной республики. В августе 1990 г. делегация

<sup>1</sup> По воспоминаниям первого секретаря Крымского обкома КПСС В.Г.Зарубина. <http://www.ironcross-cma.com/content/view/966/54/>

<sup>2</sup> См. там же.

Крыма выезжала в Верховный Совет СССР, где состоялись беседы с Председателем Верховного Совета СССР А. Лукьяновым. В этот период московские власти делали ставку на укрепление автономных республик, надеясь обрести в них союзников в противовес курсу на суверенизацию союзных республик.

Становление крымской автономии шло на основе строгого следования закону, учета мнения всех крымчан, баланса интересов, объединения различных слоев населения. 3-я сессия облсовета (сентябрь 1990 г.) поддержала идею проведения общекрымского референдума. Было принято заявление об отмене незаконных актов 1945-1946 гг., ликвидировавших Крымскую АССР.

Вместе с тем наметилось движение Украины по пути суверенизации, рост националистических настроений.

На четвертой (внеочередной) сессии Крымского облсовета (ноябрь 1990 года) шла речь о проведении референдума. Присутствующий на сессии Председатель Верховного Совета УССР Л. М. Кравчук попытался убедить депутатов в том, что восстановление республики может произойти без всякого референдума: крымский вопрос может быть решен Верховным Советом УССР. Но депутаты настояли на своем, приняв «Декларацию о государственном и правовом статусе Крыма» («за» проголосовало 109, «против» – 3, воздержались 6). В ней говорилось: «Крымский областной Совет народных депутатов считает Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. и Закон РСФСР от 25 июня 1946 г., упразднившие Крымскую АССР, неконституционными и заявляет о праве народов Крыма на воссоздание государственности в форме Крымской АССР как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора. Реализация этого права должна быть осуществлена исключительно на основе волеизъявления народа путем референдума».

В решении четвертой внеочередной сессии Крымского областного Совета народных депутатов от 13 ноября 1990 года «О проведении референдума» говорилось следующее:

1. Временное Положение о референдуме и порядке его проведения на территории Крымской области Украинской ССР утвердить.
2. Провести референдум 20 января 1991 года.
3. Образовать комиссию по организации референдума в количестве 29 человек.
4. Обратиться к Верховным Советам РСФСР, Украинской, Узбекской, Таджикской, Киргизской и Казахской Советских Социалистических республик оказать необходимое содействие в проведении референдума среди крымских татар, других депортированных из Крымской области народов, в настоящее время проживающих на их территориях.
5. Облсполкому рассмотреть вопрос о выделении необходимых средств для проведения референдума и выполнения экспертной оценки прогнозируемого социально-экономического развития Крыма.
6. Считать целесообразным найти формы участия народных депутатов СССР и УССР, избранных от Крымской области, депутатов областного Совета в работе над новым Союзным договором. Н. В. Багров, председатель Совета<sup>1</sup>.

В период создания Крымской АССР на территории Российской Федерации развивался процесс суверенизации: автономные республики требовали уравнивания их прав с союзными республиками. К этому процессу подключился и Верховный Совет Крымской АССР. Проект нового союзного договора, согласованный участниками Договора 23 июля 1991 г., давал автономиям равные с союзными республиками права на участие в новом Союзе. При этом предусматривалось, что отношения между автономными и союзными республиками, в которые они входят, регулируются договором между ними, конституцией союзной республики и Конституцией СССР. Но после августовских событий 1991 года ситуация изменилась.

Четвертого сентября 1991 года Верховный Совет Крымской АССР принимает Декларацию о государственном сувере-

<sup>1</sup> «Крымская правда», 14 ноября 1990 г.

нитете Крыма. На его территории провозглашается «верховенство, самостоятельность, единство и неделимость государственной власти республики» в составе Украины. В Декларации подчеркивалось, что носителем суверенитета и источником государственной власти на полуострове является народ Крыма – граждане всех национальностей «имеют исключительное право собственности на землю, ее недра, воздушное пространство, водные и другие ресурсы, находящиеся в пределах территории и континентального шельфа Крыма». Декларация стала основой для разработки Конституции Крыма. В обращении к Верховному Совету Украины содержалось предложение об ускорении конституционно-договорных разграничений полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властью Украины и входящей в ее состав Крымской АССР.

Положения Декларации были развиты в Законе Крымской АССР «Об объектах государственной собственности в Крымской АССР и имуществе КПСС, находящемся на территории республики» (5 сентября), по которому партийное имущество объявлялось государственной собственностью, а санаторно-курортные и другие учреждения отдыха, лечения и туризма независимо от подчиненности переходили под юрисдикцию Крымской АССР и могли отчуждаться в порядке, установленном Советом Министров Крымской области, Законом Крымской АССР «Об органах государственной власти Крымской Автономной Советской Социалистической Республики» и «Об утверждении Положения о Совете Министров Крымской Советской Социалистической Республики».

В этот период Крым имел прекрасную возможность для укрепления своей автономии и превращения отношений с Россией в приоритетные. Декларация о государственном суверенитете Крыма в тот момент не была оспорена Верховным Советом Украины, чем фактически признала право Крыма на высокий уровень политической и экономической самостоятельности. Автономные республики и подавляющее большинство краев и областей России поддержали в первые дни

ГК ЧП и могли стать опорой в борьбе за сохранение Советского Союза. Однако кремлевские лидеры (М.Горбачев, А.Лукачев) полностью утратили перспективу развития реальных отношений в стране, проявили осторожность и трусливость. Им было уже не до анализа политических процессов в Крыму.

Первого декабря 1991 года в Крыму был проведен местный референдум о статусе Крыма. Первоначально перед участниками референдума был поставлен вопрос: «Вы за отмену акта 1954 года о передаче Крыма из состава России в состав Украины как препятствующего реализации результатов общекрымского референдума от 20 января о создании Крымской Республики как субъекта Союза и участника Союзного договора?» Формулировка была сложной, и поэтому стала корректироваться. И получилось в результате: «Вы за независимую Республику Крым в союзе с другими государствами?» Если в первом варианте формулировки просматривался все же какой-то смысл, то «скорректированный» второй вариант – звонкая и пустопорожняя фраза, придуманная ловкими политическими манипуляторами.

В бюллетенях общекрымского референдума была одна формулировка – Республика Крым – а «воссоздали» автономию в другом статусе: прежняя Крымская АССР существовала в составе РСФСР, а поэтому и воссоздать ее можно было только в том статусе, в котором она была упразднена. Однако, несмотря на четкую формулировку вопроса и ясное волеизъявление крымчан – они голосовали за воссоздание Крымской АССР – ее «воссоздали» как неотъемлемую составную часть иного субъекта – УССР.

Крымская АССР, восстановленная по итогам волеизъявления крымчан 20 января 1991 года, – юридически находилась в составе РСФСР (Российской Федерации). Формулировка общекрымского референдума предусматривала Крымскую АССР «...как субъект Союза ССР и участника Союзного договора». На момент проведения референдума (январь 1991

г.) СССР и де-юре, и де-факто существовал, поэтому Крымская АССР бесспорно становилась субъектом СССР. Однако выраженная на референдуме воля народа Крыма была поправа Верховным Советом УССР.

Весной 1992 г. обстановка на полуострове стала накаляться. К экономическим проблемам добавились проблемы Черноморского флота. Активизируются местные отделения Руха, поддержанные меджлисом, местные «демократы», аппаратная номенклатура, ориентировавшиеся на Киев. В такой ситуации было уже не до независимого Крыма. Крымская сторона пошла на уступки и в феврале 1992 года разработала проект Договора о разграничении полномочий между Киевом и Крымом, направив его, по постановлению парламента Крыма от 26 февраля, на дальнейшую доработку в постоянные комиссии Верховного Совета Крыма и в Президиум Верховного Совета Украины. Переговоры с украинской стороной начались 2 марта 1992 года в Киеве. Была достигнута договоренность о том, что разграничение полномочий будет осуществлено в конституционно-договорной форме, а не на основе договоров. Одобренные положения были зафиксированы в Соглашении делегаций, а также в проекте Закона Украины «О разграничении полномочий Украины и Республики Крым».

Участники переговоров исходили из того, что Закон должен стать правовой основой отношений между Украиной и Республикой Крым, а в Конституцию Украины должны быть внесены соответствующие изменения.

Однако украинский парламент проигнорировал достигнутые договоренности и даже не рассматривал «Соглашение» делегаций, приняв 22 апреля 1992 года Закон «О статусе автономной Республики Крым», существенно урезавший права республики. Это вызвало резко негативную реакцию на полуострове.

В этих условиях 5 мая 1992 года начала работу сессия Верховного Совета Крыма. Закон «О статусе автономной Республики Крым» и руководство Украины были подвергнуты со-

крушительной критике. Ю.А.Мешков и его сторонники предлагали принять акт о независимости Крыма, вынеся его на общекрымский референдум. 118 депутатов проголосовало за Акт о государственной самостоятельности Республики Крым (против – 28, воздержались – 21), провозгласивший «создание суверенного государства Республика Крым». Тогда же было принято постановление «О проведении общекрымского референдума». На голосование выносилось два вопроса: «Вы за независимую Республику Крым в союзе с другими государствами?» и «Вы утверждаете Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым?».

В эти же дни Верховный Совет Российской Федерации принимает постановление «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» (21 мая) и Заявление, адресованное Верховному Совету Украины, с призывом воздержаться от каких-либо действий, направленных на подавление свободного волеизъявления населения Крыма. 1 июня в Крым прибывает для встречи с членами Президиума крымского парламента весь Президиум Верховного Совета Украины. Переговоры прошли в конструктивном русле. Сторонами был совместно разработан проект Закона Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым».

## **§ 2. Какие конституции сочинялись для Крыма в славном городе Киеве: практикум для начинающих политологов**

Население Крыма неоднократно выражало свою волю – вернуться в состав России. На протяжении многих лет в Крыму проводились референдумы, сборы подписей, митинги, принимались законы и обращения, направленные на то, чтобы восстановить правовой статус Севастополя и Крымской области, существовавший до 1954 года.



И так же постоянно воля населения игнорировалась или искажалась украинскими властями.

Так, в мае 2010 года Народный фронт «Севастополь-Крым-Россия» при поддержке русских и казачьих организаций полуострова провел в Симферополе митинг-пикет. Участники развернули российские триколоры, символику Российской империи и русских казачьих организаций. Крымчане развернули плакаты «Севастополь – святыня России, потеря его – национальный позор!», «Даешь федерализацию!», «Конституцию Грача – в унитаз истории!», «Севастополь – Крым – Россия!», «Грач – душитель русского языка!». Был также представлен плакат, текст которого накануне предложил использовать президент Крыма Юрий Мешков – «Гарантия защиты наших прав и свобод – Конституция Республики Крым 1992 года». «Верните Крыму реальную власть и полномочия!», «Крым – Конституцию 1992 года!». Именно Конституция Республики Крым 1992, подчеркнули выступающие, отвечала интересам всех крымчан, определяла самостоятельную внешнюю и экономическую политику республики, гарантировала подлинные, а не мнимые гражданские права всем ее жителям..

Взаимоотношения органов власти Украины и органов власти Автономной Республики Крым с момента ее возникновения определялись постоянным стремлением органов власти Украины расширить свои полномочия по отношению к Автономной Республике Крым и стремлением органов власти Крыма приобрести более широкую самостоятельность.

Как уже говорилось, в сентябре 1991 года Верховный Совет Крымской АССР принял Декларацию о государственном суверенитете Крыма, в которой Крым был объявлен участником Союзного договора. Здесь уместен краткий комментарий. Украина осознавала возможные для нее последствия прямого участия Крыма в союзном Договоре, что могло привести к выходу Крыма из состава Украины. Президент Украины Л.Кравчук, побывавший тогда в Крыму, дал правильный ком-

ментарий событиям: «Могли обойтись и без нас. Тогда еще существовал Советский Союз, был Верховный Совет страны...»<sup>1</sup>.

Это признание было сделано после того, как Л.Кравчуку не удалось уговорить депутатов Крымского областного Совета отказаться от референдума с формулировкой: «Вы за воссоздание Крымской АССР как субъекта Союза ССР и участника союзного договора»? Украина при этом не упоминалась.. Тогда ее руководство негласно заручилось поддержкой правящих кругов РСФСР, которые также опасались объединения союзного центра с автономиями. Напомним, что в обход союзного центра 19 ноября 1990 года состоялось подписание договора между УССР и РСФСР, в ст. 6 которого подтверждалась территориальная целостность и существующие границы республик в рамках СССР. Тогда же Б.Ельцин на вопрос, будет ли вопрос о статусе Крыма рассматриваться в Верховном Совете России, ответил: «Это дело народа Крыма и Верховного Совета УССР. Мы на эту провокацию не поддадимся, будем уважать суверенитет Украины»<sup>2</sup>. После чего украинские лидеры буквально разгромили крымскую государственность русского народа<sup>3</sup>.

В Конституции Крыма от 6 мая 1992 года Республика Крым провозгласила себя суверенным демократическим правовым государством в составе Украины. Устанавливался договорный характер связей Крыма с Украиной. В Конституции Крыма имелась норма о том, что «Республика Крым входит в государство Украина и определяет с ней свои отношения на основе Договора и соглашений» (ст. 9). Республика Крым самостоятельно вступает в отношения с другими государствами и

<sup>1</sup> Украинские ведомости. 1994. 9 июня.

<sup>2</sup> Российская правда. 1990. 23 ноября.

<sup>3</sup> В.И.Кузнецов. Принципы суверенитета, суверенного равенства и самоопределения народов. Международное право и международная безопасность: военная и политические области. М.: Международные отношения, 1991, стр. 260-267.

организациями, осуществляет с ними на основе договоров и соглашений взаимовыгодное сотрудничество в экономике, культуре, здравоохранении, образовании, науке и других сферах; строит взаимоотношения с ними на началах равенства, уважения суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, разрешения споров исключительно мирными средствами, добросовестного выполнения взаимных обязательств (ст. 10). Предусматривалось введение гражданства Крыма. Допускалось двойное гражданство (России и Крыма), создание собственных войсковых формирований. Республика устанавливала свое верховное право в отношении природных богатств, материальных, культурных и духовных ценностей.

Заигрывание с демократией объяснялось тем, что в тот период Украина не была еще независимым государством и шла на компромиссы с Крымом, понимая, что дезинтеграционные процессы, набирающие силу в Союзе, могут привести не только к независимости Украины, но и к выходу Крымской АССР из Украины. По мере того, как эти опасения рассеивались, украинские политики усиливали наступление на элементы государственности Крыма, которые были закреплены в Конституции Крыма 1992 года: название республики, ее символы, гражданство, территория, права собственности на землю, недра, природные ресурсы, возможность проведения самостоятельной экономической политики и др.

Для российской дипломатии наступила благоприятная ситуация в «войне законов», чтобы отстоять в Крыму и в Севастополе интересы России. Но в Москве на посту Министра иностранных дел России находился А.В.Козырев с его непрофессионализмом и капитулянтскими настроениями, стремлением угодить Западу ценой раздачи российских территорий.

В Конституцию Украины 1978 года и украинские законы неоднократно вносились изменения в статьи, регулирующие взаимоотношения Украины и Крыма с целью укрепить позиции Киева. В редакции Закона от 19 июня 1991 года Верхов-

ный Совет Украины получил право «отмены постановлений и распоряжений правительства Крымской АССР в случае несоответствия их Конституции Украинской ССР и законам Украинской ССР». Законом от 17 сентября 1991 года п. 31 ст. 97 Конституции Украинской Республики о полномочиях ее Верховного Совета был изложен в следующей редакции: «приостановление действия правовых актов Верховного Совета Крымской АССР в случае несоответствия их Конституции и законам Украины; отмена решений областных, городских, районных в городах Советов народных депутатов, если они приняты с нарушением Конституции и законов Украины».

Согласно положению преамбулы Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года Стороны договорились «...соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов».

Вопреки этому положению, а также статье 26 (*Pacta sunt servanda*) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года Украина практически ликвидировала Крымскую государственность русского народа, несмотря на то, что согласно статье 13 Закона «О гражданстве Российской Федерации» российское гражданство было признано и за лицами, которые родились на тех территориях Российской Федерации, которые впоследствии были переданы другим союзным республикам, а ныне принадлежат соответствующим независимым государствам. Это означает, например, что российское гражданство имеют жители Крыма, родившиеся до передачи его Украине в 1954 году»<sup>1</sup>.

В качестве еще одного примера сошлемся на упомянутые выше Декларацию о государственном суверенитете от 4 сентября 1991 года и Конституцию от 6 мая 1992 года Республи-

<sup>1</sup> В.И.Кузнецов. Принципы суверенитета, суверенного равенства и самоопределения народов. Международное право и международная безопасность: военная и политические области – Диалог советских и американских экспертов. М.: Международные отношения, 1991, стр. 260-267.

ка Крым провозгласила себя суверенным демократическим правовым государством в составе Украины<sup>1</sup>.

Устанавливался договорный характер связей Крыма с Украиной. В Конституции Крыма 1992 года имелась норма о том, что «Республика Крым входит в государство Украина и определяет с ней свои отношения на основе Договора и соглашений» (ст. 9). Республика Крым, как было записано в ее Конституции, самостоятельно вступает в отношения с другими государствами и организациями, осуществляет с ними на основе договоров и соглашений взаимовыгодное сотрудничество в экономике, культуре, здравоохранении, образовании, науке и других сферах; строит взаимоотношения с ними на началах равенства, уважения суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, разрешения споров исключительно мирными средствами, добросовестного выполнения взаимных обязательств (ст. 10). Предусматривалось введение гражданства Крыма. Допускалось двойное гражданство (России и Крыма), создание собственных войсковых формирований. Республика устанавливала свое верховное право в отношении природных богатств, материальных, культурных и духовных ценностей. Крым намеревался осуществлять все полномочия за исключением тех, которые он добровольно делегирует Украине. Официальным языком делопроизводства провозглашался русский, государственными – крымско-татарский, русский и украинский. Все эти положения Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 года были отменены согласно Закону Украины «О разграничении полномочий органами государственной власти Украины и Республики Крым», а несколько позднее Законом Республики Крым «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» от 20 мая 1994 года восстановлены снова. Естественно, Украина не признала пол-

<sup>1</sup> Н.А. Михалева. «Конституционное право зарубежных стран СНГ», М.: Юрист, 1998, стр. 213-218.

ной независимости Крыма, оценив его суверенный статус как нарушение своей территориальной целостности и государственного суверенитета, как шаг к выходу Крыма из состава Украины. Верховный Совет Украины принял постановление «О приостановлении действия Закона Республики Крым «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» от 20 мая 1994 года, в котором разъяснялось, что Автономная Республика Крым является составной частью Украины и самостоятельно может решать только те вопросы, которые отнесены к ее ведению Украиной. Компетенция органов государственной власти Республики Крым была определена Законом Украины о разграничении полномочий между государственными органами Украины и Республики Крым. Согласно ст. 11 этого Закона высшие органы государственной власти Республики Крым не имеют права решать вопросы, относящиеся к исключительному ведению государственных органов Украины. Объем полномочий Республики Крым не может быть изменен самой Республикой без согласия на то Верховного Совета Украины. Поэтому Закон Республики Крым от 20 мая 1994 года «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» был признан противоречащим Декларации о государственном суверенитете Украины, ст. 31, 70, 75, 77 действовавшей тогда Конституции Украины 1978 года, законам Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» и «О гражданстве Украины». 21 сентября 1994 года в Конституцию Украины было внесено изменение, которым слова «Республика Крым» заменялись словами «Автономная Республика Крым». К компетенции Верховного Совета Украины дополнительно было отнесено досрочное прекращение полномочий Верховного Совета Автономной Республики Крым, местных Советов народных депутатов в случае, если они нарушают Конституцию и законы Украины, и назначение новых выборов депутатов этих Советов; приостановление действия право-

вых актов Верховного Совета Автономной Республики Крым в случае их несоответствия Конституции и законам Украины; отмена правовых актов Верховного Совета Автономной Республики Крым в случае, когда ее Верховный Совет не привел их в соответствие с Конституцией и законами Украины; отмена решений областных, районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов, если они приняты с нарушениями Конституции и законов Украины.

Постановлением Верховного Совета Украины от 17 марта 1995 года «О порядке введения в действие Закона Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» устанавливалось, что законодательные акты, принятые Верховным Советом Республики Крым, действуют в части, не противоречащей Конституции и законам Украины. Украина рассматривает Крымскую Автономную Республику своей составной частью и предоставляет ей право самостоятельно решать вопросы, отнесенные к ее ведению (раздел X Конституции Украины).

Верховный Совет Украины своим постановлением от 21 марта 1995 года предложил Верховному Совету Автономной Республики Крым утвердить новую конституцию. При этом задним числом пересматривалось законодательство Украины, на основании которого формировалась концепция государственного суверенитета Крыма были признаны утратившими силу Законы Украины «О статусе Автономной Республики Крым» и «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» и отменена Конституция Автономной Республики Крым от 6 мая 1992 года с последующими изменениями и дополнениями. Этим же постановлением была упразднена должность Президента Республики Крым.

Одновременно отменялись все основополагающие акты Верховного Совета Автономной Республики Крым, в частности: Декларация о государственном суверенитете Крыма от 4 сентября 1991 года; Акт провозглашения независимости

Республики Крым от 5 мая 1992 года; Закон «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» от 20 мая 1994 года; «О референдуме» от 22 ноября 1991 года; «О выборах Президента Республики Крым» от 17 сентября 1993 года; «О Президенте Республики Крым» от 14 октября 1993 года; Конституционный закон Автономной Республики Крым «О Конституционном Суде Республики Крым» от 8 сентября 1994 года и ряд других актов, оцениваемых как противоречащие Конституции Украины.

Согласно Конституции Украины от 28 июня 1996 года и действующему законодательству Украины Крым является автономной составной частью Украины с широкими правами в сфере экономики, использования природных богатств, экологии, культуры, организации общественной жизни. Как составная часть Украины Автономная Республика Крым не обладает государственным суверенитетом и не может вступать в политические отношения с иностранными государствами.

Ныне Автономная Республика Крым не имеет собственного гражданства, обособленного от гражданства Украины. Гражданами Автономной Республики Крым являются и граждане Украины, постоянно проживающие в Крыму. Автономная Республика Крым не может иметь своих вооруженных формирований, своей собственной денежной и финансовой систем.

В соответствии с законодательством Украины высшие органы государственной власти Автономной Республики Крым не могут самостоятельно решать вопросы, относящиеся к исключительному ведению государственных органов Украины.

Конституция Украины распространяет свое действие на всю территорию Украины, включая территорию Крыма. Конституция Автономной Республики Крым не может противоречить Конституции Украины. Президент Украины может досрочно прекратить полномочия парламента Крыма при наличии заключения Конституционного Суда Украины о нарушениях Конституции и законов Украины.

Территория Украины, включая территорию Крыма, является единой, неделимой, неприкосновенной и целостной. Какие-либо изменения территории и государственных границ Украины без согласия народа Украины не допускаются. Вместе с тем Украина также не может принимать решения об изменении территории Автономной Республики Крым без ее согласия.

Международные связи Автономная Республика Крым может осуществлять на межгосударственном уровне при условии, что они координируются центральными органами государственной власти и управления Украины и находятся в рамках внешней политики Украины. Такая координация должна обеспечить единые на всей территории Украины законодательно закрепленные условия осуществления международных и внешнеэкономических связей.

Государственными символами Автономной Республики Крым являются государственные символы Украины. Автономная Республика Крым может иметь собственные символы: герб, флаг, гимн. Их описание, а также порядок использования устанавливаются законом Автономной Республики Крым. Использование собственных символов Автономной Республики Крым возможно только вместе с государственными символами Украины.

Высшим органом государственной власти в Автономной Республике Крым является ее Верховный Совет.

Вместе с тем отмена Конституции Крыма, принятой Верховным Советом Республики Крым в 1992 году, нарушает право народов Крыма на самоопределение, выразившееся в создании автономии в форме государства, основанного на демократических принципах. Отмена Конституции Крыма в то же время является нарушением общедемократических прав и свобод национальных меньшинств, которыми на Украине являются проживающие в Крыму не только русские, но также крымские татары, караимы и другие национальные меньшинства. Отмена Конституции Крыма одновременно нарушает за-

коны самой Украины, и в частности Закон «О национальных меньшинствах в Украине» от 25 июня 1992 года, в ст. 6 которого указано, что «государство гарантирует всем национальным меньшинствам право на национально-культурную автономию», а в ст. 10 – что «государство гарантирует национальным меньшинствам право на сохранение жизненной среды в местах их исторического и нынешнего расселения» (Как известно, основным местом компактного расселения русского национального меньшинства на Украине является Крымский полуостров).

Компактно проживающее в Крыму русское население оказалось расчлененным, что является недопустимым нарушением права национального меньшинства, поскольку лишает возможности выражения его интересов в едином органе государственной власти. Отмена Конституции Крыма нарушает сложившуюся систему органов государственной власти Республики. Действия Верховного Совета Украины противоречат ст. 10 Закона Украины «О национальных меньшинствах в Украине» от 25 мая 1993 года, разрушая жизненную среду русского национального меньшинства на территории Крыма.

Согласно статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». Однако Украина в одностороннем порядке «приватизировала» граждан Российской Федерации в Крыму и в Севастополе (ст. 2), препятствовала сохранению языковой самобытности русского народа на Украине (ст. 4), форсировала свои отношения с НАТО (ст. 7, ст. 8). Практически не выполнялись Украиной статьи 1, 11 и 14 Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений, подписанного в городе Дагомысе 23 июня 1992 года.

В начале марта 1993 года была достигнута договоренность между Президентом Республики Крым Ю.А. Мешковым и Президентом Российского фонда конституционных реформ (РФКР) О.Г. Румянцевым о сотрудничестве в области госу-

дарственно-правового развития Республики Крым. Согласно Договору о сотрудничестве, РФКР подготовил пакет материалов (аналитические записки, проекты нормативных актов). В них изложена одна из возможных точек зрения на государственно-правовое развитие Республики Крым (РК)<sup>1</sup>.

Материалы представляют, на наш взгляд, большой интерес. Основные рекомендации, отраженные в них, сохраняют свою актуальность. Ознакомление с ними принесут поэтому большую пользу.

В пояснительной записке к пакету материалов РФКР говорилось, что в Республике Крым начался новый период ее развития. В целях более четкого осознания гражданами – что же это за период и к чему он приведет, определялся характер переживаемого момента – период конституционной реформы.

Содержание реформы, считают авторы записки, предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства Республик Крым (РК). Объективные потребности определяют решение взаимосвязанных вопросов в следующих трех плоскостях:

1. Преодоление искусственного отрыва Республики Крым от исторически сложившейся государственной, территориальной, социальной общности (СССР, РСФСР); развитие договорно-конституционных отношений РК с Российской Федерацией, Украиной, СНГ; закрепление единства правового пространства в вопросах правового статуса личности, гарантий прав и свобод граждан РК, РФ, Украины и их отношениях.

2. Проведение экономических преобразований, способствующих воплощению принципа многообразия форм экономической деятельности, равенства, правовой защиты форм

<sup>1</sup> <http://rumiantsev.ru/works/85/>

собственности, государственного регулирования перехода к социально ориентированной рыночной экономике. Учет ошибок экономического рывка в РФ.

3. Становление институтов крымской государственности. Правовое обеспечение перехода от статуса административно-территориальной единицы к статусу государственного образования, субъекта договорно-конституционных отношений. Развитие институтов президентства, парламентаризма, независимости судебной власти, местного самоуправления. Реорганизация системы органов исполнительной власти в РК. Организация современной государственной службы в РК.

Практически, Крым стоит перед задачей перейти от прав на местное самоуправление и местное хозяйство к широким законодательным правам РК как государственного образования, имеющего важное геостратегическое значение.

Источником действий государственной власти РК по осуществлению конституционной реформы является воля народа – граждан Республики Крым, выраженная неоднократно: референдум 10 января 1991 года; референдум 17 марта 1991 года; голосование по выборам первого Президента РК 30 января 1994 года; голосование по выборам депутатов Верховного Совета РК 27 марта 1994 г.; опрос граждан РК 27 марта 1994 года.

Конституционная реформа в РК должна иметь характер поступательного, поэтапного, эволюционного процесса, не допускающего революционного слома институтов и норм преобразуемого строя. Она несет конструктивный заряд, поскольку не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно преобразует и совершенствует как ее структуру в целом, так и отдельные институты.

Неизбежно встает вопрос о восстановлении государственно-правовой связи Крыма с Российской Федерацией. Возможны три варианта крымско-российской интеграции: воссоздание союза государств с участием РК; заключение межгосударственного договора РК с Российской Федерацией и пересмотр

разграничения полномочий и предметов ведения между РК и Украиной; вхождение в состав России на правах ассоциированного члена либо субъекта РФ.

Своеобразие Республики Крым определяется ее особой ролью как государства, связанного неразрывными нитями с Российской Федерацией и Украиной. Вхождение Республики Крым в состав Украины и ее искусственное отторжение от России обернулось катастрофическими последствиями для экономики, социальной сферы, духовной жизни. Но столь же опасными последствиями чреват и полный разрыв Республики Крым с Украиной. С учетом изложенного, наиболее предпочтительным сценарием государственного развития на первом его этапе становится объявление государственного суверенитета Республики Крым, которое позволит Республике самостоятельно определять степень и меру ее участия в договорных отношениях как с Украиной, так и с Российской Федерацией. При таком сценарии обеспечивается поэтапность государственного развития Республики Крым, строгое его соответствие принципам международного права, снимаются какие-либо подозрения в аннексионистских устремлениях Российской Федерации в отношении Крыма.

Стержнем нового союза (содружества) могут стать открытое экономическое и правовое пространство, общий рынок товаров, идей, ресурсов, через который могли бы реализовываться интересы, способности участников сообщества. Отдельно следовало бы закрепить конкретные механизмы интеграционной защиты государственных интересов, например – возможность «создавать объединенные вооруженные силы с другими государствами». Серьезными шагами к интеграции могли бы стать референдум об экономическом союзе и избрание депутатов Межпарламентской Ассамблеи СНГ непосредственно населением стран Содружества; Крым мог бы поддержать подобные идеи. Республика Крым вправе выразить желание участвовать в работе Межпарламентской Ассамблеи СНГ – хотя бы, для начала, в качестве наблюдателя.

Крым должен принадлежать роль – продолжают авторы документа, – одного из «застрельщиков» новой интеграции бывших республик СССР.

Новой моделью интеграции РК в союз может стать «ассиметричное» договорно-конституционное объединение с РФ в рамках союзного государства со сложными федеративно-конфедеративной структурой и субъектным составом, с различным объемом делегируемых общим органам полномочий, что в целом повысит гибкость системы. В перспективе, полагают авторы, после создания устойчивых форм межреспубликанских отношений, может возникнуть потребность в более тесном взаимодействии.

Содержание изложенных рекомендаций не имеет ничего общего с изворотливой политикой Киева, направленной на превращение Крыма и Севастополя в заштатные административно-территориальные единицы.

В Законе Украины «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 г.<sup>1</sup> полномочия «автономной республики Крым сводятся к статусу административно-территориальной единицы. Автономная Республика Крым «самостоятельно» решает вопросы, но только те, которые отнесены к ее ведению Конституцией Украины, настоящим Законом, иными законами Украины и Конституцией Автономной Республики Крым. Конституция принимается Верховным Советом Автономной Республики Крым и вступает в силу после утверждения их Верховным Советом Украины. Конституция Автономной Республики Крым является органической частью законодательства Украины и не может противоречить Конституции Украины.

Автономная Республика Крым по вопросам, отнесенным к ее ведению, имеет право принимать законодательные акты, которые не должны противоречить Конституции Украины, настоящему Закону и иным законам Украины, а также Конституции Автономной Республики Крым. Законы Украины,

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета УССР, № 11, 14 марта 1995 г. С. 223-226.

принятые по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым, действуют на ее территории до принятия соответствующих законодательных актов Автономной Республики Крым.

Далее указывалось: Автономная Республика Крым действует в пределах территории бывшей Крымской области в составе Украины. Город Севастополь является административно-территориальной единицей общегосударственного подчинения и не входит в состав Автономной Республики Крым. Статус города Севастополя определяется законами Украины. Органом законодательной власти Автономной Республики Крым является Правительство Автономной Республики Крым. Суды, органы прокуратуры, подразделения Службы безопасности Украины и Министерства внутренних дел Украины в Автономной Республике Крым образуются и действуют в соответствии с Конституцией и законами Украины.

Беспрерывные изменения Конституции Автономной Республики Крым и других конституционных актов в период с 1992 по 2008 годы не создали устойчивости статуса Крыма. По данным социологических опросов, за политическую и экономическую независимость и самостоятельность Крыма, за культурную и экономическую интеграцию с Россией выступают 66,6% крымчан, за присоединение к ЕС – 4,1%.

Соцопросы в Российской Федерации показывают, что большинство россиян одобряют необходимость защиты интересов русских, проживающих в Крыму. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, 73% россиян считают необходимым защищать эти интересы, даже если это осложнит отношения с Украиной. Более того, 69% россиян допускают конфликт с Украиной из-за принадлежности Крыма.

Ход событий показал, что крымская власть не желает отстаивать полномочия автономии, заложенные в Конституции республики. Многие крымские политологи считают, что те, кто руководит автономией, не только не желают отстаивать

ее полномочия, но и постоянно разменивают их на сиюминутную политическую выгоду. Даже ограниченные полномочия автономии Крыма надо реализовывать. «Будут ли их реализовывать эти нувориши, которые заглядывают в рот своим хозяевам и в Киеве и в Донецке? Нет, не будут!», сказал один из авторов крымской Конституции.

Среди крымчан сохраняется устойчивое мнение, что антиконституционный акт передачи в 1954 году Крыма в состав Украинской ССР был осуществлен на основании административного переподчинения, а не путем территориального передела.

Со стороны официального Киева, президента, премьер-министра, Верховной Рады Украины наблюдалось стремление к возвращению на круги своя – к обострению взаимоотношений с Симферополем, постоянное игнорирование его конституционных полномочий.

22 марта 1995 года Государственная Дума Российской Федерации приняла Заявление «Об отношении к решениям Верховного Совета Украины по Крыму», в котором решения определяются как унижающие волеизъявление населения Республики Крым, прерывающие договорно-переговорный процесс между Крымом и Украиной и могущие серьезно дестабилизировать обстановку в регионе.

В тот же день было принято Постановление Государственной Думы. Государственная Дума вторично предлагала Правительству Российской Федерации представить в Государственную Думу весь пакет подписанных в течение февраля-марта 1995 года соглашений с Украиной; поручить Комитету Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, Комитету Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе совместно с Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам подготовить и внести в Государственную Думу проект федерального закона «О процедуре реструктуризации долгов иностранных государств Рос-



сийской Федерации»; предписать думской части Межпарламентской комиссии по российско-украинскому сотрудничеству, комиссии Государственной Думы по Черноморскому флоту в ходе переговоров и консультаций исходить из признания города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года главной базой Черноморского флота.

В Заявлении Государственной Думы об отношении к решениям Верховного Совета Украины по Крыму говорилось, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, подтверждая заинтересованность в установлении отношений дружбы и стратегического партнерства с Украиной, выраженную в обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к депутатам Верховного Совета Украины и Верховного Совета Крыма от 25 мая 1994 года и заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с Постановлением Верховного Совета Украины от 17 ноября 1994 года «О выполнении Постановления Верховного Совета Украины «О политико-правовой ситуации в Автономной Республике Крым» от 23 ноября 1994 года, учитывая обращение Президента Республики Крым и заявление Верховного Совета Крыма в связи с принятыми 17 марта 1995 года Верховным Советом Украины решениями по Крыму, а также исходя из принципов равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, суверенного равенства и территориальной целостности государств, закрепленных в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года, заявляет о своем серьезном беспокойстве о перспективах российско-украинских отношений в связи с принятыми Верховным Советом Украины решениями.

Государственная Дума на примере самой Российской Федерации отмечает безальтернативность политического диалога как универсального средства, позволяющего избежать трагических последствий эскалации внутреннего конфликта.

Внимание, которое наши коллеги из Верховного Совета Украины проявляют к сложным проблемам становления новой российской государственности, позволяет нам призвать их самих к сдержанности и терпимости, соблюдению прав и свобод граждан в Крыму.

Чрезвычайные, поспешные решения Верховного Совета Украины, принятые без учета всего комплекса возможных политико-правовых последствий и влияния их на российско-украинские отношения в целом, не могут – говорилось далее, не отразиться на обсуждении в Государственной Думе всей проблематики российско-украинских переговоров, включая вопросы реструктуризации долгов Украины, раздела Черноморского флота и статуса его главной базы – города Севастополя. Государственная Дума вновь рекомендует Правительству Российской Федерации в ходе переговоров с украинской стороной при обсуждении создавшегося положения учитывать законные интересы и результаты волеизъявления жителей Крыма, выслушать представителей Республики Крым.

Государственная Дума призывает законно избранные органы власти Украины и Крыма проявить максимум доброй воли в поиске компромиссов на основе уважения всех конституционных прав и свобод. Выражаем надежду, говорилось в Заявлении, что личный состав Черноморского флота будет способствовать сохранению стабильности, исключению провокаций, угрозы жизни и безопасности жителей Крыма.

17 мая 1995 года было принято Постановление Государственной Думы. В нем, в частности, устанавливалось: 1. Принять к сведению обращение Верховного Совета Республики Крым к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в связи с проведением общекрымского референдума 25 июня 1995 года и дать согласие на направление официальных наблюдателей Государственной Думы на общекрымский референдум.

2. Обратиться к Верховному Совету Украины, Президенту Украины и Правительству Украины с предложением обеспе-

чить населению Республики Крым право на свободное волеизъявление по отношению к Конституции Республики Крым и создать для официальных наблюдателей Государственной Думы в соответствии с нормами международного права, принципами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и традиционными отношениями дружбы необходимые условия для наблюдения за подготовкой, проведением и подведением итогов общекрымского референдума.

Призвать органы государственной власти Украины исходя из общепризнанных прав человека и национальных меньшинств в интересах развития взаимоотношений с Россией отказаться от давления на население и органы государственной власти Республики Крым, взвинчивания напряженности в пограничном с Россией регионе и перейти к решению существующих проблем исключительно путем переговоров на основе выявленного на общекрымском референдуме мнения населения Республикой Крым.

3. Предложить Правительству Российской Федерации предпринять необходимые шаги для активизации переговорного процесса с Украиной с учетом выявленного на общекрымском референдуме мнения населения Республики Крым и избранных им органов власти.

Отсутствие правовой оценки решений 1954 года о передаче Крыма в состав Украины Конституционным Судом Российской Федерации, непринятие российским руководством должных мер, направленных на решение вопроса о статусе Крыма путем переговоров с Украиной с участием Крыма, на проведение референдума в Крыму по вопросу о его статусе, нежелание руководства России главным образом Президента и Правительства вообще поднимать этот вопрос привели к тому, что нахождение Крыма в составе Украины было закреплено в Конституции Украины 1996 года в качестве автономной республики (ст. 133 и раздел X Конституции Украины), а из заявлений президентов России и Украины следует, что вопрос об украинском статусе Крыма, как и об украинском статусе Севасто-

поля, уже решен, и каких-либо разногласий между президентами России и Украины по данному вопросу не существует.

В настоящее время ст. 134 Конституции Украины 1996 года признает Автономную Республику Крым неотъемлемой частью Украины. Органам власти Украины Конституция предоставляет широкие полномочия по отношению к Автономной Республике Крым.

На второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года в соответствии с Законом Украины от 10 февраля 1998 года «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» была принята Конституция Автономной Республики Крым. В соответствии с Конституцией (ст. 1, п. 1) Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению. Автономная Республика Крым осуществляет также полномочия, делегированные законами Украины, в соответствии с Конституцией Украины.

Полномочия, порядок формирования и деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым определяются Конституцией Украины и законами Украины, Конституцией Автономной Республики Крым и нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым по вопросам, отнесенным к ее компетенции.

Характерной чертой Конституции является назойливое повторение формулы – правовой основой статуса и полномочий Автономной Республики Крым являются Конституция Украины, законы Украины, нормативно-правовые акты Украины. Статья 7 главы 2 гласит: назначение на должность и освобождение от должности по представлению Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым Председателя Совета министров Автономной Республики Крым осуществляется согласно Конституции Украины и законам Украины (п. 20 ст. 7).

Другой особенностью являются крайне сложные процедуры назначения и смещения должностных лиц.

К полномочиям Верховной Рады Автономной Республики Крым относятся, в частности, такие, как освобождение от должностей на основании и в порядке, предусмотренных Конституцией Украины и законами Украины, Конституцией Автономной Республики Крым, нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым членов Совета министров Автономной Республики Крым (п. 24 ст. 26);

приостановление действия постановлений и распоряжений Совета министров Автономной Республики Крым по вопросам выполнения государственных функций и полномочий в случаях, если они противоречат Конституции Украины и законам Украины, актам Президента Украины и Кабинета Министров Украины, Конституции Автономной Республики Крым и нормативно-правовым актам Верховной Рады Автономной Республики Крым, с одновременным обращением к Президенту Украины об их отмене;

отмена постановлений и распоряжений Совета министров Автономной Республики Крым по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым, в случае, если они противоречат Конституции Украины, Конституции Автономной Республики Крым, законам Украины и нормативно-правовым актам Верховной Рады Автономной Республики Крым (п. 26 ст. 26);

принятие решений Верховной Радой Автономной Республики Крым об освобождении от должности Председателя Совета министров Автономной Республики Крым, других членов Совета министров Автономной Республики Крым в связи с выражением недоверия; в случае принятия решения об освобождении от должности Председателя Совета министров Автономной Республики Крым в связи с выражением недоверия простым большинством голосов депутатов от общего состава Верховной Рады Автономной Республики Крым

освобождение Председателя Совета министров Автономной Республики Крым от должности происходит в порядке, предусмотренном Конституцией Украины (п. 29 ст. 26).

Изменения и дополнения к Конституции Автономной Республики Крым вступают в силу после утверждения их Верховной Радой Украины и опубликования.

Верховная Рада Автономной Республики Крым не имеет права принимать законы. По вопросам, имеющим нормативно-правовой характер, принимает постановления. По вопросам организационно-распорядительного характера Верховная Рада Автономной Республики Крым принимает решения. Нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым по вопросам ведения Автономной Республики Крым должны соответствовать Конституции Украины, законам Украины.

Председатель Совета министров Автономной Республики Крым назначается на должность и освобождается от должности Верховной Радой Автономной Республики Крым по представлению Председателя Верховной Рады Автономной Республики Крым и по согласованию с Президентом Украины.

Руководители местных государственных администраций в Автономной Республике Крым назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины, согласованному с Председателем Верховной Рады Автономной Республики Крым и Председателем Совета министров Автономной Республики Крым, Постоянным представителем Президента Украины в Автономной Республике Крым.

Как справедливо отмечал в 1995 году всенародно избранный Президент Республики Крым Ю.А. Мешков, «если Конституция Республики Крым 1992 года была приемлемым для обеих сторон (Украины и Крыма) компромиссом, обеспечивала стабильный процесс самостоятельного экономического развития Крыма, максимально учитывала реалии сложивших-

ся по поводу Крыма отношений между государственными структурами России и Украины, правовыми мерами максимально возможно пыталась смягчить болезненную ситуацию отдаленности от собственного народа и, тем самым, объективно способствовала стабилизации обстановки на Украине в целом, то Конституция Автономной Республики Крым 1998 года – результат воздействия на Крым и отказа от уже найденных прежде решений острейших конфликтов».

---

#### **ГЛАВА IV.**

### **Правовой статус Крыма и правовой статус Севастополя в системе многовекторной политики Украины**

#### **§ 1. Геополитические замыслы украинских стратегов по вытеснению России из Черноморского бассейна. Государственная Дума защищает национальные интересы России**

С середины 90-х годов внешняя политика украинских лидеров, пришедших к власти при мощной западной поддержке, стала приобретать все более отчетливые геополитические очертания. Ужесточился подход к решению проблем Крыма и Севастополя. За счет интересов России стали разрабатываться широкие стратегические концепции и программы.

Вялая и малорезультативная политика Ельцина по крымскому вопросу вела к накоплению груза нерешенных проблем. Постоянное соглашательство и уступки со стороны России, ее пассивность провоцировали все новые инициативы украинского руководства для продолжения борьбы за территорию Крыма и Севастополя, но уже в рамках международного права. Лидеры Украины находились все еще в состоянии эйфории, рожденной политическими успехами 1991 года, когда впервые Украина стала, неожиданно для нее, независимым государством. Появилось желание играть роль одного из лидеров мировой политики, а для этого надо было иметь военную силу. Этим, видимо, можно объяснить неукротимое желание киевских политиков овладеть уже готовой, прекрасно отлаженной и мощной инфраструктурой города Севастополя – главной базы Черноморского флота.

Непомерные устремления свежеепеченных стратегов породили широкие планы, усилили их агрессивный характер,

обострили конфликты вокруг Севастополя и Черноморского флота. Об обязательствах превратить засушливые крымские степи в цветущий рай, ради чего, собственно говоря, Крым и присоединился к Украине в 1954 году, было уже давно забыто. Так называемая «хозяйственная целесообразность» передачи Крыма Украине стала на деле мифом, о котором уже не вспоминали.

Напомним, что еще в июне 1994 года Севастопольский городской Совет народных депутатов провел опрос жителей Севастополя о статусе города. 89,6% участников высказались за то, чтобы Севастополь являлся главной базой российского Черноморского флота. 23 августа 1994 года состоялась сессия Севастопольского городского Совета народных депутатов, на которой был рассмотрен вопрос о статусе города Севастополя. С учетом результатов опроса общественного мнения граждан городской Совет принял решение: признать российский правовой статус города Севастополя и подтвердить принципиальную позицию городского Совета о Севастополе как главной базе Черноморского флота Российской Федерации, выраженную во всех ранее принятых решениях городского Совета XXI и XXII созывов. В обращении к высшим законодательным органам государственной власти Украины были указаны и основания для принятия такого решения:

1. Воля жителей г.Севастополя и моряков-черноморцев, 89 процентов которых положительно ответили на вопрос о российском его статусе.
2. Отсутствие конкретных решений по статусу города и флота.
3. Продолжающаяся финансово-экономическая блокада города.
4. Принципиально невозможное совместное базирование сил Черноморского флота и ВМС Украины.
5. Введение в город подразделений национальной гвардии Украины без согласования с городским Советом народных депутатов.

В обращении говорилось также, что данное частичное решение вопроса о принадлежности Севастополя России является шагом на пути к восстановлению исторической и правовой справедливости, но с принципиальной точки зрения может рассматриваться лишь как паллиатив. Принципиальным решением русско-украинских противоречий в крымском вопросе может быть лишь возвращение Крыма целиком России. Такое решение снимает в корне все русско-украинские противоречия и является залогом прочных, мирных русско-украинских отношений в будущем.

Данное обращение содержит четкие, продуманные принципы, которые должны быть, с нашей точки зрения, исходными при подходе к решению крымской проблемы.

К сожалению, приходится констатировать, что многочисленные референдумы, решения, обращения граждан Крымской области и России не смогли преодолеть бюрократический подход высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и не только Украины, но и Российской Федерации к волеизъявлению народных масс. И это наглядно можно проследить на следующем примере.

14 марта 2003 года Верховный Суд Российской Федерации вынес Определение по жалобе межрегионального общественного объединения «Казачье движение» о подтверждении законности и юридической силы Указа Президиума Верховного Совета РСФСР № 761/2 от 29 октября 1948 года «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр», Постановления Верховного Совета Российской Федерации № 2809-І от 21 мая 1992 года «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятого в 1954 году», Постановления Верховного Совета № 5359-І от 9 июля 1993 года «О статусе города Севастополя», решения Севастопольского городского Совета народных депутатов XXI созыва 2-ой сессии № 41 от 23 августа 1994 года «О статусе города Севастополя» и признании их соответствующими законодательству.

В рассмотрении жалобы было отказано. В постановлении Верховного Суда говорилось:

С 1 февраля 2003 года в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» вступил в силу Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 134 которого Верховный Суд Российской Федерации отказывает в принятии искового заявления, если оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы и законные интересы заявителя.

В силу ст. 245 ГПК РФ данная жалоба вытекает из публичных правоотношений, а поэтому в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ на нее распространяются общие правила искового производства, включая ст. 134 ГПК РФ.

Согласно ст. 46 Конституции Российской Федерации и ч. 1 ст. 3 ГПК РФ право на судебную защиту имеет всякое заинтересованное лицо, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены или оспорены.

Из текста жалобы и существа заявленных требований, говорится далее, следует, что приведенные в жалобе правовые акты заявителем не оспариваются, наоборот, поставлен вопрос о подтверждении их юридической силы, а из этого следует, что данными правовыми актами права, свободы и законные интересы не нарушены и не оспорены.

Кроме того, в жалобе был поставлен вопрос о наличии юридической силы правовых актов, принятых Верховным Советом Российской Федерации, Президиумом Верховного Совета Российской Федерации, а также Севастопольским городским Советом народных депутатов. Однако на этот раз Верховный Суд Российской Федерации также сослался на то, что он не наделен полномочиями по проверке соответствия федеральному законодательству правовых актов, принятых названными органами власти. Жалоба не была даже принята к производству Верховного Суда Российской Федерации.

Позиция Верховного Суда Российской Федерации вызывает возражения. Во-первых, согласно ст. 46 (п.2) Конституции решения и действия органов государственной власти могут быть обжалованы в суд всеми, а не только теми, чьи права нарушены или затрагиваются. Во-вторых, Верховный Суд сначала принял к рассмотрению жалобу объединения «Казачье движение», а затем, дав свое толкование и оценку фактам, изложенным в жалобе, отказывает в рассмотрении на том основании, что она не может быть принята к производству из-за отсутствия полномочий Верховного Суда по рассмотрению жалобы. Здесь явно просматривается политический мотив – заявить о своей политической благонадежности. Руководствуясь п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, Верховный Суд определил: отказать в принятии жалобы межрегионального общественного объединения «Казачье движение».

Такое отношение было и к обращениям депутатов. В 1991-92 гг. в составе депутатов Верховного Совета РСФСР стала формироваться патриотично настроенная группа, занимавшая активную позицию по проблемам Крыма и Севастополя. В январе 1992 г., вскоре после заявления Президента Украины Л.Кравчука о взятии ею под свою юрисдикцию Краснознаменного Черноморского флота группа народных депутатов Верховного Совета РСФСР – С.Бабурин, Р.Чеботаревский и др. – побывала в Крыму. Состоялись встречи с командованием флота, жителями Севастополя, посещения кораблей и воинских частей. Сразу по возвращении в Москву состоялась встреча группы с Президентом Б.Ельциным.

Когда были изложены выработанные членами делегации предложения в отношении Крыма и флота, Президент России ответил, что не видит проблем. Он только что был в Калининграде, побывал в Санкт-Петербурге – и там, и там есть свободные пирсы. «Мы выведем Черноморский флот и разместим его в Ленинграде, ох, Санкт-Петербурге», – закончил Б.Ельцин. Когда С.Н.Бабурин, член делегации, спросил Пре-

зидента, заберем ли мы с собой Севастополь, то в ответ прозвучали слова: «Флот – это не только корабли! Корабли можно вообще затопить, чтобы враг не прошел». И далее: «Мы будем арендовать часть порта в Севастополе»<sup>1</sup>. Вряд ли можно просмотреть трезвый подход к решению проблемы Севастополя в этой путаной, а еще строже, бессмысленной позиции.

«Сожалею, – вспоминал С.Бабурин, – что, когда мы преодолели сопротивление нигилистического лобби, Р.И.Хасбулатову удалось «в довесок» вбить в текст постановления от 6 июля 1992 года второй пункт, но тем не менее постановление было принято».

Иными словами, предлагалось вернуться к решению вопроса о Крыме на основе Договора от 19 ноября 1990 года, путем межгосударственных переговоров России и Украины. Это была принципиальная уступка Украине, поскольку Договор 1990 года утратил свою юридическую силу в декабре 1991 года. И надо было до конца отстаивать пункт 1 Постановления. О том, какая упорная борьба шла вокруг этого первого пункта, свидетельствуют два документа, хранящихся в моем архиве.

О чем идет здесь речь? 23 января 1992 года Верховный Совет Российской Федерации принял постановление за № 2137-1 «О решениях Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года и Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 года о выведении Крымской области из состава РСФСР». Верховный Совет Российской Федерации постановил:

1. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по международным делам и внешнеэкономическим связям, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству с привлечением Министерства иностранных дел Российской Федерации рассмотреть вопрос конституционности решений о передаче Крымской области из состава РСФСР

<sup>1</sup> <http://www.moscow-crimea.ru/russia/politics/geopolitiks.html>

в состав УССР, принятых в 1954 году, и представить свои заключения Верховному Совету Российской Федерации до 6 февраля 1992 года.

2. Обратиться к Верховному Совету Украины с предложением рассмотреть вопрос о конституционности решений о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, принятых в 1954 году.

6 февраля 1992 года Верховный Совет Российской Федерации принял еще одно постановление за № 2292-1 «О продолжении работы по изучению правовой обоснованности решений Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. и Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 г. о выведении Крымской области из состава РСФСР». Верховный Совет Российской Федерации постановил:

1. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по международным делам и внешнеэкономическим связям, Комитету Верховного Совета Российской Федерации по законодательству с привлечением Министерства иностранных дел Российской Федерации продолжить рассмотрение вопроса о конституционности решений о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, принятых в 1954 году.

2. Образовать комиссию из числа народных депутатов Российской Федерации по изучению обстоятельств, связанных с правовой обоснованностью решений Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года и Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 года о выведении Крымской области из состава РСФСР.

Обратим внимание на замену в постановлении от 6 февраля 1992 года термина «передача» на понятие «выведение», что сразу ставило проблему на четкие правовые основы и позволило сделать вывод о том, что Указы Президиума Верховного Совета СССР в 1954 году о «передаче» Крыма Украине не имели юридической силы с самого начала.

Через год, в 1993 году дополнительно по инициативе С.Бабурина было принято постановление Верховного Совета Рос-

сийской Федерации от 9 июля 1993 года «О статусе города Севастополя». В нем подтверждался российский федеральный статус Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года. Пункт 2 Постановления предписывал Правительству Российской Федерации в кратчайший срок разработать государственную программу обеспечения статуса города Севастополя и провести переговоры с Правительством Украины о городе Севастополе как главной базе единого Черноморского флота. Центральному банку РФ Постановление предписывает предусмотреть финансирование соответствующих статей бюджета города через свои отделения, а Комитету Верховного Совета РФ по конституционному законодательству – подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации федерального статуса города Севастополя. В пункте 5 Постановления было записано: «В целях недопущения политической напряженности просить Правительство Украины отозвать передислоцированные в район г.Севастополя подразделения спецчастей».

Ответом на это постановление явилось Заявление МИД Российской Федерации от 11 июля 1993 года. В нем говорилось, что принятое 9 июля 1993 года Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе г.Севастополя» «расходится» с линией Президента и Правительства Российской Федерации на реализацию интересов России в вопросах Черноморского флота, базирования ВМФ Российской Федерации на территории Украины, в Крыму и в Севастополе.

Самыми яркими противниками национальных интересов России выступали те, кто занимал официальные должности в российском государственном аппарате. Не случайно позиция Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постоянно подвергалась в то время критике со стороны Министерства иностранных дел, администраций Президента и Правительства Рос-

сийской Федерации. Данное обстоятельство вполне объяснимо. В МИДе, в частности, были очень сильны позиции либеральных демократов. Благодаря именно им – козыревым, шеварднадзе, ивановым – на международной арене в 90-е годы интересам России был нанесен огромный ущерб.

В последующем Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно обращалась к Верховному Совету Украины с призывом «отказаться от одностороннего подхода к вопросам о произвольной передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, о статусе города-героя Севастополя, не входившего в 1954 году в состав Крымской области. Город-герой Севастополь, – говорилось в одном из обращений, – «был, есть и будет главной военно-морской базой Черноморского флота России».

Государственная Дума неоднократно принимала обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр»<sup>1</sup> и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя»<sup>2</sup>.

Но Конституционный Суд Российской Федерации отказывал даже в принятии к рассмотрению этих запросов, ссылаясь на то, что о Севастополе ничего не говорится в Конституции. О таком, чисто формально-бюрократическом «основании» отказа будет сказано в последующем. Сейчас же отметим, что в отличие от определений-отписок Конституционного Суда России заключения по конституционно-правовым аспектам статуса Крыма и Севастополя ведущих юристов, работавших в юридических учреждениях России, отличались

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1948, 10 декабря, № 46, с. 4.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 29, ст. 1132.



принципиальностью и обоснованностью, тем, что защищали интересы России. Так, экспертное заключение Ю.И.Лейбо, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой конституционного права МГИМО гласило:

1. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года был закреплен особый политико-правовой статус Севастополя. С этого времени в Крыму существовали две административные единицы с равным правовым статусом: Крымская область и город Севастополь.

Вместе с тем, наряду с оформленным юридически республиканским статусом Севастополя, продолжало существовать и играть определяющую роль союзное подчинение города, вытекающее из функционально-целевого назначения его – быть главной базой Черноморского флота. Согласно Конституции СССР 1936 года военные (в том числе – военно-морские) дела относились к компетенции Союза ССР.

2. В текстах Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР», а также Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года по тому же вопросу город Севастополь вообще не упоминается. Следовательно, данные документы не затрагивают содержание Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года, и он по-прежнему сохраняет свою юридическую силу. Попытка Украины расширительно трактовать содержание указанных документов юридически несостоятельна, так как это требует признания с российской стороны. Последняя же согласия на это не давала.

3. Постановление Совета Министров РСФСР от 25 апреля 1968 года «О признании утратившим силу Постановления о финансировании города Севастополя» не может служить юридическим основанием признания украинского суверенитета над этим городом. По Конституции РСФСР 1937 года Совет Министров РСФСР не обладал правом отмены Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. Равным образом

Совет Министров РСФСР не обладал правом принятия решений об уступке части территории РСФСР. Данное Постановление касалось лишь частного вопроса о прекращении финансирования города из республиканского бюджета. Таким образом, в конституционно-правовом плане Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года никем не отменялся и продолжает действовать до настоящего времени. Украина вправе ставить вопрос об уступке ей территории, однако этот вопрос может решаться только в ходе межгосударственных переговоров с учетом волеизъявления населения города. Такое соглашение в обязательном порядке должно быть одобрено российским Парламентом.

4. Россия как правопреемница Союза ССР имеет полное право на осуществление тех суверенных прав, которые принадлежали в этом городе Союзу. Любая попытка одностороннего присвоения этих прав украинской стороной должна решительным образом отметаться как юридически неправомерная.

Таким образом, территориальная принадлежность города Севастополя Российской Федерации с конституционно-правовой точки зрения неоспорима, и Государственная Дума четко обозначила свою позицию по этой проблеме.

Профессор В.М.Клеандрова представила заключение «К вопросу о статусе Севастополя». 29 октября 1948 года Президиум Верховного Совета РСФСР издал Указ «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр». Севастополь был отнесен к категории городов республиканского подчинения и получил особый бюджет. Постановлением Совета Министров СССР Совету Министров РСФСР было поручено через Министерство строительства военных и военно-морских предприятий и Управление по восстановлению Севастополя при Совете Министров РСФСР провести необходимый комплекс работ по восстановлению города. Министерство жилищно-гражданского строительства РСФСР занималось реконструкцией жилого фонда. Совет Ми-

нистров России выделял специальные фонды для финансирования восстановительных работ в Севастополе.

Финансирование Севастополя из средств российского республиканского бюджета продолжалось, – говорилось в заключении В.Клеандровой, – вплоть до 1968 года, что свидетельствует о сохранении особого административного статуса города, установленного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 1948 года. Следует отметить, что значительная доля финансовых и материальных средств поступала в Севастополь и из союзного бюджета и фондов Министерства обороны СССР, что естественно, так как он оставался главной военно-морской базой и здесь сохранялся особый режим, устанавливаемый военной администрацией.

Закон Верховного Совета СССР 1954 года о передаче Крыма из состава РСФСР в состав Украинской ССР вызывал множество других вопросов в связи с Севастополем, в частности: 1. Был ли при этой передаче отменен Указ Президиума Верховного Совета РСФСР 1948 года? 2. Не были ли принятием закона 1954 года нарушены положения действовавших в это время конституций?

Отвечая на эти вопросы, юридический отдел Верховного Совета России 2 декабря 1992 года дал заключение о том, что Указ 1948 года не был признан в 1954 году утратившим силу и до настоящего времени не отменен. Каких-либо изменений в Указ 1948 года не вносилось. В связи с этим принятие статьи 77 Конституции УССР в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета Украины 1968 года об объявлении Севастополя городом республиканского подчинения в составе Украины являлось неправомерным. 25 апреля 1968 года Постановлением Совета Министров РСФСР был опубликован перечень утративших силу решений Правительства РСФСР по вопросам государственного планирования. Здесь указывалось и Постановление Совета Министров РСФСР № 1082 «Вопросы города Севастополя» от 29 октября 1948 года. Перечень включал лишь постановления по частным вопро-

сам, касавшиеся вопросов планирования, и ни в коей мере не мог включить (и не включал) Указ Президиума Верховного Совета РСФСР о статусе города Севастополя, на отмену которого Совет Министров РСФСР не имел права. Таким образом, ссылка на указанное Постановление Совета Министров РСФСР как на нормативный акт, якобы отменивший действие Указа Президиума Верховного Совета РСФСР 1948 года, является неправомерной.

Подчеркнем в этой связи, что именно это Постановление Совета Министров РСФСР было использовано Украиной для объявления Севастополя городом республиканского подчинения в составе Украины.

К сожалению, при заключении Договора между Россией и Украиной в 1990 году вопрос о Севастополе не был оговорен.

Необходимо вновь напоминать украинским политикам, что Договор 1990 года принимался РСФСР и УССР тогда, когда эти республики входили еще в состав СССР.

После 1991 года урегулирование вопроса о Севастополе стало возможным только путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма, города Севастополя и на основе волеизъявления его населения. Руслан Хасбулатов, в 1991-1993 годах – Председатель Верховного Совета России – рассказал корреспонденту газеты «Комсомольская правда»: «Совбез ООН отдавал Севастополь Украине на основании Договора о территориальной целостности УССР и РСФСР 1990 года. Но это договор, заключенный еще в рамках СССР. Через год этот документ утратил силу. Просто в 93-м тогдашний министр иностранных дел РФ Андрей Козырев и представитель России в Совбезе ООН Юрий Воронцов сами спровоцировали отказ по Севастополю. Они доложили в ООН, что у нас, мол, плохой парламент. Поэтому мы просим дезавуировать решение наших парламентариев.

– То есть наши чины и сдали Севастополь?

– Конечно! Но постановление Верховного Совета до сих пор имеет юридическую силу. Его никто не отменял. Над доку-

ментом мы работали целый месяц, изучали всю систему отношений Украины и России начиная с Переяславской Рады. Привлекали институты и зарубежных исследователей. Мы доказали, что Крым – исконно русская окраинная территория. А во-вторых, что решение Хрущева никак не касалось Севастополя. Мы собрали целый том документов!

– И куда все делось?

– Бог его знает...

Выходит, что тогда и решение Совбеза ООН можно оспорить. И Севастополь станет русским городом»<sup>1</sup>.

Отметим также, что в процессе подготовки запросов в Конституционный Суд России и законов по правовым проблемам Крыма и Севастополя в Государственной Думе проводилась большая подготовительная работа. Так, на один из запросов Правовое управление аппарата Государственной Думы представило справку о том, что 1. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» был опубликован в «Ведомостях Верховного Совета СССР» № 46 от 10 декабря 1948 года, стр. 4 (в разделе «Информационные сообщения» по существовавшему тогда порядку публиковать наиболее важные акты РСФСР, поскольку «Ведомости Верховного Совета РСФСР» в 1948 году еще не издавались).

В Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, а также в Управлении систематизации законодательства Министерства юстиции Российской Федерации сведений об отмене, признании утратившим силу, внесении изменений или дополнений в Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» не имеется.

<sup>1</sup> [http://news.students.ru/2008/05/18 tak chey vse taki Sevastopol. html](http://news.students.ru/2008/05/18_tak_chey_vse_taki_Sevastopol.html).

2. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» было опубликовано в «Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации», 1993, № 29, ст. 1132.

В Правовом управлении Аппарата Государственной Думы, а также в Управлении систематизации законодательства Министерства юстиции Российской Федерации сведений об отмене, признании утратившим силу, внесении изменений или дополнений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» не имеется.

С 7 по 10 мая 1995 года Республику Крым посетила делегация Государственной Думы Российской Федерации в составе С.И.Бабурина, Ж.М.Лозинской, В.А.Фролова. По итогам пребывания делегации в Республике Крым ею были сделаны следующие выводы:

1. Российско-украинские отношения в дальнейшем должны строиться исходя из характера и степени урегулированности отношений между Украиной и Крымом. В первую очередь необходимо увязать экономические отношения с разрешением политических и правовых коллизий между Украиной и Крымом, Россией и Украиной. В государственную делегацию Российской Федерации на переговорах с Украиной следует включить депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

2. В целях прекращения правового произвола Украины в отношении Республики Крым Государственная Дума РФ должна предпринять все необходимые и решительные меры по защите прав наших соотечественников и законных органов власти Республики Крым, выступить гарантом проведения 25 июня 1995 г. референдума в Крыму о Конституции Республики Крым, принятой 6 мая 1992 г.

3. Высшим органам государственной власти Российской Федерации необходимо при учете позиции жителей Крыма

приступить к конкретной работе по выполнению Постановления Верховного Совета РФ № 2809-1 от 21 мая 1992 г. «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году», вступить в переговоры с высшими органами государственной власти Украины о дальнейшей судьбе Крыма.

4. Статус российского Черноморского флота как гаранта безопасности Республики Крым должен быть закреплен в российско-украинских документах.

5. МИД России необходимо в ускоренном порядке провести работу по оформлению российского гражданства жителям Крыма.

Российское гражданство военнослужащим Черноморского флота и членам их семей, не требующее работы специальной консульской группы, должно быть оформлено в кратчайший срок, желательно в течение одного-двух месяцев.

6. С учетом необходимости восстановления стратегического значения российского Черноморского флота в Атлантике необходимо полностью отказаться от идеи сокращения флота, осуществить материально-техническое переоснащение соединений флота, пополнить личный состав существующих и развернуть (переводя из других регионов) дополнительные воинские части, прежде всего авиацию. Следует незамедлительно пополнить запасы материальных средств флота.

О том, какая огромная работа проводилась при разработке, принятии и реализации федеральных законов, принимаемых Государственной Думой, свидетельствует следующий пример (даем его подробно, чтобы раскрыть всю технологию принятия решений, часто не замечаемых извне).

6 октября 1995 года Государственная Дума приняла постановление О Федеральном законе «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота». Государственная Дума постановила: 1. Принять Федеральный закон «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского

флота». 2. Направить указанный Федеральный закон в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В законе содержалось четыре статьи.

Статья 1. До вступления в силу договоров между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту приостановить одностороннее сокращение численности, изменение организационно-штатной структуры и вывод из мест базирования корабельного состава, объединений, соединений, частей и подразделений Черноморского флота, включая береговые войска и авиацию флота.

Статья 2. Одновременно на период, указанный в статье 1 настоящего Федерального закона, приостановить в местах базирования Черноморского флота сокращение и передачу Украине береговой инфраструктуры, в том числе предприятий и организаций Военно-Морского Флота.

Статья 3. Обеспечить необходимый объем ассигнований на финансирование содержания Черноморского флота отдельной строкой в проекте федерального бюджета на 1996 год, включив его в перечень защищенных текущих расходов федерального бюджета на 1996 год.

Статья 4. Поручить Центральному банку Российской Федерации и Министерству обороны Российской Федерации открыть полевое учреждение Центрального банка Российской Федерации для расчетно-кассового обслуживания Черноморского флота в валюте Российской Федерации.

К Федеральному закону была приложена объяснительная записка «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота», детально раскрывавшая технологию подготовки закона.

Федеральный закон «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота» был принят Государственной Думой 6 октября 1995 г. и отклонен Советом Федерации Федерального Собрания РФ без объяснений 25 октября 1995 г. 8 декабря 1995 г. закон был вынесен на заседание Государственной Думы для преодоле-

ния вето Совета Федерации, однако для положительного решения не хватило шести голосов.

Настаивая на необходимости принятия данного закона, Государственная Дума провела дополнительный анализ проблемы и отметила следующие обстоятельства:

1. В Черноморской зоне сложилась принципиально новая геополитическая ситуация:

– усиление влияния Турции, стремление ее к лидерству в регионе, изменение соотношения сил между Россией и Турцией;

– поощрение процессов «тюркизации» Крымского полуострова, направленных в перспективе на пересмотр территориальных итогов русско-турецких войн 18 века;

– расширение совместной оперативной и боевой подготовки ВС/ВМС стран НАТО и государств – участников программы НАТО «Партнерство ради мира», в том числе причерноморских государств – Украины, Румынии, Болгарии;

– действия Украины, направленные, с одной стороны, на вытеснение Черноморского флота, а с другой стороны, на наращивание сотрудничества с НАТО (в 1995 году впервые было проведено два совместных украино-американских учения подразделений морской пехоты США на территории Украины);

– усиление блока НАТО и его расширение на Восток за счет бывших республик СССР и членов Варшавского договора. Реальность и перспективы использования НАТО в качестве «миротворца» под эгидой ООН в очагах напряженности на постсоветском пространстве.

2. Анализ состояния военно-политической обстановки в Черноморском регионе показывает, что обеспечение безопасности и государственно-национальных интересов России требует наличия на Черном море достаточного состава сил и средств Военно-Морского Флота.

3. Утрата Россией своих традиционно сильных позиций в этом регионе со временем может привести к серьезным эко-

номическим последствиям для России вплоть до изоляции ее с юго-западных направлений и как следствие затруднение экспорта нефти через Черное море, добычи сырьевых и энергетических ресурсов.

4. Безусловно наряду с принятием закона «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота» необходимо на межгосударственном уровне решить вопрос по всем видам налогов и отчислений в бюджет Украины, сумма изъятий которых составляет более 40% от суммы финансирования Черноморского флота Российской Федерацией.

5. Нельзя не учитывать тот факт, что Россия располагает всеми необходимыми документами в разрешении правового статуса г.Севастополя. В частности, 7 июля 1995 г. Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом «О соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года «О статусе города Севастополя». Запрос был подготовлен на обширной правовой основе, неоспоримо доказывавшей нарушение Конституции РСФСР Указом Президиума Верховного Совета РСФСР.

6. В настоящее время в соответствии с планом-графиком, подписанным министрами обороны России и Украины 25 ноября 1995 года, осуществляется передача объектов, вооружения, техники и имущества Черноморского флота Военно-Морским Силам Украины. Запрос Председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками за рубежом Министру обороны РФ С.П.Грачеву о предоставлении Комитету документов, подписанных в Сочи 25 ноября 1995 г., был удовлетворен частично: в подборке присланных соглашений не было документов по Черноморскому флоту. Был направлен вторичный запрос, на который ответа вообще не поступило.

Следует отметить, что любая передача может быть осуществлена только на основании статьи 3 «Соглашения между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту» от 9 июня 1995 года, которая предусматривает отдельное межправительственное Соглашение, а не Договор межведомственного характера. Указанное выше Соглашение согласно пункту «г» статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ подлежит ратификации, как затрагивающее обороноспособность Российской Федерации и как относящееся к вопросам международного контроля над вооружениями. Любая передача помимо ратификации Соглашения является нарушением Конституции России и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

27 октября 1995 года Закон был отклонен Советом Федерации и возвращен в Государственную Думу. 14 ноября 1995 года Правовое управление Аппарата Государственной Думы представило заключение о соответствии Федерального закона «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота», принятого Государственной Думой 6 октября 1995 года, вступившим в силу международным договорам Российской Федерации.

В заключении давался перечень договоров по Черноморскому флоту, подписанных Россией и Украиной:

1. Протокол рабочей встречи глав государств Содружества Независимых Государств о военно-морской символике от 16 января 1992 г.;

2. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 г. (опубликовано в «Российской газете» от 25 июня 1992 г.);

3. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР от 3 августа 1992

г. (опубликовано в «Бюллетене международных договоров», 1993 г., № 10, стр. 89-91);

4. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о военно-морской символике Черноморского флота на переходный период от 3 сентября 1992 г.;

5. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о неотложных мерах по формированию Военно-Морского флота России и Военно-Морских Сил Украины на базе Черноморского флота от 17 июня 1993 г. (оно подлежало ратификации, но ни одна из сторон ее не проводила; опубликовано в «Российской газете» от 19 июня 1993 г.);

6. Протокол об урегулировании проблем Черноморского флота от 3 сентября 1993 г. (подписан с грифом «не для печати»);

7. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о поэтапном регулировании проблем Черноморского флота от 15 апреля 1994 г.;

8. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту от 9 июня 1995 г. (опубликовано в «Российской газете» от 14 июня 1995 г.);

9. Решение Президента Российской Федерации и Президента Украины о назначении Командующего Черноморским флотом от 15 января 1993 г.

II. В силу вступили договоры, указанные в пунктах 2, 3, 4, 9.

III. Соглашение от 17 июня 1993 года (5) не вступило в силу, так как не было ратифицировано Сторонами.

IV. Соглашения, перечисленные в пунктах 1, 6, 7 и 8, не содержат положений относительно их вступления в силу. К этим случаям применима статья 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Специально согласие на обязательность этих договоров не выражалось.

С учетом того, что на эти договоры и соглашения имеются ссылки в последующих соглашениях, можно исходить из того, что стороны рассматривают их как вступившие в силу, хотя

этот факт можно оспаривать из-за неопределенности ситуации.

V. Тексты указанных в пункте I договоров во многом противоречат друг другу. Вследствие того, что все девять договоров имеют один предмет – раздел Черноморского флота и его имущества – основным следует считать Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту от 9 июня 1995 года (8).

В международном праве действует принцип, согласно которому из числа нескольких договоров по одному предмету признается имеющим силу последний по дате подписания договор.

VI. В Соглашении от 9 июня 1995 года, факт вступления в силу которого можно, по мнению Правового департамента МИД России, оспаривать (см. пункт IV), зафиксировано:

– Российской Федерации передается 81,7 процента, а Украине 18,3 процента кораблей и судов Черноморского флота (статья 4);

– при разделе вооружения, военной техники и средств обеспечения сил береговой обороны, морской пехоты и морской авиации наземного базирования Черноморского флота Стороны исходят из состояния, существовавшего по 3 августа 1992 г. (статья 5);

– Правительства Сторон урегулируют вопросы, относящиеся к имуществу Черноморского флота, и подпишут на этот счет отдельное соглашение, имея в виду ранее достигнутую договоренность о разделе указанного имущества в соотношении 50 на 50 процентов (статья 3);

– Стороны продолжают переговоры (статья 10) и создадут комиссию (статья 11), которой поручат определить конкретные параметры раздела объектов Черноморского флота.

VII. Все будущие договоры о разделе Черноморского флота и его имущества подлежат ратификации, как затрагивающие обороноспособность Российской Федерации (пункт «г» ста-

тьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ).

Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками дал развернутое обоснование необходимости принятия закона Российской Федерации «О приостановлении раздела, сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота». Необходимость принятия закона, – говорилось в нем, – диктуется следующими обстоятельствами:

1. Сложилась принципиально новая военно-политическая ситуация в регионе Черного моря:

– стремление Турции к усилению своего влияния в Черноморской зоне, направленное на достижение безраздельного господства с учетом повышенного интереса к процессам, происходящим на Крымском полуострове, на Кавказе;

– расширение влияния НАТО, характеризующееся, прежде всего, активизацией оперативной и боевой подготовки ВМС стран – участниц блока, а также причерноморских государств – Румынии, Болгарии, Украины. Только в 1995 году боевые корабли НАТО совершили 36 заходов в Черное море;

– наращивание сотрудничества Украины с НАТО (проведение совместных американо-украинских учений);

– реальность перспективы использования сил НАТО в качестве миротворца под эгидой ООН в очагах напряженности, в том числе и в Причерноморье, Кавказском побережье;

– резкое сокращение военной мощи Российской Федерации в зоне Черного моря (на 01.02.96 соотношение ВМС Турции и Черноморского флота составляет примерно 2:1 и уже в ближайшее время оно достигнет 2,5:1).

2. Изменение соотношения сил в регионе не в пользу России ведет к утрате ею традиционно сильных экономических, политических и военных позиций (в том числе перспективных нефтепутей: Азербайджан–Новороссийск–Болгария–Греция).

Ограничивается возможность надежной охраны судоходства – основы стабильности и надежности морских путей сообщений государства.

Обеспечение безопасности и государственно-национальных интересов в настоящем и будущем требует безусловного наличия на Черном море достаточного состава сил и средств Военно-Морского флота. Этого можно добиться только путем сохранения боеспособности Черноморского флота, его главной базы – Севастополя и инфраструктуры в Крыму. Об этом свидетельствует и опыт истории флота, Крыма, Кавказа и Севастополя.

3. Наряду с принятием закона «О приостановлении раздела, сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота» необходимо на межгосударственном уровне в рамках СНГ подписать Соглашение «О статусе Черноморского флота», предусматривающее его сохранение и базирование на территории Украины, исходя из интересов стратегического партнерства, если они таковыми являются. До сих пор не решен юридически главный вопрос: чей же это флот? Какую символику он должен иметь? Статус Черноморского флота как иностранной группировки ВМФ на территории другого государства неприемлем ввиду тяжелых последствий военно-экономического и социального плана. (Украина готовит проект закона о статусе иностранного контингента войск на своей территории, где предлагается срок их нахождения не более 5 лет), что не соответствует интересам России и славянских государств.

4. Процесс раздела Черноморского флота в соответствии с Сочинским соглашением от 9 июня 1995 года (которое не ратифицировано) идет трудно и противоречиво в условиях, когда статус флота до сих пор не определен. На 1 февраля 1996 года передано украинской стороне 25,7% кораблей и судов, хотя Сочинскими соглашениями предусматривалось к передаче 18,3% корабельного состава и 50% имущества.

Односторонние действия России по сокращению флота в рамках общего реформирования Вооруженных Сил, передача

Украине пунктов базирования, объектов, техники и вооружения привели к значительному снижению боеспособности Черноморского флота, его готовности выполнять задачи по предназначению.

Ошибочность избранного пути заключается в том, что раздел Черноморского флота не может способствовать созданию и укреплению на его базе двух флотов: российского и украинского. Это путь к гибели единого отлаженного боевого механизма. Дальнейшая реализация намеченной программы приведет к тому, что к 300-летию юбилею Черноморский флот может фактически погибнуть. Не будет флота и в Украине. Таким образом, южные морские рубежи окажутся полностью незащищенными.

Украинская сторона в процессе раздела выдвигает все новые и новые требования, которые влекут за собой дополнительные расходы российской стороны, обостряют и без того напряженную морально-психологическую обстановку среди военнослужащих, членов их семей, рабочих и служащих флота.

5. Все предшествующие договоренности и соглашения по Черноморскому флоту выполнялись только за счет России, при этом не укрепляя и ВМС Украины. Что касается обязательств со стороны украинской стороны, то она их просто игнорирует. Не является исключением и Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту, подписанное в Сочи 9 июня 1995 года:

– Статья 1: «...Черноморский флот России и Военно-Морские Силы Украины базируются отдельно». Фактически навязывается и проводится в жизнь идея совместного базирования в Севастополе. Здесь располагаются штаб украинского флота, подразделения и части береговых войск, в Севастопольской бухте стоят корабли ВМС Украины.

– «Основная база Черноморского флота Российской Федерации с размещением в ней штаба Черноморского флота Российской Федерации находится в городе Севастополе». Укра-



инская сторона подготовила перечень объектов Черноморского флота, находящихся в Севастополе, которые, по ее мнению, должны быть переданы Украине. Практическое выполнение такого требования будет означать не что иное, как вытеснение Черноморского флота из Севастополя.

– Статья 2: «...Черноморский флот РФ использует объекты Черноморского флота в городе Севастополе и другие пункты базирования и места дислокации корабельного состава, авиации, береговых войск, объектов оперативного, боевого и тылового обеспечения в Крыму». Украине переданы все объекты флота в Одессе, Очакове, Измаиле, Балаклаве (Севастополь), Веселом, Евпатории. Ускоренными темпами идет передача объектов в Новоозерном, Симферополе, Мирном, Керчи. Однако вопрос о возможности их использования Черноморским флотом не оговаривается.

– Статья 3. Отсутствует межправительственное соглашение об урегулировании вопросов, относящихся к имуществу Черноморского флота. Все решается на уровне министерств обороны двух государств.

– Не рассматриваются предложения по реализации статьи 6 Соглашения или рассматриваются в одностороннем порядке в пользу Украины.

В заключительной части документа делались выводы:

1. Постановление Государственной Думы о федеральном законе «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота» от 6 октября 1995 года не утратило своей актуальности. В целях спасения флота к нему необходимо вернуться.

2. Добиться взаимопонимания с Советом Федерации по рассматриваемому вопросу, наложить мораторий на сокращение и раздел Черноморского флота, определить меры по обеспечению его жизнедеятельности, о чем принять соответствующее решение.

3. Вопрос о предлагаемом статусе Черноморского флота должен быть включен в текст проекта широкомасштабного договора между Российской Федерацией и Украиной.

## **§ 2. Государственная Дума Российской Федерации поддерживает призывы и обращения жителей Крыма и Севастополя, воинских частей Черноморского флота**

В Комитет по делам СНГ поступали многочисленные обращения и решения из Крыма и Севастополя.

«Российская община г.Севастополя» обратилась к гражданам России, соотечественникам, Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, Государственной Думе со следующими словами:

Мы, севастопольцы, в самый трудный решающий момент нашей судьбы обращаемся к вам, ко всем, кому дорога Родина – Россия и ее будущее, с мольбой: «Спасите Севастополь!».

Нет на свете греха тяжелее предательства. Многое может понять и простить человеческое сердце, но только не это.

Пятый год севастопольцы – дети России, упорно отказываясь верить в это предательство, держат третью, самую тяжелую и героическую в истории Севастополя оборону.

Слава и гордость России, город-святыня, чей российский юридический статус многократно подтвержден международными правовыми экспертизами, находится в украинском подчинении, в полной экономической и информационной изоляции от своей Родины.

Построенный по Указу Екатерины II как база Черноморского флота и главная крепость юга России, более 2-х веков верой и правдой охраняющий морские рубежи Отечества, выдержавший две героические обороны русского народа, покрывший всю Россию неувядаемой славой блистательных побед Черноморского флота, Севастополь сегодня без боя и сопротивления волей или скорее безволием российского руководства полностью сдается на поругание и уничтожение.

Мучительно горько и больно осознавать, что именно в год 300-летия Российского флота, позорно предавая память своих великих предков, веками боровшихся за выход к Черному морю и создание мощного флота, Россия на радость всем врагам собственными руками уничтожает свой самый героический город и флот!

Подтверждением и свидетельством тому являются все события последних дней: передача Украине (а практически уничтожение) всех крымских баз ЧФ и большинства частей и соединений в самом Севастополе; предательское в отношении стратегических интересов России поведение российских делегаций на переговорах по разделу Черноморского флота, идущих на любые уступки и поблажки Украине; готовые к подписанию полномасштабного договора и демаркации границ с Украиной, игнорирующие российскую принадлежность Севастополя.

Осознавая, чем для России и ее будущих поколений обернется потеря города – родины славянской азбуки и российского флота, колыбели русского Православия (ведь именно с благословенной севастопольской земли, священного Херсонеса, началось крещение всей Руси, пошла Русь Святая Православная), первого южного щита России, от имени легендарных предков, основателей и защитников города: Потемкина, Суворова, Ушакова, Нахимова, Истомина, Корнилова, Лазарева, Казарского, Тотлебена и многих других, обращаемся к вам с требованием:

не сдавать Севастополь и Черноморский флот;

не заключать договор с Украиной без учета российского статуса города.

Ведь такое кощунство не простит ни Бог, ни история, тяжким горем падет оно на всю Россию, искупать его придется многим поколениям.

Россияне! Мы стучимся в ваши сердца: защитите Севастополь.

В обращении Военного совета Краснознаменного Черноморского флота от 8 февраля 1996 года к депутатам Государственной Думы Российской Федерации говорилось:

Уважаемые товарищи депутаты!

Военный совет Черноморского флота, тщательно взвесив все обстоятельства, пришел к выводу о чрезвычайном характере сложившейся ситуации в ходе так называемого реформирования.

Более 40х лет моряки-черноморцы, все севастопольцы живут в напряженном ожидании решения проблемы Черноморского флота и г.Севастополя достойного Российского государства, сохраняют веру в неразрывность своей судьбы с Россией.

Однако события последнего времени вызывают глубокую обеспокоенность у всех категорий личного состава, подрывают у людей веру в справедливое решение не только своей судьбы, но и интересов России в южном регионе. Речь идет о намерении отдельных высоких должностных лиц, решая проблемы Черноморского флота, в угоду политической конъюнктуры, подменить государственный подход узковедомственным.

Уже сегодня силовым структурам Украины передано 70% объектов Военно-Воздушных Сил и береговых войск, более 60% культпросветучреждений, что не соответствует букве и духу Сочинских соглашений от 9 июля 1995 года.

К сожалению, эти дорогостоящие и уникальные объекты после передачи Украине обречены на разрушение, разграбление или продажу. Такой необдуманный курс ведет к фактическому уничтожению полноценного Черноморского флота России. Тем самым Россия де-факто отказывается от своих исторических интересов в этом важном регионе, лишается своей главной базы г.Севастополя. Тысячи людей, честно служивших Отечеству, росчерком пера безжалостно выбрасываются на улицу без какой-либо социальной защиты. Военный совет считает, что еще не поздно остановить этот губительный для флота и ущербный для Российского государства про-

цесс. Военный совет выражает уверенность, что депутаты Государственной Думы России еще раз вернуться к рассмотрению вопроса о Черноморском флоте, наложат мораторий на его сокращение и передачу объектов Украине, скажут свое веское слово в определении его судьбы, как это было уже не раз. Не допустят развала и растаскивания флота по национальным квартирам. А флот, как и прежде, будет ответственно решать большие и сложные задачи по защите южных рубежей России. Порукой тому наш воинский долг и офицерская честь.

В обращении к депутатам Государственной Думы Совета офицерских собраний Черноморского флота от 5 февраля 1996 года содержались следующие призывы:

Это обращение мы вынуждены направить Вам, уважаемые депутаты, от офицеров флота с тем, чтобы в той сложной политико-экономической ситуации, в которой оказалась сегодня Россия, не был бездумно и безвозвратно «задвинут» в угол истории сложнейший вопрос о Черноморском флоте.

Общеизвестно, что это не только, а точнее не столько военная проблема России и Украины, но и один из самых сложных узлов противоречий, которые завязались после развала Союза, нашего некогда единого Отечества.

Нам часто говорят: «Это не ваше дело»... Как же так? Ведь здесь живут и служат русские и украинцы, белорусы и казахи, дагестанцы и татары и многие-многие другие, которые, считая себя россиянами, четко понимают, что для них конкретное понятие Отечества сегодня – это разбросанные на огромных территориях семьи, общая духовная, культурная близость и, наконец, одна на всех история!

Проблемы Черноморского флота, Севастополя, Крыма давно и наглядно продемонстрировали всем, что такое искусственное разделение народов, кому они были нужны и кто от этого выиграл. Сегодня «на межведомственном уровне», не раскрывая полной картины и последствий происходящего под флагами «реформирования и раздела флота», и Украина и Рос-

сия по существу не развязывают, а накрепко, для ближайших поколений, завязывают навверное новый и самый горький узел противоречий, идя на поводу не желаний своих народов, а туда, где едва виднеется в тумане «рука инвестиций».

Уничтожается Черноморский флот, а вместе с ним Россия на своих законных территориях и военный потенциал Содружества на его южных рубежах.

Остановите процесс! Обдумайте, что происходит! Есть ли вообще где-либо в России постоянно действующая группа депутатов, членов правительства и Президентского Совета, которая способна в комплексе рассматривать весь объем взаимоотношений России и Украины, включая и по Черноморскому флоту?

Как вообще можно народам России и Украины «сверху» и самым серьезным образом навязывать идеи «иностранной» военно-морской группировки ЧФ на территории суверенной Украины?

Именно с таким статусом Черноморского флота сегодня соглашаются, по нашим данным, некоторые российские политики. Тогда возникает законный вопрос: кого и как будет удовлетворять широкомасштабное Соглашение, которое так долго и тщательно, вдали от глаз простого народа, готовят наши руководители?

Вопросов много, но нет на них ответов, уважаемые избранные народа.

С заявлением от 6 марта 1996 года в связи с разделом Черноморского флота и неправомерными действиями исполнительной власти Российской Федерации в отношении главной базы Черноморского флота – города Севастополя выступили и депутаты Государственной Думы. В заявлении говорилось:

Руководствуясь стремлением сохранить территориальную целостность Российской Федерации, обеспечить ее безопасность и обороноспособность, подтверждая исторические завоевания России на ее южных рубежах, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации выражает

решительный протест безответственным заявлениям главнокомандующего Военно-Морским Флотом Российской Федерации адмирала Ф.Громова в отношении Черноморского флота как флота, «базирующегося на территории Украины».

Никогда город Севастополь не передавался Украине. Россия располагает всеми необходимыми документами в подтверждение российского статуса Севастополя.

Начавшийся с санкции Верховного Главнокомандующего России Б.Ельцина и Министра обороны П.Грачева раздел Черноморского флота незаконен.

В соответствии со статьей 3 Соглашения между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту, подписанного 9 июня 1995 года, предусмотрено заключение отдельного Соглашения по разделу имущества, которое согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» подлежит обязательной ратификации, как затрагивающее обороноспособность России.

Вместо этого военное руководство России и Украины, – говорилось далее в Заявлении, – подписало межведомственный документ, по которому осуществляется форсированный раздел Черноморского флота. Абсурдность ситуации заключается в том, что Соглашение будет подписано и представлено в Думу на ратификацию, но после окончания раздела Черноморского флота. Проводимая политика фактически приводит к уничтожению флота, подрыву обороноспособности России. И это в то время, когда спешно готовятся совместные учения войск НАТО и ВМС Украины, которые пройдут в Севастополе в сентябре 1996 года. После окончания раздела флота Украиной будет принят Закон «О статусе Вооруженных Сил иностранных государств, временно пребывающих на территории Украины», который не оставляет никакой надежды на сохранение на Черном море достаточного состава сил и средств Черноморского флота для обеспечения национальных интересов России.

6 марта 1996 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Постановление, в

котором подтверждалось действие Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года «О статусе города Севастополя», в соответствии с которыми город Севастополь был, есть и остается российским городом республиканского подчинения; рекомендует Правительству Российской Федерации действовать исключительно в рамках Закона и Конституции Российской Федерации; призывает Президента России проявить государственную мудрость, подписать принятый Государственной Думой Федеральный закон «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота», то есть ввести мораторий на раздел и сокращение Черноморского флота до ратификации Государственной Думой Соглашения по данному вопросу.

Сам процесс прохождения закона может служить хорошим практикумом для юристов, изучающих конституционное право Российской Федерации.

В обращении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации сообщалось, что 5 декабря 1996 года создана комиссия Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя. Для участия в работе комиссии приглашены представители Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В настоящее время комиссия приступила к работе, целью которой является подготовка взвешенных, юридически обоснованных предложений по разрешению такой важной и животрепещущей проблемы, какой является проблема определения правового статуса города Севастополя. Во избежание принятия скоропалительных, наносящих урон государственным интересам и юридически невыверенных решений в ходе переговорного процесса между Российской Федерации

ей и Украиной Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обращается к Вам с просьбой объявить мораторий на подписание органами государственной власти Российской Федерации каких-либо международных актов, касающихся вопросов раздела Черноморского флота, статуса Крыма и города Севастополя, до окончания работы указанной комиссии и принятия Советом Федерации решения по проблеме статуса города Севастополя. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Обращение Совета Федерации было поддержано соответствующим Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (вносится депутатами Государственной Думы – членами Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками). В нем говорилось:

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Поддержать Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Президенту Российской Федерации.

2. Поручить Комитету Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками внести на заседание Государственной Думы 15 января 1997 года вопрос о повторном рассмотрении Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота».

3. Поручить Комитету Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками внести на заседание Государственной Думы 15 января 1997 года вопрос о рассмотрении Запроса в Конституционный Суд Российской Федерации «О соответствии Конституции Российской Федерации Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Закона РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР»

и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году».

В принятом по первому вопросу заявлении Государственной Думы в связи с неправомерными действиями властей Украины в отношении российских граждан города-героя Севастополя (было внесено депутатами Государственной Думы – членами Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками) говорилось следующее:

22 декабря 1996 года в Севастополе по инициативе Комитета ветеранов Великой Отечественной войны и территориального Комитета профсоюзов Черноморского флота был проведен митинг в связи с обострением политической и социально-экономической ситуации в городе.

В соответствии с Конституцией Украины организаторы уведомили городские власти о проведении мероприятия. На площадь Нахимова вышли около 5 тысяч севастопольцев. В ходе митинга в отношении его участников украинскими силовыми структурами без видимого повода была применена сила, а именно разгон митингующих с использованием дубинок и слезоточивого газа «Черемуха», что привело к многочисленным травмам. Избивали ветеранов, которые своей кровью уже заплатили за Севастополь, а теперь вынуждены занять третью оборону в истории города-героя.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, выражает решительный протест против преступных действий силовых структур Украины и насильственного пути подавления прав граждан на территории города-героя Севастополя.

Эти действия противоречат не только духу дружественных отношений между нашими государствами, но и демократическому пути развития, на который якобы встала Украина. Вступив в Совет Европы, она продолжает пренебрегать ос-

новными принципами Всеобщей декларации прав человека, Международным пактом об экономических и политических правах и другими общепризнанными нормами права.

Государственная Дума принимает затем постановление по второму вопросу «О повторном рассмотрении Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота» (было внесено депутатами Государственной Думы – членами Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками). В нем говорилось:

Повторно рассмотрев отклоненный Президентом Российской Федерации Федеральный закон «О прекращении раздела Черноморского флота», Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить Федеральный закон «О прекращении раздела Черноморского флота» в ранее принятой редакции.

2. Направить указанный Федеральный закон в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

К постановлению прилагалось подробное обоснование принятия закона. Для понимания сложной борьбы, которая велась вокруг закона, необходимо остановиться на этом обосновании.

Федеральный закон «О прекращении раздела Черноморского флота» принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 октября 1996 года, Постановление № 721-11 ГД, и в соответствии с частью 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации считается одобренным Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку не был рассмотрен в течение 14 дней. 24 ноября 1996 г. этот закон был отклонен Президентом Российской Федерации.

Разработка и принятие закона отражали реальную потребность в законодательном регулировании вопросов, связанных с сохранением и применением Черноморского флота ВМФ России (далее по тексту – Черноморского флота) с целью защиты государственных интересов в черноморской и среди-

земноморской зонах, обеспечения безопасности России с южных океанских и морских направлений, в том числе морских коммуникаций. Создать правовую базу, отвечающую вышеуказанным потребностям, на основе достигнутых соглашений между Российской Федерацией и Украиной не удалось.

Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР, подписанное 3 августа 1992 года в городе Ялте, и Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту, подписанное 9 июня 1995 года в городе Сочи, были направлены не на сохранение Черноморского флота, а на его раздел. Конкретные параметры раздела флота не были оговорены, и на протяжении последних пяти лет понимания в этом вопросе между сторонами не было найдено. Соглашения не были ратифицированы, как это требовалось в соответствии со статьей 12 Закона Союза Советских Социалистических Республик «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 года.

Перевод проблем флота в плоскость ведения переговоров способствовал сокращению корабельного состава, авиации флота и войск береговой обороны, разрушению его инфраструктуры, что привело к резкому ослаблению боеспособности и боеготовности сил и средств флота. В результате по соотношению сил и средств флота Россия уступает не только флоту НАТО, но и флоту Турции.

Используя свое преимущество в силах и средствах, а также двусмысленный статус Черноморского флота, Турция взяла под полный контроль черноморские проливы и расширяет его на всю акваторию Черного моря. Особенно чувствительно в этом контексте для России возможное оставление Черноморским флотом его главной базы – города-героя Севастополя и других мест дислокации.

Доминирующее положение в Причерноморском геополитическом пространстве города Севастополя и Крыма с при-

легающей к ним морской акваторией в целом позволяет полностью обеспечить стратегическое преимущество России не только в Черном и в Средиземном морях, но и в Атлантическом и в Индийском океанах.

Правовое закрепление изложенных аспектов было принято во внимание при разработке и нашло свое отражение в проекте Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота».

В общепринятой юридической практике действие Федерального закона распространяется только на территорию Российской Федерации, а объект законодательного регулирования – Черноморский флот СССР после развала Союза стал носить международно-правовой характер. Правовое разрешение указанного противоречия между предметом и объектом законодательного регулирования также принималось во внимание при разработке Федерального закона.

В отсутствие действующих международных договоренностей по Черноморскому флоту (подписанные Соглашения 1992 и 1995 годов не были ратифицированы, а переходный период, установленный Соглашением 1992 года, так и не был определен и истек в конце 1995 года) Российская Федерация как продолжатель территориальных прав РСФСР и правопродолжатель СССР имеет полное основание, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, односторонне объявить о прекращении раздела Черноморского флота, что и было закреплено в 1 и 5 статьях принятого закона в соответствии с международной практикой. Данные статьи определяли также одномоментный характер действия закона.

Целевая функция правового регулирования проблем сохранения Черноморского флота, обеспечения жизнедеятельности флота, боеготовности и боеспособности его сил и средств

в главной базе – городе-герое Севастополе и других местах дислокации закреплена положениями 2, 3, 4 и 5 статей.

Исходя из самых добрых побуждений и испытывая братские чувства к украинскому народу, законом предусматривается после комплексного урегулирования взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной возобновление раздела Черноморского флота.

К сожалению, отмеченные в Постановлении аспекты не были приняты во внимание Президентом Российской Федерации при отклонении Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота».

Существо замечаний Президента Российской Федерации сводилось к следующему:

1. Предлагалось «вести речь не о прекращении раздела Черноморского флота, а лишь о временном приостановлении этого раздела». Такая постановка вопроса, по мнению Президента Российской Федерации, согласовывается с положениями упомянутых выше Соглашений 1992 и 1995 годов по Черноморскому флоту.

Однако соглашения в порядке, определенном Законом СССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» 1978 года, не вступили в силу. В связи с этим ссылка на недействующие международно-правовые документы юридически несостоятельна.

2. По мнению Президента Российской Федерации, «статья 2 Федерального закона не несет правовой или содержательной нагрузки, поскольку раздел Черноморского флота согласно статье 1 Федерального закона временно приостановлен (прекращен) и сокращение численности и изменение организационно-штатной структуры, передача корабельного состава, объединений, соединений, частей, подразделений Черноморского флота, включая береговые войска и авиацию флота, а также сокращение и передача Украине береговой инфраструктуры, предприятий и организаций Военно-Морского Флота являются применительно к уже поделенной части пре-

рогативой каждой из Сторон, а применительно к неподеленной его части относятся к их совместной компетенции».

Вывод о том, что «статья 2 Федерального закона не несет правовой или содержательной нагрузки», несостоятелен. Изначально морфологическое равенство в словосочетании «правовой или содержательной» юридически не верно и не равносильно. Допускается также произвольное толкование статьи 1 Федерального закона, а именно «раздел Черноморского флота... временно приостановлен (прекращен)». Данное выделенное словосочетание отсутствует в статье 1 Федерального закона. Такого рода произвольное толкование статьи 1 Федерального закона и морфологического равенства, игнорирование закрепленной в статье 1 международно-правовой нормы Российской Федерации как государства-правопродолжателя СССР «объявить о прекращении раздела Черноморского флота...» искажают юридический и правовой смысл статьи 2 Федерального закона. Кроме того, разграничение компетенции между Сторонами по поводу поделенной и неподеленной частей флота трактуется Президентом, исходя из не вступивших в силу соглашений 1992 и 1995 годов. В Федеральном законе положения статьи 2 не распространяются на ту часть флота, которая передана Украинской Стороне, и распространяются на часть флота, которая осталась за Российской Федерацией и осталась неподеленной.

3. По мнению Президента Российской Федерации, «статьи 3 и 5 Федерального закона не содержат норм права, а носят чисто порученческий характер». Их предлагается исключить.

Следует заметить, что трактование содержания статей 3 и 5 Федерального закона осуществляется без их взаимоувязки с другими статьями Федерального закона. Содержание статьи 3 взаимоувязано со статьями 1 и 2, а статьи 5 – со статьей 1.

Содержание статей 1 и 5 разрешает отмеченное выше правовое противоречие между предметной и объективной областями законодательного регулирования и придает закону норму

международно-правового характера, расширяет действие закона в уведомительном плане за пределы Российской Федерации как субъекта международного права на Украину – другой субъект международного права.

Содержание статьи 3 в сочетании со статьями 1 и 2 определяет правовую норму обязательного характера для исполнения. К сожалению, в сложившемся правовом поле Российской Федерации неисполнение законов стало негласной правовой нормой. Правовая норма обязательного характера в виде поручения в законотворчестве применяется довольно редко, но имеет место. Мнение о том, что статья 3 не содержит норм права, опровергается в письме Президента по отклонению данного Федерального закона, где положения данной статьи отождествляются с правовыми нормами статей 86, 87, 110 и 114 Конституции Российской Федерации. Положения статьи 3 закона конкретизируют положения Конституции Российской Федерации применительно к Черноморскому флоту.

4. Президент Российской Федерации в своем письме указывает, что «реализация статьи 3 Федерального закона повлечет расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, в связи с чем соответствующий законопроект мог быть внесен только при наличии заключения Правительства Российской Федерации, как того требует часть 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации». С данным предложением можно было бы согласиться. Однако прямых расходов при реализации статьи 3 не предусматривается. Так, реализацию оговоренных в статье 3 мер можно осуществить на основе организационных мероприятий, в том числе формирования и реализации Программы вооружений, привлечения дополнительных сил и средств ВМФ Российской Федерации и других мер, имеющих в распоряжении Правительства Российской Федерации.

5. В письме Президента указывалось также, что «статья 4 ... противоречит статье 1...», так как «непонятно каким образом могут быть заключены и вступят в силу международные



договоры...» (в том числе по «конкретным условиям раздела Черноморского флота») между Российской Федерацией и Украиной после прекращения раздела Черноморского флота.

Договоры между Российской Федерацией и Украиной могут быть заключены и вступят в силу в соответствии с установленным порядком, определенным Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». Отмеченного в письме Президента Российской Федерации противоречия в статье 4 Федерального закона не существует. В статье 4 идет речь о возможном разделе Черноморского флота не иначе как после правового урегулирования всего комплекса взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной, в том числе и по флоту.

6. В письме отмечалось, что в законе «не определен правовой статус и принадлежность Черноморского флота».

Российская Федерация является правопреемницей и государством-правопродолжателем СССР. Это общеизвестно и общепринято. Ее юрисдикция в отсутствие действующих международных договоров, предполагающих иной порядок действия по отношению к Черноморскому флоту, распространяется на Черноморский флот. Поэтому нет необходимости дополнительно оговаривать данную юридическую норму в Федеральном законе «О прекращении раздела Черноморского флота».

7. В письме предлагалось дополнить Федеральный закон статьей о государственной символике Российской Федерации на корабельном составе Черноморского флота.

В законодательном регулировании данного вопроса нет необходимости. Военно-морские флаги и вымпелы Российской Федерации на Черноморском флоте могут быть введены установленным порядком, как это было осуществлено на других флотах Российской Федерации.

Таким образом, замечания по Федеральному закону несущественны. Формальный подход к проблемам Черноморского флота имел место и ранее.

Государственной Думой Российской Федерации преждего и нового созывов проблемы по Черноморскому флоту в законодательном порядке решаются с весны 1995 года. 7 апреля 1995 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О моратории на одностороннее сокращение Черноморского флота», который был отклонен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в нарушение статьи 105 части 4 по истечении установленного срока 14 дней. 6 октября 1995 года Государственная Дума приняла новую редакцию Федерального закона по Черноморскому флоту под названием «О приостановлении одностороннего сокращения и об обеспечении содержания Черноморского флота». 25 октября 1995 года Совет Федерации отклонил закон, однако без мотивации своего решения.

Государственная Дума прежнего созыва 12 декабря 1995 года не смогла преодолеть данное отклонение закона. Только Государственная Дума нового созыва на своем заседании 14 февраля 1996 года одобрила этот закон в ранее принятой редакции, подтвердив тем самым согласно статье 99 Конституции Российской Федерации непрерывность законодательного процесса и правопреемственность работы Государственной Думы прежнего и нового созывов.

Президент Российской Федерации со ссылкой на статью 105 Конституции Российской Федерации возвратил данный закон без рассмотрения. Решение было мотивировано тем, что у Государственной Думы нового созыва не имеется конституционных оснований для повторного рассмотрения этого закона.

К сожалению, при решении проблем по Черноморскому флоту в законодательном процессе возобладал формальный, а не конструктивный подход.

Одобрение Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота» после его повторного рассмотрения позволит в законодательном порядке разрешить проблему сохранения Черноморского флота как оперативно-стратегического объединения Военно-Морского Флота России.

23 октября 1996 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О прекращении раздела Черноморского флота».

В законе констатировалось:

Статья 1. Объявить о прекращении раздела Черноморского флота в связи с окончанием переходного периода, установленного Соглашением между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР, подписанным 3 августа 1992 года в городе Ялте, и с отсутствием договоренности между сторонами по комплексному урегулированию проблем Черноморского флота.

Статья 2. Прекратить одностороннее сокращение численности и изменение организационно-штатной структуры, передачу корабельного состава, объединений, соединений, частей, подразделений Черноморского флота, включая береговые войска и авиацию флота, а также сокращение и передачу Украине береговой инфраструктуры, предприятий и организаций Военно-Морского Флота.

Статья 3. Поручить Правительству Российской Федерации принять необходимые меры по обеспечению боеготовности и боеспособности сил и средств Черноморского флота в главной базе Черноморского флота – городе-герое Севастополе и других местах дислокации, предусмотрев при этом определение статуса военнослужащих, гражданского персонала и членов их семей.

Статья 4. Раздел Черноморского флота может быть возобновлен не иначе как после вступления в силу международных договоров Российской Федерации, регулирующих весь комплекс взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной, включая конкретные условия раздела Черноморского флота.

В своей книге «Записки командующего Черноморским флотом» Адмирал И. Касатонов глубоко переживавший за судьбу

«гордости и славы русских моряков» пишет, что в 1991-1992 годах, когда решалась судьба Черноморского флота И. Касатонов и руководимый им Военный Совет были единой командой, действующей по единому замыслу, на основе единых помыслов. «Мы хотели, – пишет И. Касатонов – одного – сохранить флот. Созданный поколениями наших пращуров, дедов и отцов. Мы противостояли силам, бездушно и бездарно разрушавшим то, что создавалось веками». Приходилось постоянно противостоять грубейшему нажиму политиков, украинских спецслужб, не гнушавшимися даже провокациями. Когда было объявлено, что флот будет переподчинен, 12 июля 1992 года Черноморский флот поднял на своих кораблях Андреевские флаги. Над военными городками и зданиями флотских учреждений взвились государственные флаги Российской Федерации.

Но федеральные власти не поддержали моряков. Черноморцы бились в одиночку.

Практика свидетельствовала и о другом. Именно благодаря постоянным уступкам со стороны Б. Ельцина и мидовских чиновников украинским политикам и Крым, и Севастополь, и Черноморский флот были утрачены для России под флагом так называемой многовекторной политики. И почему за дружбу с кем-то Россия должна расплачиваться своей территорией?

В Государственной Думе вокруг проблемы прекращения раздела Черноморского флота шла упорная борьба внутри депутатского корпуса. Депутаты стремились поставить этот раздел под свой контроль.

Дело в том, что после 1991 года, когда СССР распался, руководители и властные структуры бывших союзных республик в запутанной обстановке развала Вооруженных сил поступали по-разному. Прибалтика потребовала, например, вывода советских войск и флотских подразделений вместе с армейскими запасами. Другие Союзные республики оставили воинские запасы себе, а части и соединения Вооруженных

сил СССР постепенно вытеснили со своей территории. Украина объявила объединения, соединения и части Вооруженных сил бывшей Советской армии и Черноморского флота своими, что в принципе было грубым и во многом бессмысленным решением особенно в отношении флота, мощь которого была несоизмеримой с задачами, обозначенными в военной доктрине Украины. Зона действия флота охватывала акваторию Черного, Азовского, Средиземного морей и часть Атлантического океана, прикрывая южный фланг бывшего СССР и его союзников. В состав Черноморского флота входило 1300 с лишним соединений, частей и подразделений, способных решать тактические и стратегические задачи огромного масштаба, причем как наступательного, так и оборонительного плана.

Украине с ее более чем скромным местом на мировой политической арене такой огромный и мощный флот, как Черноморский, был не нужен. Для охраны морских границ ракетные и авианесущие корабли, подводные лодки, авиационные соединения были излишними. В одной из личных бесед с командующим Черноморским флотом И. Касатоновым бывший президент Украины Л. Кравчук прямо заявил: «Большой флот Украине не нужен, нужен такой маленький». И окажется Черноморский флот в украинской «собственности», он бы давно уже прекратил свое существование.

На мой взгляд, в своих «Записках» И. Касатонов готов пожертвовать Черноморским флотом и Крымом, чтобы умиротворить Украину. «Не надо, – пишет он», – затевать склоки там, где можно договориться полюбовно. Проблемы надо решать компромиссно, даже уступая в чем-то, как более сильная сторона».

Но есть компромиссы и компромиссы. И если под уступками в «чем-то» имеется в виду утрата Черноморского флота, то это уже подрыв национальных интересов России. И Касатонов с этим не согласен. И противореча тому, о чем он писал

в других местах «Записок», начинает рассуждать уже не как адмирал, а как плохой политик: «Главные флоты России – Северный и Тихоокеанский, а Черноморский – второстепенный. Во-первых, он заперт, и потопить его современными авиационными средствами можно за несколько часов. Во-вторых, у него очень неясные задачи. Он был постороен в значительной степени по идеологическим соображениям – для того, чтобы иметь возможность в случае необходимости ударить в мягкое подбрюшье НАТО. Сегодня Черноморский флот может в лучшем случае осуществить эвакуацию, десант, переброску грузов на побережье. Но для осуществления этих целей нужна четверть или пятая часть того состава, что есть». Эти выводы прямо противоречат тем, которые сделаны в морской доктрине России, о чем уже говорилось.

Далее следуют вообще пораженческие выводы. «Когда остро стоит вопрос о расширении НАТО, – рассуждает он, – нужно вдвойне гибко подходить к этим вопросам. При нашей политике может дойти до того, что и Украина вступит в НАТО, а это для России уже национальная катастрофа. И ни флот, ни Севастополь, ни Крым нас не утешат. А если Украина останется нейтральным государством, если будет интегрироваться с Россией по принципу взаимоотношений в европейском сообществе или Америки и Канады, тогда неважно будет, чей конкретно флот и чей конкретно Севастополь. И многие проблемы со временем будут решены, так же как они решены в Западной Европе, где избирателей уже не интересует, кому – Германии или Франции принадлежат Эльзас и Лотарингия».

Принятый Государственной Думой Российской Федерации Закон «О прекращении раздела Черноморского флота» устанавливал: раздел, сокращение Черноморского флота и передача Украине инфраструктуры прекращались в связи с отсутствием договоренности между сторонами по урегулированию проблем флота. В Пояснительной записке к Закону отмечалось, что ни одно из подписанных с Украиной соглашений,

предусматривавших раздел Черноморского флота (в том числе Сочинское соглашение), не представлялось на ратификацию. Это противоречило статье 15 п. «г» Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». Кроме того, статья 3 Сочинского соглашения предусматривала заключение отдельного соглашения по разделу имущества Черноморского флота между Россией и Украиной. Вместо этого раздел и передача имущества Черноморского флота осуществлялись на основе лишь Плана-графика, принятого на уровне министров обороны в ноябре 1995 года, и сопровождались серьезными нарушениями согласованных пропорций раздела (50х50) в пользу Украины.

В принятом Государственной Думой Законе не затрагивался вопрос о российском статусе Севастополя. Город Севастополь упоминался только как Главная база Черноморского флота. Однако такая формулировка вступала в противоречие с положением Сочинского соглашения, согласно которому Основная база Черноморского флота находится в Севастополе.

Уже 18 октября 1996 года Верховная Рада Украины выступила в этой связи с резким заявлением. В нем говорилось, что Верховная Рада Украины расценивала обсуждение этого законопроекта Государственной Думой как грубое нарушение основополагающих норм международного права, посягательство на суверенитет Украины, как очередное выдвижение территориальных претензий к Украине со стороны нижней палаты законодательного органа Российской Федерации.

Верховная Рада Украины обращала внимание мирового сообщества, государств, предоставивших Украине гарантии безопасности, на то, что Государственная Дума Российской Федерации не впервые играет дестабилизирующую роль в регионе, нарушает стабильность и безопасность, создает своими решениями конфликтную ситуацию, которая может привести к непредсказуемым последствиям.

Верховная Рада Украины предостерегала, что в случае окончательного принятия и подписания упомянутого законо-

проекта она вынуждена будет, в соответствии с Конституцией Украины, настаивать на немедленном выводе российского флота с территории Украины.

Из содержания и стиля Заявления Верховной Рады Украины вытекал вывод о том, что правовые проблемы Крыма и Севастополя подменялись политическими декларациями и угрозами, что было характерно для всех заявлений, исходивших от Верховной Рады Украины по крымскому вопросу.

### **§ 3. Позиция Совета Федерации Федерального Собрания по правовым проблемам г. Севастополя и Черноморского флота**

В поддержку Государственной Думы по Севастополю и Черноморскому флоту активно выступал Совет Федерации.

4-5 декабря 1996 года состоялось заседание Совета Федерации. Выступая на нем, члены Совета подчеркивали, что у Совета Федерации есть все основания для того, чтобы считать Севастополь российским городом. Более того, Верховный Совет Российской Федерации в 1993 году подробно разбирал этот вопрос и принял аналогичное решение. Речь при этом не идет о том, чтобы предпринимать какие-то резкие односторонние действия. Вопрос заключается в том, чтобы начать переговорный процесс, признав существование проблем. Любая неопределенность ухудшает отношения между государствами.

Изучая проблему Севастополя, члены Совета Федерации убедились в том, что права Российской Федерации на Севастополь подтверждены документально. Украина такой документальной базой, если не считать ее односторонних актов, не располагает. Может быть, поэтому российская сторона до сих пор вела себя столь пассивно, чего нельзя сказать об Украине. Но ведь когда-то мы должны выйти из состояния пассивности! Сейчас это сделать еще не поздно.

Вопрос о статусе города Севастополя имеет прямое отношение к безопасности России. Отказ от Севастополя, явля-

яющегося главной базой Черноморского флота, исторически возникшего как южная крепость России, приведет к резкому ослаблению геополитических позиций нашей страны и предопределяет доминирование в черноморском бассейне вооруженных сил других стран. Через какое-то время отмечалось на Совете, мы это поймем и потребуем от Правительства активных действий, но исправить положение будет уже гораздо сложнее, чем сейчас. Для этого понадобятся огромные усилия, колоссальные средства, которых, как известно, в России сейчас нет.

Население города Севастополя более чем на 70 процентов состоит из русских, которые всегда осознавали себя гражданами России, что подтверждено данными нескольких референдумов. Между тем украинские власти ускоренными темпами проводят там политику насильственной украинизации, ограничивая использование русского языка даже в детских садах и школах. За три последних года правительство Москвы выделило более 800 млн. рублей на закупку учебников на русском языке для школ города Севастополя, и вот теперь, оказывается, эти учебники изымаются и сжигаются. И все это происходит в конце XX века! Российские власти просто не имеют права молчать, когда так поступают с нашими соотечественниками.

Сейчас идет работа по подготовке российско-украинского договора. Переговоры проходят очень непросто, но почти никто из сидящих в этом зале не был информирован в достаточной степени о сути и характере этих трудностей (это по меньшей мере странно). Однако известно, что украинская сторона настаивает на включении в договор пункта об аренде Россией военно-морской базы в Севастополе. Что это будет означать, если мы согласимся с данным пунктом? С одной стороны, отвлечение огромных средств из экономики России, с другой – косвенное признание Севастополя территорией Украины. Украинская сторона добивается пока не открытого,

прямого отказа России от Севастополя, а хотя бы в завуалированной форме.

Члены Совета Федерации отмечали, что они являются сторонниками установления самых тесных и дружественных отношений с Украиной. Но, во-первых, не в ущерб интересам России и ее граждан. И во-вторых, процесс установления таких отношений должен проходить на законной двусторонней основе и цивилизованными методами. Бесполезно пытаться разрешить проблему в одностороннем порядке, так ее можно только загнать вглубь. Надо садиться за стол переговоров и честно искать варианты решения проблемы, опираясь на нормы международного права.

Далее члены Совета Федерации говорили о том, что в 1954 году Украине была передана только Крымская область, что подтверждается документально, но ни в одном документе не говорилось о передаче Украине и города Севастополя, так же как и об отмене указа от 1948 года. Согласно нормам международного права передача территорий одного государства другому осуществляется только на основании двусторонних договоров. Таких договоров между Украиной и Россией относительно Севастополя никогда не было. Следовательно, все действия Украины, которые привели к фактическому владению ею Севастополем, носили односторонний характер. Россия их никогда не признавала, что зафиксировано, в частности, в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года. Поэтому никакие ссылки на географические карты или односторонний документ, в том числе Конституцию Украины, не могут быть юридически значимы с точки зрения международного права.

Российско-украинский договор 1990 года, в котором было зафиксировано отсутствие у сторон территориальных претензий друг к другу, заключался как договор между республиками – составными частями единого государства, СССР. И только в этом контексте документ имел смысл и юридическое значение. Верховный Совет Российской Федерации и ратифици-

ровал его (это также документально подтверждено) с оговоркой: в случае прекращения существования СССР территориальные вопросы, в том числе и вопрос о статусе Севастополя, должны стать предметом рассмотрения на высшем государственном уровне. Такого рассмотрения после 1991 года не было.

Дискуссия показала, что главная задача и обсуждения, и принимаемого документа состоит в том, чтобы на основе права начать политический диалог.

В постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя» говорилось:

Заслушав и обсудив вопрос о Севастополе и Черноморском флоте. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отметил, что этот вопрос имеет исключительную политическую значимость для развития добрососедских отношений между Российской Федерацией и Украиной, обеспечения стабильности и безопасности Европы. Выражая озабоченность тем, что Украинская Сторона вопреки объективным реальностям не желает обсуждать на переговорах вопрос о российском статусе города Севастополя, что порождает сложную ситуацию вокруг этого вопроса, которой могут воспользоваться силы, заинтересованные в разжигании очага напряженности на постсоветском пространстве, и признавая необходимость решения российско-украинских проблем на основе принципов международного права путем переговоров, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Создать комиссию Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя (далее – комиссия), включив в ее состав следующих членов Совета Федерации: Королева Олега Петровича (председатель комиссии), Лужкова Юрия Михайловича, Платонова Владимира Михайловича, Попова Александра Васильевича, Прусака Михаила

Михайловича, Рябова Александра Ивановича, Сычева Анатолия Павловича.

2. Пригласить для участия в работе указанной комиссии представителей Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Поручить Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам, Комитету Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике, Комитету Совета Федерации по международным делам, Комитету Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств и Комитету Совета Федерации по вопросам безопасности и обороны представить в комиссию предложения по правовому регулированию статуса города Севастополя.

В Заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О статусе города Севастополя» говорилось: вопросы территориальной целостности и безопасности являются основополагающими для любого государства. Не может быть исключением в этом отношении и Россия. Между тем в последние годы именно с этой стороны российская государственность подвергается испытаниям на прочность. Яркое подтверждение того – проблема статуса города Севастополя, ставшая предметом разногласий между Российской Федерацией и Украиной.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с озабоченностью следит за развитием событий вокруг Черноморского флота и города Севастополя, за тем, что Украинская Сторона вопреки объективным реальностям не желает обсуждать на переговорах вопрос о российском статусе города Севастополя. Это порождает сложную ситуацию, которой могут воспользоваться силы, заинтересованные в разжигании очага напряженности на постсоветском пространстве. В то же время эта ситуация препятствует налаживанию добрососедских и взаимовыгодных отношений

между двумя братскими народами, способствует снижению авторитета обеих стран и уменьшению их влияния на международной арене, ограничивает самостоятельность и независимость в выработке и проведении их внутренней и внешней политики.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации считает, что определенные противоречия в отношениях между Россией и Украиной должны быть разрешены за столом переговоров на основе строгого соблюдения норм международного права, существующих межгосударственных соглашений и с учетом взаимных интересов Сторон.

Переговорный процесс, проводимый исполнительной властью по столь важному и животрепещущему вопросу, не может быть окутан завесой секретности и молчанием. Он должен опираться на нормы международного права, свободное волеизъявление народа, мнение парламентариев, как его политических представителей, широко освещаться в средствах массовой информации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации выражает надежду на то, что взвешенность, приверженность праву, твердость в отстаивании национальных интересов и реализм в разрешении проблемы статуса города Севастополя будут способствовать защите и укреплению российской государственности, развитию российско-украинских отношений.

Взвешенное, исключительно мягкое по форме и содержанию Постановление и Заявление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в которых был поставлен только один вопрос – о переговорах по вопросу о российском статусе города Севастополя, вызвали нервную, неадекватную, говоря дипломатическим языком, реакцию в Украине.

Верховная Рада Украины заявила решительный протест в связи с фальсификацией, в частности, вокруг статуса города Севастополя, который является неотъемлемой частью Украи-

ны, отвергает любые территориальные претензии к Украине и расценивает их как сознательный подрыв безопасности в Европе. Если некоторые лица в России сомневаются в этом, то мы предоставим им соответствующие справки и документы, которые однозначно подтверждают украинский статус города Севастополя. Статус Севастополя не подлежит обсуждению.

Верховная Рада Украины «вносит на обсуждение проект закона о выводе российских войск с территории Украины и обращается к международным организациям по поводу посягательств на наш суверенитет».

Надо ли говорить, что обещанные так называемые «соответствующие справки и документы», однозначно подтверждающие украинский статус города Севастополя, разумеется, не были представлены по одной простой причине – их отсутствия.

Несмотря на высокий накал дискуссий по проблеме Черноморского флота и Севастополя как его главной базы, Совет Федерации с учетом внешнеполитических факторов в отличие от Государственной Думы занял более осторожную позицию, оставлявшую пространство для маневра. Сам факт принятия Советом Федерации Заявления «О статусе Севастополя» абсолютным большинством голосов (110 – за, 14 – против) стал знаковым событием, воспринятым как поддержка идеи российского статуса города.

Прогнозируя отрицательную реакцию Украины на это предложение, Совет Федерации предусмотрел возможность более четкого определения своей позиции в отношении Севастополя и образовал комиссию по подготовке вопроса о правовом статусе города. Сенаторы обратились к Президенту России Б.Ельцину с просьбой объявить мораторий на подписание каких-либо международных актов, касающихся раздела Черноморского флота, Крыма и Севастополя, до окончания работы комиссии Совета Федерации.

В процессе работы комиссии стало очевидно, что подтвердить, а тем более реализовать российский статус Севастопо-

ля весьма проблематично<sup>1</sup>. Поэтому выдвигались различные компромиссные варианты решения проблемы Севастополя. Среди них была идея «отложенного статуса» сроком на 20-25 лет, с правом жителей на упрощенное получение гражданства или двойного гражданства.

Позиция Совета Федерации по вопросу о российском статусе города Севастополя была встречена в штыки Министерством иностранных дел Российской Федерации. В письме МИДа Председателю Комитета Совета Федерации по международным делам от 25 декабря 1996 года, подписанном первым заместителем министра В.Пастуховым, говорилось, что вопрос о статусе города Севастополя не является предметом переговоров, ведущихся с украинской стороной. МИД России участвует, разъяснял министр, в переговорах по Черноморскому флоту, на которых обсуждаются проблемы, касающиеся параметров раздела Черноморского флота, статуса и условий пребывания флота на украинской территории, а также взаиморасчетов, связанных с разделом Черноморского флота и его пребыванием на территории Украины.

С момента распада СССР спор о статусе Севастополя продолжал, таким образом, вестись лишь парламентом России, но его активная позиция никак не влияла на позиции Президента России и Министерства иностранных дел. На фоне парламентских заявлений и постановлений происходило фактическое закрепление украинского статуса Севастополя. Заявления же российской стороны о незаконности действий Украины вызывали лишь приступы бурных эмоций среди разудалых депутатов Верховной Рады Украины.

---

<sup>1</sup> В своих исследованиях российские юристы неоднократно отмечали, что «отказ от Севастополя, являющегося Главной базой Черноморского флота, исторически возникшего как южная крепость России, приведет к резкому ослаблению геополитических позиций нашей страны и предопределяет доминирование в Черноморском бассейне вооруженных сил других государств». // См. Бабурин С.Н. Территория государства. – М.; 1998. – С. 242.

В связи с позицией мидовских чиновников по проблемам Крыма и Севастополя напомним, что недавно Россия отметила 200-летие канцлера А.М.Горчакова. Именно благодаря ему Россия избавилась от унижительных последствий Крымской войны 1856 года. Известно, что он согласился принять пост министра иностранных дел лишь после окончания всех процедур по заключению Парижского мира с тем, чтобы не ставить свою подпись под этим позорным договором. Горчаков начинал многолетнюю титаническую дипломатическую работу, понимая, что восстановление статуса полноценной Черноморской державы – это борьба за результаты полутора-вековой работы России на Юге и неременное условие исторического существования России как великой державы. Известны знаменитые слова Горчакова о внешнеполитической ориентации России – сдержанность и неучастие в европейских делах кроме прямо затрагивающих Россию. Такая стратегия была основана на интересах России и ее возможностях. Крымское поражение лишило Россию флота и укреплений на Черном море, но не смогло подорвать ее государственную волю. Через четырнадцать лет был принят знаменитый циркуляр 1870 г. Горчакова, по которому без единого выстрела он вернул России ее утерянные права. Россия не считала себя более связанной условиями Парижского мира и объявляла об этом открыто.

17 апреля 1997 года Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял постановление «О работе Комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя»<sup>1</sup>. В нем констатировалось, что, заслушав и обсудив информацию комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

---

<sup>1</sup> «Собрание законодательства РФ», 28.04.1997, № 17, ст. 1955.



1. Одобрить предложения комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом регулировании статуса города Севастополя, направленные на его мирное разрешение путем переговоров с Украиной на основе строгого соблюдения норм международного права, существующих межгосударственных соглашений и с учетом взаимных интересов обоих государств.

2. Руководствуясь статьей 86 Конституции Российской Федерации, направить от имени Совета Федерации подготовленные указанной комиссией предложения по правовому регулированию статуса города Севастополя на рассмотрение Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину.

3. Указанной комиссии продолжить работу с федеральными органами государственной власти по поиску путей правового регулирования статуса города Севастополя.

Комиссия Совета Федерации сочла целесообразным ограничиться признанием исторических прав России на Севастополь и с учетом сохраняющихся разногласий с Украиной поставить вопрос «о цивилизованном международно-правовом закреплении статуса этого города» посредством выделения Севастополя в отдельную территориальную единицу со специальным международным статусом и организации административного управления городом под юрисдикцией СНГ. В Постановлении Совета Федерации подчеркивалось, что предложения его комиссии направлены «на мирное разрешение путем переговоров с Украиной» с учетом взаимных интересов обоих государств<sup>1</sup>. Однако перспектива реализации компромиссного варианта Совета Федерации зависела от позиции Украины.

Реакция Верховного Совета Украины на обсуждение в Государственной Думе и Совете Федерации России вопроса о Севастополе была и на этот раз вполне предсказуемой. Пос-

<sup>1</sup> Сборник постановлений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – М.; 1997. – № 17. – С. 32-34.

ледовало решительное неприятие самой идеи переговоров по статусу Севастополя со стороны практически всех фракций украинского парламента. В очередной раз раздавались призывы к пересмотру решения об отказе от ядерного оружия и о выводе иностранных войск с украинской территории.

Ситуация развивалась по-другому, вопреки позиции обеих палат российского парламента. 28 мая 1997 г. в Киеве были подписаны межправительственные соглашения, по которым Севастополь как главная база Черноморского флота перестал существовать. Глава Правительства России В.С.Черномырдин поставил свою подпись под признанием города Севастополя украинской территорией, которую Черноморский флот должен теперь брать в аренду. Похоронным звоном звучат слова Совместного заявления Российской Федерации и Украины, подписанного президентами Б.Ельциным и Л.Кучмой 31 мая 1997 г.: «Севастополь был и навсегда останется в нашей памяти городом военной славы, воинской доблести, символом нашего братства по оружию, олицетворением дружбы русского и украинского народов».

В заявлении Совета Федерации от 18 февраля 1999 дается иная формулировка: «Россиянам дорог легендарный город-герой Севастополь. Будем же стремиться к тому, чтобы он оставался символом дружбы русского и украинского народов, служил обеспечению безопасности рубежей России и Украины. Для этого правительствам обоих государств необходимо ускорить принятие согласованной программы действий по экономическому и социальному развитию города-героя».

Вполне логично следовало бы в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента России отрешить его от должности за нарушение им присяги соблюдать целостность Российского государства и совершение тем самым тяжкого преступления.

## ГЛАВА V.

### Подготовка и ратификация Договора 1997 г.

#### § 1. Либеральствующие российские чиновники поддерживают порочную политику по Крыму и Севастополю

Подписание Договора о Дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 31 мая 1997 года в Киеве двумя президентами – Л.Кучмой и Б.Ельциным не изменило неблагоприятную динамику развития российско-украинских отношений. А по ряду вопросов, и прежде всего по Крыму и Севастополю, ситуация стала меняться в худшую сторону. Украина умело использовала классический прием в дипломатии: чтобы добиться уступок от России в ходе подготовки Договора, а после его подписания – ускорения ратификации – надо «дожимать» Россию вплоть до угроз вступить в НАТО.

9 июля 1997 года Президент Украины Л.Кучма в Мадриде подписал Хартию об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора. С 25 по 31 августа 1997 года в северо-западной части Черного моря, на западном побережье Крыма и в воздушном пространстве над ними проводились учения «Си-Бриз-97» военно-морских сил Украины и Соединенных Штатов Америки. В конце 1997 года прошли переговоры делегации гидрографических служб береговой охраны США с соответствующими службами Украины о совместном проведении гидрографических работ в ряде районов акватории Черного моря, прилегающих к местам дислокации Черноморского флота Российской Федерации.

В соответствии со ст. 39 Договор подлежал ратификации Верховным Советом Украины и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Украина ратифицировала Договор 14 января 1998 года в Киеве. Ратифика-

цию Договора Верховный Совет Украины сопроводил Обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, где обозначил круг дополнительных претензий Украины к России и удовлетворение которых, полагали депутаты Верховного Совета Украины, «устранит препятствия для полноценного сотрудничества в духе дружбы, партнерства, взаимного уважения и равноправия». В Обращении выдвигались следующие требования к России, которые в тексте подписанного Договора отсутствовали, а именно:

относительно «ускорения процесса делимитации и демаркации государственной границы между Украиной и Российской Федерацией»;

относительно «возврата валютных средств украинских юридических и физических лиц, которые остались на счетах Внешэкономбанка бывшего СССР»;

о создании «условия для национально-культурного развития украинского национального меньшинства на территории Российской Федерации», в частности, об обеспечении «возможности получения образования на родном языке, широкого доступа к украинским источникам массовой информации»;

о решении «проблем, связанных с возвращением и обустройством депортированных народов»;

относительно «возвращения культурных ценностей»;

об обязательстве России обеспечить «пенсиями граждан Украины, которые работали на Крайнем Севере России».

Удовлетворение этих односторонних требований не ухудшает, по мнению украинских депутатов, условий Договора, и без того невыгодных для России, а «устраняет препятствия» для полноценного сотрудничества двух стран в духе дружбы и равноправия.

Верховный Совет Украины в соответствии со статьей 85 (часть 5) Конституции Украины уполномочен определять основы внутренней и внешней политики государства, и в силу пункта 1 статьи 7 Закона Украины «О международных договорах Украины» законы о ратификации международных до-

говоров Украины подписываются Председателем Верховного Совета Украины. Поэтому указанное Обращение, «устранив асимметрию», закрепило одностороннее заявление Украины по ряду юридически значимых позиций.

При этом осталось неясным, желал ли этим односторонним заявлением Верховный Совет Украины исключить или изменить действие положений Договора в их применении к России. С учетом этого было бы юридически ошибочно оставлять без внимания указанное одностороннее заявление, в отношении которого впоследствии можно утверждать, что оно сделано при принятии Договора, то есть при выражении согласия на обязательность Договора; что посредством этого заявления Верховный Совет Украины желает исключить или изменить юридическое действие положений Договора в их применении к России до исполнения ею требований Верховного Совета Украины, перечисленных в заявлении.

Не рискуя оценивать уровень квалификации экспертов Верховной Рады Украины во избежание обвинений во вмешательстве во внутренние дела Украины.

4 ноября 1998 года, в разгар дефолта, экономического и социального кризиса в России накануне уже намеченной ратификации Договора Россией, Президент Украины Л.Кучма издал Указ «О Государственной программе сотрудничества Украины с Организацией Североатлантического договора (НАТО) на период до 2001 года».

Шокированные российские мидовские чиновники не стали поднимать шума – промолчали. Как бы не «спровоцировать» скандал, не «спугнуть» раскованную, размашистую, агрессивную дипломатическую игру украинских политиков. В России ведь тяжелый кризис – не до Крыма и Севастополя. Понимаем. Проявим, так сказать, мудрость. Уступим еще раз.

В ноябре 1997 года Президент Российской Федерации Б.Ельцин внес в Государственную Думу России Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной на ратификацию.

Депутаты Государственной Думы – члены Комитета по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками еще на стадии подготовки нового политического Договора между Российской Федерацией и Украиной в 1995-1997 годах выступили с рядом законодательных инициатив, относящихся к правовому разрешению проблем, связанных со статусом граждан России и российских соотечественников, русского языка, Крыма, города-героя Севастополя – главной базы Черноморского флота России, Черноморского флота России.

По инициативе Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Государственной Думы Российской Федерации были приняты «Обращение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к депутатам Верховного Совета Украины и Верховного Совета Крыма» от 25 мая 1994 года и Заявление Государственной Думы о политико-правовой ситуации в Автономной Республике Крым от 24 ноября 1994 года.

7 июля 1995 года из-за отсутствия должного внимания к крымской проблеме со стороны федеральных органов исполнительной власти Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом «О соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-I «О статусе города Севастополя».

В запросе говорилось, что Государственная Дума считает, что данные Указы не противоречат статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Обосновывался вывод о том, что государственный суверенитет Российской Федерации над Севастополем в соответствии с нормами международного и конституционного права никому и никогда не передавался.

Государственная Дума просила Конституционный Суд проверить Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр», Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» на соответствие статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а также подтвердить конституционность этих Указов.

В рассмотрении запроса было отказано под смехотворным предлогом – в Конституции 1993 года отсутствует название города Севастополя. Иного и нельзя было ожидать от Конституционного Суда, где главенствующую роль играли тогда либеральные демократы.

## § 2. Договор двух президентов

Подготовка текста общеполитического Договора между Россией и Украиной началась еще в августе 1994 года. Работа над ним продолжалась, когда Президент Украины Кучма внес предложение о его парафировании (проставлении инициалов представителей каждой из сторон на всех страницах документа с целью подтверждения его готовности к подписанию). Кучма полагал, что это ускорит официальный визит Ельцина в Киев для подписания Договора, в чем Украина была заинтересована.

Однако российская делегация не согласилась со срочным парафированием политического договора до решения проблемы Черноморского флота.

Украина действовала в привычном для нее ключе: обратилась к Президенту России с просьбой о замене неугодных ей главы и членов российской делегации. 24 января 1995 года Кучма, прилетев в Москву, обратился к Ельцину с просьбой, чтобы все переговоры с российской стороны возглавил первый заместитель председателя правительства России Олег

Сосковец, в компетенцию которого флот никогда не входил. Просьба Кучмы была удовлетворена. Уже в новом составе российской делегация продолжила переговоры, в результате которых и было принято решение незамедлительно парафировать политический договор. Парафирование состоялось. В результате стратегическая линия России на переговорах с Украиной на увязку двух проблем – политического договора и Черноморского флота – разрушалась. Судьба Черноморского флота, реальность его базирования в Севастополе оставались за бортом.

К очередному раунду переговоров по флоту состав российской делегации был снова существенно изменен. На этой замене настоял в Москве на этот раз глава украинской делегации. Сосковец пошел на уступки, которых не могла добиться украинская делегация у Москвы в течение трех лет.

Очередные уступки вызвали резкую критику в российских средствах массовой информации. В газете «Сегодня» за 18 февраля 1995 года появилась статья с подзаголовком «Моряки считают, что их продали за бесценок». Офицерский состав Черноморского флота выразил свое недовольство в открытом письме Президенту Ельцину. С резкой критикой послания Кучмы в адрес Ельцина, в котором о Черноморском флоте даже не упоминалось, выступил командующий Черноморским флотом адмирал Эдуард Балтин.

Надежное урегулирование требовало ратификации этих соглашений в законодательных органах России и Украины. Страсти вокруг судьбы Черноморского флота продолжали кипеть, и ратификация возможных договоренностей нужна была хотя бы для того, чтобы привести общественное мнение к какому-то общему знаменателю. Следовало обойти и опасные рифы, связанные с позицией парламента Украины. Процесс ратификации мог растянуться до бесконечности, а самое главное – и вовсе не дать положительного результата, как уже случилось с московским соглашением по Черноморскому флоту.

28 мая 1997 года Киев посетил Виктор Черномырдин. Он и премьер-министр Украины подписали все три базовых со-

глашения по Черноморскому флоту, которые с этого момента стали применяться. Таким образом, создались предпосылки для государственного визита Президента Ельцина на Украину. В ходе этого визита главами обеих стран был подписан 31 мая Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

Принимавший участие в переговорах по Черноморскому флоту заместитель министра иностранных дел России С.Дубинин с гордостью пишет, что по его предложению были приняты названия трех основных соглашений по флоту. Вся энергия мидовского работника ушла на достижение мелких процедурных уступок с украинской стороны, о чем он пишет много и охотно. Но профессиональный политик «не заметил», что в названиях и в содержании соглашений по Черноморскому флоту содержится главное – понятие «на территории Украины». Это было огромным успехом украинской дипломатии. Что же касается российских дипломатов, то у автора работы есть сильное подозрение, что они плохо разбирались в понятии «территория», что для людей, занятых в сфере международных отношений, равносильно признанию их профессионально непригодными. Не случайно подписание соглашений было поручено премьер-министру В.Черномырдину. И не случайно так торопила его украинская сторона.

Признание территорий, на которых стал базироваться Черноморский флот, украинской означало, что вся территория Севастополя и Крыма официально (и впервые!) признавалась украинской территорией. Оставалось только ратифицировать соглашения по флоту, причем предпочтительно без ратификации «Большого Договора», который становился пустым и чисто декларативным документом.

При решении вопросов правового статуса Крыма и Севастополя позиция Украины отличалась крайней неустойчивостью и противоречивостью, что определялось тем, что политическая целесообразность господствовала при этом над правом как внутренним, так и международным. Украина не при-

кладывала видимых усилий к тому, чтобы сопрягать целесообразность и законность, сознательно или по неведению запутывая принципиально различные правовые институты, прибегая к подмене национального права международным и наоборот, в зависимости от ситуации. Блестящим, классическим подтверждением чему стал так называемый Договор от 19 ноября 1990 года.

Упрямство, несговорчивость и энергия пришедших к власти националистов постоянно вынуждали российскую сторону идти на уступки в переговорах по Крыму и Севастополю. В частности, руководитель переговоров по Черноморскому флоту с российской стороны Ю. Дубинин пишет в своих воспоминаниях, что Борис Ельцин открыто высказывался относительно подходов украинской стороны в вопросе о Черноморском флоте: «Из-за такой позиции – жаловался Ельцин – мы то договариваемся, то расходимся, то принимаем решения, то отказываемся от них. Друзья и соседи так себя не ведут, надо уважать партнера»<sup>1</sup>. И еще одно его высказывание: «Изошренная хитрость и пустые посулы – не лучший способ ведения серьезных переговоров. Такие методы способны лишь осложнить отношения между государствами и, помимо всего прочего, сослужить плохую службу партнеру по переговорам, доверие которого оказывается обманутым»<sup>2</sup>.

Использование принципов и норм международного права вне конкретных обстоятельств, вне связи, в частности, с нормами конституционного права порождали нередко во время переговоров новые правовые тупики. Украина была очень заинтересована в таком варианте развития. Переговоры с Украиной давали для России возможность использовать эту заинтересованность как дипломатический ресурс, укрепляющий позиции России в переговорах по Севастополю и Черноморскому флоту. Но этот ресурс был использован недостаточно

<sup>1</sup> <http://www.embrus.org.ru/news/media/index.php>

<sup>2</sup> Там же.

полно, о чем свидетельствует весь ход переговорного процесса по подготовке «Большого Договора».

Другой дипломатический ресурс, который не был вообще использован российской стороной – это чрезвычайная слабость и, мягко выражаясь, спорность правовой базы Украины, которая лежала в основе подготовки Договора. До момента ратификации Большого договора отношения России и Украины регулировались, по официальной версии, «Договором между Украинской ССР и РСФСР» от 19 ноября 1990 г. Однако с подписанием Украиной Беловежских соглашений, о чем уже говорилось и автором работы, «международный договор» утратил юридическую силу, как заключенный в рамках Союза между двумя союзными республиками, не имевшими никаких прав на то, чтобы выступать в качестве «Высоких договаривающихся сторон», как именовали себя Л.Кучма и Б.Ельцин. Силен все же дух тщеславия в простых в прошлом «работягах» строителях! До заключения такого договора Высокие Договаривающиеся Стороны неуклонно будут соблюдать положения Договора между УССР и РСФСР от 19 ноября 1990 года и в последующих украинско-российских договоренностях.

Еще одним документом было дагомыское «Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о дальнейшем развитии межгосударственных отношений» от 23 июня 1992 г. В нем говорилось, что стороны будут строить свои отношения как дружественные государства и незамедлительно приступят к разработке нового полномасштабного политического договора, который отражал бы новые качества отношений между ними. Об украинских территориях, которые будут сдаваться в аренду Черноморскому флоту, цепкий расчетливый ум двух президентов-хозяйственников еще не созрел. Говорилось только, что в связи с созданием своих вооруженных сил стороны подтвердили важность продолжения переговоров по созданию на Черном море ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота. Они согласились на договорной осно-

ве использовать существующую систему базирования и материально-технического обеспечения.

Примером того, как готовился «широкомасштабный» договор с Украиной, служит статья заместителя министра иностранных дел России в 1994-1999 годах Ю.В.Дубинина «Как была заложена правовая основа российско-украинских отношений»<sup>1</sup>. В статье раскрывается только один из аспектов российско-украинских отношений – подготовка Соглашений по Черноморскому флоту.

Начинает свой рассказ Ю.В.Дубинин с Соглашения, подписанного в Дагомысе 23 июня 1992 года. Сразу решить проблемы, поставленные в нем, оказалось невозможным. Поэтому на встрече в Ялте 3 августа 1992 года президенты России и Украины договорились отложить урегулирование проблемы до конца 1995-го. А тем временем флот был выведен из состава ОВС СНГ и подчинен непосредственно главам обоих государств.

Известно, однако, что в ялтинском Соглашении от 3 августа 1992 года были определены ключевые проблемы Черноморского флота и прежде всего принципы формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР. И правильное их применение имело огромное значение.

В Соглашении 1992 года говорилось, что Черноморский флот подлежит разделу между сторонами с целью создания на его базе ВМФ Российской Федерации и ВМС Украины (статья 1). Учитывая интересы Российской Федерации и Украины как дружественных государств и стремясь к обеспечению безопасности в бассейне Черного моря, Договаривающиеся Стороны решили на время до сформирования на Черном море ВМФ Российской Федерации и ВМС Украины установить переходный период до 1995 года включительно. На переходный период с момента подписания данного Соглашения Чер-

<sup>1</sup> <http://www.embrus.org.ua/news/media/index.php>

номорский флот выводится из состава ОВС СНГ и подчиняется непосредственно президентам Российской Федерации и Украины.

Стороны заключат отдельные соглашения о конкретизации содержащихся в данном Соглашении принципов. Государственные делегации Сторон подготовят проекты таких соглашений до 1 октября 1992 года.

До окончания переходного периода все проблемы Черноморского флота должны быть решены в соответствии с пунктом 14 Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года.

Как можно было в этой связи говорить о том, что президенты России и Украины ни о чем не договорились и отложили урегулирование проблемы до конца 1995 года?

Весьма поверхностная оценка Ю.В.Дубининым текста важнейшего документа, в котором каждое слово должно правильно толковаться, говорила о непрофессиональном отношении к правовым нормам, содержавшимся в политическом документе.

В первой половине апреля 1994 года Ю.В.Дубинин обсудил в Киеве положение, сложившееся в г.Одессе в связи с насильственным захватом украинскими военнослужащими кораблей 318-го дивизиона резерва Черноморского флота. В итоге встречи Ю.В.Дубинина с Президентом Украины Л.Кравчуком была достигнута устная договоренность о базировании Черноморского флота в Севастополе. В устной форме была сделана принципиальная уступка Украине, породившая массу сложных проблем, о чем профессиональный дипломат, очевидно, и не догадывался, судя по тому, что говорит он об этом мимоходом.

Вопросы конкретного выполнения договоренности с Кравчуком, пишет далее Ю.В.Дубинин, обсуждались 21 апреля 1994 года на встрече в Севастополе министров обороны обеих стран П.Грачева и В.Радецкого. Радецкий, отступая от того, о чем было устно условлено с Кравчуком, «сорвал решение воп-

роса о базировании Черноморского флота Российской Федерации»<sup>1</sup>. И подобные промахи делал заместитель министра иностранных дел Российской Федерации. Что уж говорить о профессиональных дипломатах пониже рангом!

К июлю 1994 года решение по флоту все еще не было найдено, – сокрушался заместитель министра. Более явственным для него становилась необходимость увязать данную проблему с политическим договором между Россией и Украиной. Не мытьем, так катанием. Естественно, Украина разгадала этот простенький маневр и сопротивлялась ему вплоть до апреля 1999 года.

Детально описывая разного рода процедурные вопросы, изменения в составе государственной делегации, которая вела переговоры с Украиной по вопросам Черноморского флота, выделяя мелкие тактические успехи в переговорном процессе, Ю.В.Дубинин не пишет о том, что он проиграл украинской стороне главное 1) согласился с предложением Украины в том, что «основная база Черноморского флота Российской Федерации с размещением в ней штаба Черноморского флота Российской Федерации находится в г.Севастополе»; 2) допустил применительно к г.Севастополю использование понятия «украинская территория», чего не было в Соглашении 1992 и 1993 годов. Была допущена стратегическая уступка украинской стороне, которая упорно добивалась признания территории Севастополя «украинской», и чему была подчинена вся ее политика, начиная от включения Севастополя как города «республиканского подчинения» в Конституцию Украины в 1977 году и кончая Договорами с Россией 1990 и 1997 годов. В юридическом образовании дипломатических работников ощущался явный пробел, чем и воспользовалась Украина.

Не случайно украинская сторона торопилась с ратификацией Договора 1997 года, окончательно закреплявшего процесс аннексии Севастополя и поставившего Черноморский

<sup>1</sup> Там же, с. 7.

флот как иностранную базу под угрозу выведения его с территории Украины.

В декабре 1996 года члены Комитета обратились в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом «О соответствии Конституции Российской Федерации Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Закона РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году», а также внесли в Совет Государственной Думы проект постановления Государственной Думы «О статусе города-героя Севастополя – главной базы Российского Черноморского флота».

На фоне закулисных переговоров дипломатов проводилась активная работа депутатов Государственной Думы, направленная на то, чтобы отложить ратификацию. 3 марта 1998 года были проведены парламентские слушания по Договору. Организатором их проведения был Комитет Государственной Думы Российской Федерации по делам СНГ и связям с соотечественниками (Председатель Комитета Г.С.Тихонов). В слушаниях приняли участие представители администрации Президента Российской Федерации, правительства Российской Федерации, российских министерств и ведомств, научных учреждений и общественных организаций, средств массовой информации. С украинской стороны в парламентских слушаниях приняли участие представители МИД Украины, общественных движений.

Мнения участников слушаний по вопросу ратификации Договора разделились. Заместитель Председателя Государственной Думы С.П.Горячева, член фракции КП РФ, выразила уверенность, что ратификация Договора сделает сотруд-

ничество братских народов более тесным. Эту позицию поддержали еще ряд членов КПРФ, представители МИД России. Они считали, что необходимо как можно быстрее ратифицировать российско-украинский Договор, что создаст, по их мнению, прочную правовую базу для развития взаимовыгодного партнерства между Россией и Украиной, положительно повлияет на обстановку в СНГ и Европе. Ошибочная поддержка коммунистами Беловежских соглашений в 1991 году не стала уроком для тех из них, кто выступил в поддержку Договора, – они снова не смогли правильно, с учетом интересов России, спрогнозировать ход исторических событий, затруднили, как потом выяснилось, решение проблем Крыма и Севастополя.

Ряд участников парламентских слушаний высказались против поспешной ратификации (Г.И.Тихонов, С.Н.Бабурин, А.Г.Чехов, Н.Г.Биндюков, Н.К.Столярова, В.Н.Волков, Ю.П.Кузнецов, А.В.Митрофанов). Высказывались, в частности, предложения о переносе ратификации на период после проведения выборов в Верховную Раду Украины, когда сложится более благоприятная обстановка для одновременной ратификации Договора и Соглашений по Черноморскому флоту.

Отмечалось, вместе с тем, что ратификация не решит ни одной из проблем: Крыма и Севастополя, статуса русского языка, национальных меньшинств. Договор не учитывал гражданские права и свободы наших соотечественников. Критически оценивали содержание Договора и приехавшие с Украины представители общественных движений по связям с соотечественниками, бывший командующий Черноморским флотом Э.Д.Балтин и др.

Критические замечания, высказанные во время обсуждения Договора 1997 года на парламентских слушаниях, сыграли свою роль. Договор был ратифицирован только в декабре 1998 года. К сожалению, Договор был уже подписан, и внести в него изменения можно было только в форме оговорки. МИД России, естественно, не мог на это пойти и представил



Договор к декабрю 1998 года на ратификацию Государственной Думой без изменений.

Тем не менее, текст Договора 1997 года продолжал обсуждаться. Комитетом Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками была выполнена огромная работа по организации экспертизы Договора ведущими научными центрами и учеными в области конституционного и международного права. В процессе этой работы сложился крепкий коллектив единомышленников, не оставивших камня на камне от так называемого «Большого Договора 1997 года».

16 апреля 1998 года Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками принял за подписью Г.И.Тихонова – Председателя Комитета решение по проекту федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». Заслушав и обсудив на своем заседании проект, представленный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации, документы и материалы государственного визита Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина в Украину (30-31 мая 1997 г.), министерств и ведомств Российской Федерации, Обращение Верховной Рады Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации, выводы и рекомендации по итогам открытых парламентских слушаний, научные материалы, заключения независимых экспертов, проект заключения Комитета, Комитет решил:

1. Принять проект заключения Комитета.

2. Рекомендовать Государственной Думе отклонить проект федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»; на основании пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» рекомендовать Президенту Российской Федерации выступить с инициативой заключения международного договора Российской Федерации с Украиной, оговаривающего с уче-

том исторического правооснования статус Крыма, города-героя Севастополя, русского языка, граждан Российской Федерации и российских соотечественников на Украине.

В заключении Комитета говорилось, что Договор механически подражает опыту стран Западной Европы, пытается его слепо копировать без учета тысячелетней истории российской государственности.

В самом Заключении Комитета давался подробный анализ Договора. В частности, в нем говорилось следующее:

При исследовании Договора на соответствие общепринятым принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации депутаты Комитета исходили из того, что Российское государство (Российская империя), Российская республика, РСФСР, СССР, Российская Федерация – один и тот же участник межгосударственных отношений, один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, непрерывный<sup>1</sup>.

В Преамбуле Договора положение об исторически сложившихся тесных связях, отношениях дружбы и сотрудничества между народами Российской Федерации и Украины не отражает специфики российско-украинских связей и подводит под Договор вполне определенную идеологию, суть которой состоит в том, что русские и украинцы рассматриваются как два изначально обособленных и четко отделенных друг от друга исторических субъекта.

<sup>1</sup> С.В.Черниченко. «Является ли Россия продолжателем или правопреемником СССР», М., 1998, с. 8. Доктрина континуитета российской государственности подготовлена д.ю.н., проф., заслуженным деятелем науки Российской Федерации, директором Центра международного права и гуманитарных проблем Дипломатической академии МИД РФ С.В.Черниченко по предложению Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

Государственно-правовой смысл термина «народ» в исторической ретроспективе представляется абсолютно беспредметным, поскольку до середины XVII века украинцы были подданными Речи Посполитой, и о каких-то самостоятельных отношениях населения Украины с народом России не могло быть и речи, а с середине XVII века население Украины, входя в состав народа России, стало частью российского народа.

Если же термин «народ» подразумевает в Договоре этнополитический или этнокультурный смысл, то очевидно, что вплоть до середины XIX века не было четкого и однозначного деления восточнославянского населения на русских, украинцев и белорусов, и преобладала этническая идентификация православного населения Украины как одной из частей русского народа (малороссы).

Таким образом, закрепленная в Преамбуле формула исторического обоснования дружбы наших народов фактически закрепляет исходные постулаты галицийского национализма, свидетельствуя о вполне определенном политическом заказе.

В Договоре, отмечалось далее в заключении, не отражен принцип континуитета, т.е. продолжения Россией осуществления международных прав и исполнения обязательств Союза ССР, хотя этот принцип получил подтверждение в авторитетных мировых и европейских документах правового характера; этот принцип расписан и в учебниках по международному праву<sup>1</sup>.

Уникальность историко-правовых реальностей диктовала внешнеполитическим ведомствам России и Украины необходимость договорного согласования не шаблонных, а специальных (*lex specialis*) регулятивных механизмов. По результатам экспертизы текста Договора в заключении Комитета с сожалением констатировалось преобладание в тексте трафа-

ретных и декларативных формулировок, свидетельствующих в ряде случаев о низком качестве выполненной договорно-правовой работы.

Положения статей 1-4 и особенно 6, например, не только не компенсируют существующую несбалансированность, но и исключают взаимность и симметричность обязательств Сторон по отношению друг к другу. На передний план выдвигалась асимметрия обязательств, которая начала складываться в пользу Украины с 1945 года – момента ее членства в ООН (Россия, как известно, не была ни учредителем, ни членом ООН), затем была усилена передачей Крыма в 1954 году без свободного, добровольного волеизъявления граждан РСФСР, развитая в Договоре между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года, закреплена разгромом Крымской государственности русского народа и практическим невыполнением Украиной обязательств по Договору от 19 ноября 1990 года, Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года, соглашений по Черноморскому флоту.

Подлинно демократическим решением в условиях изначальной многонациональности было бы признание наряду с индивидуальными также и коллективных прав народов и этнических групп, что уже было осуществлено в российском законодательстве (Закон о национально-культурной автономии и др.). В этом смысле представленный на ратификацию Договор асимметричен, а использованный в нем «одномерный» подход оказывается слишком упрощенным. Он в целом не соответствует мировому опыту разработки законодательства, регулирующего национально-этнические отношения, ориентиром которому все больше и больше становится разработка правовых механизмов, обеспечивающих формирование мультикультурного общества.

Не выделив русский вопрос в качестве особого, не выразив обеспокоенности российской стороны и ее заинтересованности в демократическом решении данного вопроса и, глав-

<sup>1</sup> Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – М.: Международные отношения, стр. 156-161.

ное, согласившись на формулы, создающие достаточное правовое пространство для проведения в жизнь политики форсированной украинизации, Россия уже заранее, «авансом» отказывается от права настаивать на иной, чем у украинских властей, точке зрения на национальные отношения и историческую роль русских на Украине, в том числе и в Крымской области, связывая себе руки на будущее.

Паритетность решения вопроса об изучении языков: русского на Украине и украинского в России – искусственно закрепляется в статье 12 Договора в контексте проблемы национальных меньшинств. Никаких специальных оговорок, касающихся его функционирования в реальной языковой практике, не делается. Доля украинцев в составе населения Российской Федерации не превышает 2-3 процентов, тогда как доля русскоязычного населения Украины (русские, украинцы, белорусы, евреи, представители других народностей) выше по меньшей мере на порядок, линия украинских властей на умаление роли русского языка фактически становилась общей позицией Российской Федерации и Украины.

Добавим от себя, что предусмотренный в статье 12 Договора термин «национальное меньшинство» можно толковать как обозначающий русское население, веками проживающее на русских землях, сегодня отнесенных к государственной территории Украины. В пользу такого толкования свидетельствует упоминавшийся текст Обращения Верховного Совета Украины, в котором прямо использован термин «русское национальное меньшинство» в Украине (пункт 4 стр. 2 Обращения).

Но русские, проживающие в Украине, составляют по ряду регионов половину их населения, и отнесение такой половины, исконно проживающей на земле своих пращуров, в ряд «национального меньшинства» не только иллогично, но и противоправно. Кроме того, включение такого понятия в международный договор России создает конфликт такой договорной нормы с Конституцией Российской Федерации (ста-

тья 72, пункт 1 «б»), в котором понятие «национальное меньшинство» имеет совершенно иное содержание.

В преамбуле Конституции Российской Федерации говорится: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...», а положения главы 2, составляющие основы правового статуса личности в Российской Федерации, не содержат термина «национальное меньшинство». Вместе с тем в Конституции Российской Федерации (статья 5, часть 3) закреплено «равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации».

Договор от 31 мая 1997 года оставляет без внимания проводимую утвердившейся у власти украинизирующей элитой политику выборочной дискриминации, объектом которой являются исключительно русские, превосходящие по своей численности и роли практически во всех сферах жизни Крымской области «титულную» нацию.

И даже российский МИД отмечал в своих заявлениях, что немало негативных явлений накопилось с Украиной в гуманитарной сфере. Речь шла о попытках украинских властей пересмотреть в антироссийском духе нашу общую историю, героизировать пособников фашизма. Ущемляются права русскоязычного населения Крыма, проводится целенаправленная линия на вытеснение русского языка из общественной жизни, науки, образования, культуры, СМИ.

Вопросы культуры присутствуют в Договоре в виде отдельной статьи (статья 24), однако весь сложный комплекс культурных отношений с Украиной, которая активно участвовала в формировании общерусской культуры и сама пользовалась ее плодами, сведен к протокольным мероприятиям типа фестивалей национального искусства и сотрудничеству в деле охраны памятников. На деле это означает ликвидацию основы для того, чтобы вместе сохранять и развивать культуру, прежде всего в Крыму, где эта основа складывалась веками.

Вопросы культуры и образования в Крыму имеют важнейшее значение для развития и укрепления отношений Украи-

ны и России. Стратегические интересы России состоят в сохранении общего культурно-информационного пространства, которое на протяжении нескольких столетий объединяло восточнославянские народы и этнические группы в единый цивилизационный ареал. Если этого удастся добиться, то удастся сохранить и взаимопонимание между нашими народами, независимо от конъюнктурных соображений украинизирующейся элиты. Россия должна добиваться создания правового поля, в рамках которого возможно беспрепятственное развитие постоянного культурного взаимодействия на всех уровнях. Это соответствует и настроениям украинского народа, большинство которого не понимает и не принимает эйфории самостийности и стремления духовно отгородиться от России.

На основании государственно-правовой экспертизы положений статей Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам СНГ и связям с соотечественниками сделал в принятом им Заключении следующие выводы:

1. Положения Договора противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, стандартам Совета Европы, Конституции Российской Федерации (глава I, статьи 2, 3, 4, 5 (часть 3), 6, 8 (часть 3), 12, 15 (часть 4), 16 (часть 2), 17 (часть 1), 46 (часть 3), 55 (часть 2), 61 (часть 2), 67, 68 (часть 1), Закону Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (статья 13), Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» и принципу непрерывности (континуитета) российской государственности.

2. На стадиях заключения Договора не учтена добросовестность выполнения Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года.

3. Положение статьи 12 Договора, включающее понятие

«национальные меньшинства», не соответствует положениям главы 2 Конституции Российской Федерации, которые составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации.

4. Вследствие нарушения обязательств по международным договорам Российской Федерации Украинской Стороной МИД России либо другие федеральные органы исполнительной власти совместно с МИД России должны были в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые Договором, направить Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого Договора, что не было сделано вопреки статье 33 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

5. Подписание Президентом Украины Л.Кучмой в Мадриде 9 июля 1997 года Хартии об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора, учения «Си-Бриз-97» военно-морских сил Украины и Соединенных Штатов Америки, проходившие с 25 по 31 августа 1997 года в северо-западной части Черного моря, на западном побережье Крыма и в воздушном пространстве над ними, переговоры делегации гидрографических служб береговой охраны США с соответствующими службами Украины о совместном проведении гидрографических работ в ряде районов акватории Черного моря, прилегающих к местам дислокации Черноморского флота Российской Федерации, проведенные в конце 1997 года, форсированное вытеснение русского языка и русской культуры из всех сфер общественной жизни Украины, а российских средств массовой информации из ее информационного пространства, закрытие русских классов в школах, отказ обучать детей на русском языке и религиозные притеснения на Украине следует рассматривать как действия Украинской Стороны, противоречащие статьям 3-7 и 10-12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Рос-

сийской Федерацией и Украиной и в соответствии со статьей 18 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года лишают Договор его объекта и цели.

6. Считать неподготовленным договорное подтверждение «существующих» между Россией и Украиной границ (статья 2 Договора), поскольку Верховный Совет Украины исходит из незавершенности процесса делимитации и демаркации границ и требует ускорить этот процесс (пункт 2 текста Обращения).

7. В условиях действия Договора между РСФСР и Украинской ССР, подписанного в городе Киеве 19 ноября 1990 года, новый политический договор между Российской Федерацией и Украиной может быть заключен не иначе как после правового разрешения проблем, связанных со статусом Крыма, города-героя Севастополя, Черноморского флота России, граждан Российской Федерации и российских соотечественников, с учетом опубликованных и действующих Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр», Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году», Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» и Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (статья 13).

С учетом вышеизложенного Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками предложил Государственной Думе:

1. Не ратифицировать Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года.

2. На основании пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» рекомендовать Президенту Российской Федерации выступить с инициативой заключения международного договора Россий-

ской Федерации с Украиной, оговаривающего с учетом исторического правооснования статус Крыма, города-героя Севастополя, русского языка, граждан Российской Федерации и российских соотечественников на Украине.

3. Рекомендовать Президенту Российской Федерации в соответствии со статьей 33 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» дать поручение Министерству иностранных дел Российской Федерации и другим федеральным органам исполнительной власти представить предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права по обеспечению выполнения заключенных международных договоров Российской Федерации с Украиной. Председатель Комитета Г.И.Тихонов<sup>1</sup>.

В заключении Комитета Государственной Думы по безопасности говорилось, что на основе анализа конкретных действий украинской стороны после подписания Договора с Россией (31 мая 1997 г.) Комитет делает вывод о несоответствии поведения и политики Украины общепризнанному в мире принципу добросовестности в период после заключения двустороннего Договора (демонстративное подчеркивание особых отношений Украины с НАТО, подписание Хартии по этим вопросам; совместные военно-морские учения с США на Черном море; форсированное вытеснение русских с руководящих постов практически во всех сферах, закрытие русских школ; прекращение теле- и радиотрансляций из России, вытеснение русского языка из всех сфер общественной жизни и т.д.).

Принимая во внимание объективно сложившуюся ситуацию, в своем заключении по Договору Комитет Государственной Думы по безопасности считал, что предлагаемый законопроект не может быть принят, поскольку основополагающие статьи законопроекта «неадекватны в настоящее время

<sup>1</sup> Отдел архивных документов Государственной Думы, Фонд № 10100, Опись 13, Дело 2527, листы 131-141.

практическим действиям украинской стороны или являются по сути декларативными». Так, например, в начальной части статьи 10 Договора утверждалось, что «каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам другой Стороны права и свободы на тех же основаниях и в таком же объеме, как и своим собственным гражданам...», а затем следует весьма противоречивая оговорка: «кроме случаев, установленных национальным законодательством Сторон или их международными договорами». Это фактически перечеркивало изначальный тезис в условиях, когда в Украине уже были приняты нормативные акты, ограничивающие права иностранных граждан. Другим доводом в обоснование нератификации Договора, по мнению Комитета Государственной Думы по безопасности, являлось отсутствие соответствующих проектов федеральных законов о ратификации соглашений по Черноморскому флоту.

Целый ряд заключений по Договору поступил от научных учреждений, депутатов и ученых.

В экспертном заключении Центра по изучению прав человека и демократии (директор Центра профессор А.Л.Андреев) отмечалось, что по многим ключевым позициям Договор с Украиной представляет собой «попытку обменять некоторое внешнее снижение взаимной напряженности на фундаментальные уступки, включая фактический отказ от стратегических целей России и ее моральных обязательств, которые вообще не могут быть предметом политического торга (защита прав русской части населения)». Ратифицируя такой Договор, Россия по сути дела соглашается с теми предпосылками, на которых концептуально основана политика официального Киева, принимающая антирусский и антироссийский характер.

Ратификация Договора, делался еще один вывод, без всяких на то оснований увеличит политический капитал Президента Украины и позволит ему вновь разыгрывать роль политика, якобы радеющего за дело украино-российского сбли-

жения. Эта роль принесла ему однажды выигрыш на президентских выборах, но эта показная игра совершенно не соответствует сути проводимого им как Президентом курса. Тем самым миллионы украинских избирателей, которые готовы поддерживать идею дружбы с Россией, будут дезориентированы. Это серьезно снижает шансы на выдвижение новых украинских политиков, способных наполнить идею стратегического партнерства России и Украины реальным содержанием.

В заключении независимого эксперта А.Ф.Бира (депутата Верховного Совета России в 1990-1993 гг.) подчеркивалось, что ратификацией Договора от 31 мая 1997 г. Россия отрекается от своих исторических обретений, переданных Украине в период их совместной государственности в составе СССР, и тем самым ее территориальные проблемы утрачивают юридическую силу. Отсюда вытекают и предлагаемые экспертом рекомендации: ратификацию Договора «О дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» от 31 мая 1997 года отклонить; провести международные консультации по правоприменительной практике юридического акта разделения государств; направить в Организацию Объединенных Наций официальное Заявление Российской Федерации о наличии территориального вопроса между Российской Федерацией и Украиной; предложить украинской стороне создать совместную с российской стороной консультативную комиссию по юридическому акту разделения Российской Федерации и Украины; до принятия юридического акта о разделении Российской Федерации и Украины руководствоваться Договором между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 г.

В экспертном заключении кандидата исторических наук О.А. Белослудцева подчеркивалось, что Россия, заключив Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве с Украиной, отказалась от своих неоспоримых прав на Севастополь, юридически не оформив передачу города Украине. Это может со-

здать базу для возникновения конфликтных ситуаций по вопросам легитимности пребывания российских учреждений и граждан в Севастополе. Уже сейчас моряки-черноморцы не в полной мере пользуются правами граждан Российской Федерации, на них не распространяется «Закон о статусе военнослужащих ВС РФ». Жен военнослужащих вынуждают получать украинские паспорта, без которых невозможно устроиться на работу. Не решен вопрос о статусе моряков Черноморского флота, вышедших в запас. В процессе подготовки Договора не было учтено мнение жителей Севастополя, высказанное ими в ходе референдумов 1991 и 1994 гг. Отказ России от своих государственных интересов в Крыму приведет к усилению процесса колонизации Украиной Крыма, ассимиляции и насильственной украинизации его населения. Политика умиротворения Украины, проводящаяся руководством Российской Федерации с 1992 года и заключающаяся в односторонних уступках со стороны России, идет вразрез с российскими государственными интересами и не привела к каким-либо позитивным результатам в российско-украинских отношениях. Нет никаких оснований полагать, что заключение данного Договора приведет к положительным сдвигам в политике Киева по отношению к Москве.

Доводы в отношении того, что данный Договор позволит удержать Украину от вступления в НАТО, несостоятельны. Напротив, заключение Договора снимает все формальные препятствия (наличие территориальных споров с соседними государствами) для дальнейшего сближения Украины с НАТО. Подтверждением этого служит спешно заключенный в преддверии Мадридского саммита НАТО украино-румынский договор, урегулировавший территориальные споры двух государств. Одним из возможных факторов воспрепятствования вступлению Украины в НАТО является настаивание России на осуществлении своих законных прав на Севастополь.

Территориальные уступки России Украине могут инициировать усиление давления на Россию со стороны Японии

по изменению статуса Курильских островов (т.н. «северных территорий»), а также перевести в практическую плоскость обсуждение вопроса о законности прав России на Калининградскую область.

Заключение данного Договора на выгодных для Украины условиях может породить у украинских лидеров мнение о возможности и необходимости вести диалог с Россией с позиции силы. Попытки этого уже демонстрировались руководителями Украины накануне подписания Договора (например, оскорбительные высказывания в адрес Совета Федерации и Государственной Думы, неприкрытый «натовский» шантаж и т.д.). Данный Договор юридически закрепляет возможность ущемления прав русских на Украине в части получения образования на родном языке (ст. 12) и доступности российских теле- и радиопрограмм (ст. 24). Делался вывод о том, что Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной носит в основном декларативный характер и не решает ни одной крупной проблемы в российско-украинских отношениях. Его заключение является уступкой украинской стороне, государственные интересы России учтены слабо<sup>1</sup>.

В заключении доктора юридических наук, профессора Ю.М.Колосова отмечалось, что большинство статей Договора носит рамочный характер, что потребует заключения других соглашений, принятия совместных программ и т.п. Из этого вытекает, что для России сохраняется возможность отстаивать свои интересы при заключении соглашений в развитие Договора.

Следует иметь в виду, что на будущих переговорах по заключению различных соглашений одна из сторон может предложить свое толкование соответствующей рамочной статьи Договора. При этом каждая из рамочных статей Договора дол-

<sup>1</sup> Отдел архивных документов Государственной Думы. Фонд № 10100. Опись № 14, Дело № 4567.

жна будет толковаться в контексте всего Договора, включая его преамбулу и два документа, подписанных президентами при подписании Договора (ст. 31 Венской конвенции 1969 г.). В этом плане на переговорах по заключению соглашений в развитие Договора у России будут самые широкие возможности (как, впрочем, и у Украины).

Что касается ст. 2 Договора о территориальной целостности и нерушимости существующих границ, то и в этом вопросе остается место для гибкости, поскольку еще не установлены эти границы в договорном порядке, что подтверждается положением Российско-Украинской декларации о том, что президенты условились «осуществить договорно-правовое оформление российско-украинской государственной границы, включая ее делимитацию». Далее говорится об активизации «переговорного процесса по этим вопросам», что подразумевает возможность переговоров и по статусу каких-либо территорий.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы (отдел международного права) отметило в своем заключении, что используемый в ст. 12 Договора термин «национальные меньшинства» не соответствует практике международного права из-за отсутствия точного его определения (так, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств такого определения не содержит). Кроме того, положения главы 2 Конституции Российской Федерации, составляющие основы правового статуса личности в России, не различают людей на основное население и иное. Наконец, правомерно ли вообще именовать «национальным меньшинством» каждого четвертого русского, проживающего на Украине?

В материале, подготовленном заместителем начальника оперативного анализа Аналитического управления, доктором экономических наук, профессором С.А.Севергиным, говорится, что с учетом всего комплекса взаимосвязанных вопросов двусторонних российско-украинских отношений Комитетом

Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками можно сделать следующий итоговый вывод:

Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной носит в основном декларативный характер и не способен решить ни одной серьезной проблемы в российско-украинских отношениях. В представленном Комитетом проекте постановления Государственной Думы предлагалось проект закона о ратификации Договора, как не отвечающий интересам Российской Федерации, отклонить и рекомендовать Президенту Российской Федерации выступить с инициативой заключения международного договора с Украиной, оговаривающего, с учетом исторического правооснования, статус Крыма, города-героя Севастополя, русского языка, граждан Российской Федерации и российских соотечественников на Украине<sup>1</sup>.

Были еще интересные и глубокие заключения видных ученых, критиковавших концептуальные положения Договора, но фамилии которых я не упоминаю по известным соображениям.

Характер отмеченных большинством экспертов недостатков Договора был настолько серьезен, что его ратификация была отложена, по крайней мере, на полгода.

Трудно не согласиться с теми, кто считал, что как бы ни было велико стремление России скорейшим способом наладить отношения с Украиной, реальная ситуация для принятия столь ответственного и обязывающего документа, действие которого нацелено на вступление в XXI век, в декабре 1998 года еще не созрела. Это был, очевидно, тот самый случай, когда «подталкивание» к «ускорению» принесло, как показали последующие события, больше вреда, чем пользы.

История принятия важнейших международно-правовых документов наглядно показывает, что твердость в отстаива-

<sup>1</sup> Отдел архивных документов Государственной Думы. Фонд № 10100. Опись № 14. Дело 4567.



нии своих принципиальных формулировок, национальных интересов и ценностей в конечном счете вызывает у оппонентов большее уважение и приносит прямую выгоду, нежели популистское заигрывание с ними и попытки завоевать к себе «расположение» мягкостью и уступчивостью. Подобная тактика однозначно воспринимается другой стороной как проявление слабости и используется затем для наращивания на нее политического давления.

Время показало, что отказ от форсированного подхода к ратификации Договора с Украиной с ясным заявлением российской стороны о мотивах этого шага поставил бы руководство и общественность Украины перед необходимостью более серьезного и ответственного подхода к развитию отношений с Россией. На первый план выходила главная и общая забота: что и как надо было сделать для того, чтобы превратить Договор о дружбе и благих намерениях двух президентов в подлинно равноправный и недвусмысленный документ программного, исторического характера, достойный многовекового братства двух великих народов<sup>1</sup>.

Председатель Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками Г.И.Тихонов уделил в заключении особое внимание судьбе Черноморского флота. В частности, он отметил, что в Соглашениях по Черноморскому флоту от 9 июня 1995 года не оговорены международные обязательства Российской Стороны по соблюдению уровней обычных вооружений для береговых частей Черноморского флота, предусмотренных Договором об обычных вооруженных силах в Европе от 19 ноября 1990 года. Указанные Соглашения не могли быть ратифицированы по следующим причинам:

1. В международно-правовом отношении Соглашения закрепляют юрисдикцию Украины над территорией Крыма и городом-героем Севастополем – главной базой Черноморс-

кого флота, что противоречит Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году», Постановлению Верховного Совета Российской Федерации № 5359-1 от 9 июля 1993 года «О статусе города Севастополя», а также позиции Государственной Думы о принадлежности Крыма и Севастополя России, которую она выразила в Обращении Государственной Думы к Верховному Совету Украины в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота» от 23 октября 1996 года и запросе Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д. № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» (Постановление Государственной Думы № 948-1 ГД от 7 июля 1995 года).

2. Указанные Соглашения не соответствуют принятому 23 октября 1996 года Государственной Думой Федеральному закону «О прекращении раздела Черноморского флота», положения которого обуславливают решение проблем Черноморского флота с урегулированием всего комплекса взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной, включая политические, экономические, военно-политические отношения и положение русского населения и его статуса на Украине.

3. Отдельные положения Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (ст. 19) предусматривают передачу юрисдикции в отношении отдельных дел о преступлениях, совершенных

<sup>1</sup> Там же, Опись № 13, Дело № 96.

лицами, входящими в состав воинских формирований, или членами их семей, Украинской Стороне и ее компетентным органам, что лишает российских граждан гарантий прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации.

Отметим, со своей стороны, особенности заключений по договору:

1. В них давалась всесторонняя оценка статей Договора с учетом сложившихся исторических и правовых реалий, в первую очередь общего прошлого Российской Федерации и Украины, а также существования крупных политико-правовых проблем, обусловленных изменением организационной, территориальной, социальной структуры и наименования субъекта международного права, ранее называвшегося СССР;

2. История отечественной государственности, Киевская Русь, исторически единые славянские корни русской и украинской национальности, проживание веками совместно русских и украинцев на единой территории и в рамках одного государства, административно-территориальное, а не национально-этническое деление в бывшем Союзе ССР между РСФСР и Украинской ССР, эти и многие иные особые обстоятельства исторического характера не получили адекватного юридического отражения в содержании Договора. Оставлены без договорного учета и исторически сложившаяся взаимозависимость экономики регионов современной России и Украины, их общие природные ресурсы и необходимость согласованного управления ими;

3. Совершенно не подготовленным представляется договорное подтверждение нерушимости «существующих» между Россией и Украиной границ (статья 2 Договора). Ведь Верховный Совет Украины исходит из того, что процесс делимитации и демаркации границ между Россией и Украиной не завершен, требует ускорить этот процесс (пункт 2 стр. 2 текста Обращения); об этом поспешил заявить и действующий Президент Украины Янукович; Украина исходит при этом из

того факта, что многомиллионные расходы на обустройство государственной границы между Российской Федерацией и Украиной должна нести Россия.

Едва ли возможно в такой ситуации подтверждать в Договоре нерушимость границ, которые еще не определены и не обозначены. Не ставя под сомнение приверженность международно-правовому принципу нерушимости границ, прежде всего границ России, Украины с третьими государствами, представляется уместным напомнить одну из формул Хельсинкского акта: государства-участники «считают, что их границы могут изменяться в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности». Наспех сляпанные договорные формулы о российско-украинских границах не стабилизируют, а, наоборот, вносят путаницу в исторически сложившийся правовой режим границ.

После прекращения существования СССР Российская Федерация как государство-правопреемник и государство-продолжатель Российского государства имеет полное право на восстановление в тех границах, которые пересматривались с 1918 года с нарушением всех правовых норм, что привело русских как государствообразующий народ в то положение, что в той же Украине он был лишен и лишается ныне своего права на равноправие и самоопределение. Заключение такого масштабного договора с Украиной, как Договор от 31 мая 1997 г., требует серьезного учета того правового обстоятельства, что свою государственность Украина получила от России и обрела в составе России.

4. В Договоре заложено противоречие между целью и средством ее достижения. Договор от 31 мая 1997 года не дает оснований говорить о том, что российско-украинские отношения будут строиться на паритетных основах, поскольку в нем заложен ряд неоправданных для национальных интересов России односторонних уступок Украине; нет никакой гарантии, что после подписания Договора Украина будет более тесно сотрудничать с Россией и на двусторонней основе, и в

рамках СНГ и тем самым добровольно более тесно сотрудничать с Россией.

5. Острые дискуссии вызвала ст. 12 Договора, в которой используется термин «национальные меньшинства». В международном праве точное определение термина «национальные меньшинства» отсутствует, из-за чего возможно различное толкование указанного понятия. Так, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств не содержит определения понятия «национальные меньшинства». Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации не ратифицировала Конвенцию (СНГ) об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, где в статье 1 установлено, что под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Стороны. Конституция Российской Федерации в статьях 71 и 72 использует понятие «национальные меньшинства», однако положения главы 2 Конституции, которые составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации, не различают людей на «основное население» и иное. В этой связи в текст федерального закона о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве предлагалось включить интерпретирующее заявление по данному вопросу, текст которого предварительно подлежал согласованию с Президентом Российской Федерации.

6. Договор не только подтверждает отказ России возвращаться в будущем к вопросу о Крыме и Севастополе, но и лишает Россию возможности ставить вопрос о положении русских, проживающих на территории Украины, об использовании русского языка. Договор предопределяет будущую демаркацию и делимитацию границы с Украиной, порождает проблему Азовского моря и Керченского пролива, фарватер кото-

рого отходит к Украине. Кроме того, Договор самим фактом демаркации границ снимает все препятствия для вступления Украины в НАТО, к которому давно стремятся весьма влиятельные националистически настроенные украинские силы.

Уже сегодня в Украине две трети русских и русскоязычных детей не могут обучаться на родном языке, а в декабре 1998 года и в Крыму введен один государственный язык – украинский. Фактически Договор направлен на уничтожение единой цивилизации, создаваемой на протяжении столетий нашими народами, общей культуры, общего языка.

7. Анализ Договора между Россией и Украиной 1997 года, документов, представленных Комитетом Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками к рассмотрению Государственной Думой, проекта федерального закона о ратификации Договора (в том числе экспертных заключений ряда комитетов Государственной Думы) показал, что Договор обошел стороной ключевые проблемы двусторонних отношений (Черноморский флот, статус Севастополя и Крыма, русский язык, проблемы русскоязычного населения) и не открывал конкретных путей решения ни одной из них, носил преимущественно декларативный характер и повторял, к тому же, в основном Договор от 9 ноября 1990 года.

На ход дальнейших событий вокруг ратификации Договора 1997 года большое влияние оказывала расстановка политических сил в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания России.

### **§ 3. Обсуждение и принятие Закона о ратификации Договора 1997 года**

Проект федерального закона о ратификации Договора 1997 года был включен в повестку дня заседания Государственной Думы 25 декабря 1998 года для повторного рассмотрения.

Обсуждение и ратификация проекта федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и парт-

нерстве между Российской Федерацией и Украиной» состоялось в обстановке повышенного эмоционального напряжения и нервозности. Этому немало содействовало стремление Председателя Государственной Думы Г.А.Селезнева ограничиться только голосованием за утверждение проекта федерального закона со ссылкой на то, что сам Договор уже обсуждался. Государственная Дума настояла на том, чтобы предоставить слово всем руководителям фракций. Нет необходимости, очевидно, излагать подробно их выступления, как и сам ход заседания. Стенограмма его опубликована, имеется она и в Интернете. Коснемся только отдельных выдержек из выступлений, которые относились к вопросам Крыма и Севастополя.

С докладом о проекте федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» выступил Министр иностранных дел России Иванов. С легкостью необыкновенной Министр решил все проблемы Крыма и Севастополя: «Ссылки на указы 40-х годов, на статус города республиканского подчинения или какое-то мнение докладчиков подкомиссии Совета Европы – заявил он – не имеют под собой никакого правового основания». В угрожающем тоне Министр заявил депутатам: «Мы не должны ставить под сомнение территориальную целостность Украины точно так же, как мы никому не позволим ставить под сомнение территориальную целостность Российской Федерации». После чего в том же духе партийно-бюрократического стиля прошлых времен Государственной Думе была поставлена директива: «Наша задача – не заниматься казуистикой и не вынимать документы 40-х, 50-х годов».

От руководителей фракций первым выступил Г.И.Тихонов – председатель Комитета по делам СНГ и связям соотечественниками. «Нам предлагается ратифицировать договор, – сказал он, – который «разделит наши народы» – Украины и России! Договор, который подписан где-то там в Горках-9 пре-

зидентами без галстуков, – это только договор о дружбе двух президентов. Вы вспомните результаты наших референдумов. Вы вспомните результаты голосований. Вы знаете о массе писем (наверное, ни один комитет не получает столько, сколько наш) с Украины, и не только из Крыма, и Севастополя, со всей Украины с просьбой к нам: не предавайте нас, братья! Ратифицировав этот договор, мы поставим черту между Россией и Украиной, мы превратим русский народ в разделенный народ. Вдумайтесь в это! В этом договоре ограничивается использование русского языка практически на всей территории Украины. Уже, вы знаете, на днях ограничили его в Крыму, отменили решение референдума Крыма о том, что в Крыму действуют три государственных языка, и оставили только украинский».

Обращаясь к Иванову, Г.И.Тихонов спросил: «Вы профессионал-международник, ну как вы можете здесь говорить о Хельсинкских соглашениях?! Тогда давайте жить по ним. По ним наша граница – это граница Советского Союза, а не отдельно каких-то признанных республик. Второе. Вы говорите, что Украина подписала договора о СНГ. Вы, как юрист-международник, скажите, какие документы она подписала, а какие нет и находится ли еще она сегодня фактически в СНГ? Она и в МПА-то не вступила! Ну зачем же так дезинформировать аудиторию?!». С трибуны Парламентской ассамблеи Европы (Страсбург, 26 сентября 1995 года) было сказано, что в 1954 году Крым был передан Украине в административное управление. Даже международное сообщество считает, что Крым передан был только в административное управление. А уж по Севастополю нет ни одного документа о том, что он когда-то передавался Украине. Начиная с Александра I он всегда подчинялся непосредственно Москве...

Суть этого Договора в том, – продолжал Г.И.Тихонов, – что он, если мы его ратифицируем, явится «единственным законодательным документом, который подтвердит документ Беловежья, отвергнутый нами здесь 17 марта позапрошлого

года. Давайте подумаем, что мы делаем! Мы что, снова поддерживаем Беловежье? Когда на днях здесь был министр иностранных дел Украины Ткачук, я ему задал очень простой вопрос: «Господин министр, ну дайте нам хоть один документ, по которому Севастополь передавался бы Украине. Вы же снимите 90 процентов спорных вопросов». Он ответил: «Да, Георгий Иванович, у меня такой документ есть, я вам немедленно пришлю». До сих пор он присылает! Да нет просто такого документа, и присылать-то ему нечего».

Г.Зюганов, руководитель фракции КПРФ, ничего не сказав о Крыме и Севастополе, использовал, как опытный партийный оратор, образный пример, имевший цель оказать эмоциональное воздействие на аудиторию. Он обратился к Г.И.Тихонову со словами: «Георгий Иванович, я понимаю ваш пафос, но я его не разделяю. У меня отец воевал под Севастополем, потерял там ногу. Я каждый год езжу туда поклониться тем местам. Моего отца на плечах вытащил украинец Загорулько, и они дружили до конца дней своих...». Стало ясным, что Зюганов просто не читал документов по Крыму и Севастополю, не разобрался в сути проблемы.

Зюганов в очередной раз попытался снять с коммунистов вину за ратификацию Беловежских соглашений. «Я считаю, – сказал он, – что преступление совершено в Беловежье». Хотя давно уже доказано, на основе анализа стенограммы заседания Верховного Совета РСФСР 12 декабря 1991 года, кто и как голосовал по вопросу о Беловежских соглашениях. В том числе и сам Зюганов.

Стенограмма неопровержимо свидетельствует о том, что коммунисты почти единогласно помогли Б.Ельцину ратифицировать Беловежские соглашения. И это – неоспоримый исторический факт, ставший черным пятном в истории КПРФ, которое российские коммунисты пытаются тщательно отмыть по сей день.

Председатель фракции ЛДПР в Государственной Думе Жириновский В.В. начал свое выступление с фразы: «Два де-

путата пытались нас подтолкнуть к мысли о целесообразности ратификации, исходя из ложных посылок. Депутат Лукин скрыл от всех вас, что именно потому, что отсутствует договор между Россией и Украиной, никто Украину никуда не примет, ни в НАТО, ни в Европейское сообщество, никуда, до тех пор, пока Украиной не будут урегулированы пограничные вопросы. Он, величайший наш международник, вас сегодня обманул здесь. Именно это – самое главное, это сердцевина того, что нельзя и не нужно ратифицировать. В другом бы месте он бы это доказал. Он сейчас сидит, ему стыдно, он же все-таки профессионал, потом уже депутат, потом «Яблоко», потом уже хозяева за океаном. Сперва-то он все-таки понимает, что он обманул вас всех.

Второе. Геннадий Андреевич – то же самое. Вы здесь сейчас заявили о необходимости ратифицировать, ссылаясь, так сказать, на некоторые позиции, которые тоже никак нельзя воспринять. Именно потому, что у нас нет договора, мы с вами можем спокойно дальше думать и решать все наши вопросы, территориальные, пограничные. О каком государстве вы говорите? Как сложилось это государство? Вы в истории мне найдите, я историк, найдите мне хоть одну строчку, что существовало государство Украина. Где и когда? Где? С 1917 по 1922 – демократическая Украина с Петлюрой и с Махно. И потом мы всех вычистили из Киева, потому что Киев – это начало России. Киев! Поэтому никогда в истории не было украинского государства, никогда! Если мы с вами в марте 1996 года отменили беловежские соглашения, за что 9 марта нас с вами всех чуть не арестовали здесь... Слава Богу, два генерала не позволили. Мы не хотели этих беловежских соглашений. Это преступление было ровно семь лет назад. Это кто создавал государство? Кто позволил этим трем гражданам собраться в тайге, ночью? И Горбачев ходил по Кремлю, ему говорили: дай команду КГБ арестовать. И Горбачев не дал. Он главный предатель. Никакой Украины нет, и никакого СНГ нет. Если СНГ есть, давайте исходить из трех позиций. Рос-

сийской империи нет – согласен, плохо. Советского Союза нет. Где Украина? Она же в СНГ не вошла. Она же обманула нас всех. Она нигде, ни в каких органах СНГ не участвует. Она во всем участвует как гость-наблюдатель, в западных любых организациях... Она уничтожает нашу армию на Украине. Она разрезает наши самолеты. Ведь я вам объясняю, как юрист-международник. Если мы подпишем этот договор, Турция заберет Севастополь. Вы же дипломат, министр Иванов, объясните им, как Крым отошел к России по Кучуккайнаджирскому мирному договору, в котором есть строчка: если когда-либо юрисдикции России не будет над Крымом, Крым возвращается Турции. И она будет иметь право забрать Крым. Мы никогда уже не получим Крыма. Именно ратифицировав сегодня договор, мы признаем, что мы – Россия, никакого отношения не имеем к Крыму и к любым другим территориям. Вот вам три ложные посылки, и от нас это скрывают. Поэтому не надо ратифицировать.

Нам говорят, что вот, мол, сегодня на Украине смотрят: если мы не заключим, то антирусские силы воспрянут. Нет, наоборот, ложь, ложь! Этот договор создан антирусскими силами. Раз к вам пришли из МИДа, вы должны иметь в виду, что МИД полностью под колпаком у Государственного департамента. Все, что МИД выдает, все согласовано с Госдепом США, это филиал Госдепа, прямое указание на то, что американцам именно это и надо».

Руководитель депутатской группы «Народовластие» С.Н.Бабурин сказал, что он был удивлен только одним: почему уважаемый министр иностранных дел, призвав отказаться от эмоций, на самом деле не привел ни одного аргумента в поддержку договора? Были одни эмоции и заклинания, что нам нужно жить в дружбе. Посмотрев еще раз текст, я убедился, что действительно по договору-то сказать ничего и нельзя, потому что договор, подписанный год тому назад, по своему содержанию многократно хуже договора 1990 года. Он ухудшает наши отношения с Украиной. Он, отказываясь от идеи

единой обороны, говорит о сотрудничестве в вопросах обороны. Он говорит: «Не будем объединяться. Будем дружить». Вот главная идея этого документа.

И я бы хотел напомнить уважаемому Геннадию Андреевичу Зюганову, что, когда в 1920 году советское правительство подписывало договор с Турцией, тоже ведь разговоры были, что младотурки – это революционеры, они хорошие, мы будем дружить. Поэтому не будем спорить об Армении: отдадим две трети Армении, город Карс и все остальное, потому что идет мировая революция, и мы все потом вернем, потом не будет границ... Где сейчас армянское население этой части Армении? Его нет. Оно вырезано, как дорезают сегодня и курдов.

И в этом отношении у меня не может быть сомнений: договор действительно является катастрофическим для стратегических отношений между нашими народами. Мы обсуждали в нашей депутатской группе этот вопрос. Все согласились, что он вызывает огромное беспокойство. Учитывая важность момента, было принято решение, что группа «Народовластие» будет голосовать свободно, так, как депутаты считают, исходя из партийной принадлежности, исходя из своих гражданских позиций.

Сокращенное изложение текстов выступлений руководителей фракций не полностью передает напряженную атмосферу в зале заседания Думы при обсуждении вопроса о ратификации Договора. К сожалению, председатель Государственной Думы Г.Н.Селезнев допустил ряд серьезных нарушений Регламента, повлиявших на результаты голосования.

На следующий день, 26 декабря, мною была представлена записка в Совет Государственной Думы с просьбой об отмене постановления Государственной Думы о ратификации Договора. В какой-то степени она отражает, на мой взгляд, ситуацию во время заседания Думы. Привожу текст записки без изменений.

В Совет Государственной Думы.

25 декабря 1998 года в ходе обсуждения на пленарном заседании Государственной Думы вопроса о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной председательствующим Г.Н.Селезневым был допущен целый ряд грубейших нарушений Регламента Государственной Думы. К некоторым из них относятся следующие:

1. Согласно пункту 1 статьи 53 Регламента председательствующий на заседании Государственной Думы не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов Государственной Думы, давать характеристику выступающим.

Председательствующий Селезнев Г.Н. неоднократно нарушал требования данной статьи. В частности, им давались следующие оценки и комментарии: «Владимир Вольфович, а если бы сейчас Вашу пламенную речь в посольстве Украины дали бы послушать?»; «взгляды мэра Лужкова витают в Думе»; «Вы, как член Комитета по СНГ, давно голосовали против»; «Сергей Николаевич (Бабурин – автор), Вы делаете обзор всех выступлений и опять не о договоре»; «мы обсуждение договора превратили в непроцедурные вопросы»; «Георгий Иванович, Вы о договоре по сути почти ничего не говорили» и др. (стр. 583, 587, 593, 605, 612, 613 стенограммы).

Председательствующим допускались скрытые угрозы в адрес депутатов: «по многим вопросам мог бы и ответ дать и по-другому дать»; «я Вам потом скажу»; «что говорите Вы, не приведи Бог, если я начну транслировать, это будет склока» (стр. стр. 612, 618, 619 стенограммы) и др.

И не случайно депутат Грешневиков А.Н. был вынужден заявить Селезневу: «Вы все время комментируете, всем делаете замечания от Мартынова до Жириновского и Бабурина, какие-то там указательным пальцем показываете фигуры. Будьте в рамках Регламента» (стр. 607 стенограммы).

2. Статья 46 Регламента Государственной Думы гласит, что на заседаниях Государственной Думы депутаты вправе вно-

сить предложения, делать замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными правами. Эти права депутатов были, практически, полностью проигнорированы.

Например, депутаты Тягунов А.А., Лопатин В.Н., Бабурин С.Н., Морозов О.В., Рыжков Н.И., Харитонов Н.М. настойчиво вносили обоснованные предложения о том, чтобы отложить рассмотрение вопроса о ратификации Договора, требовали, чтобы их предложения были поставлены на голосование. Но каждый раз Селезнев Г.Н. уходил от постановления на голосование этого предложения, давая при этом следующие комментарии: «Ну что это за решение?»; «наоскорбляли, нахамили, набросали камней в адрес друг друга. А теперь давай отложим, чтобы еще месяц кричать»; «а почему Вы считаете нужным отложить?».

И только один раз по настоянию депутата Тягунова председательствующий поставил вопрос о том, чтобы отложить обсуждение Договора. Депутаты поддержали предложение депутата Тягунова. «За» проголосовало 187 депутатов, «против» – 165. В соответствии с п. «д» статьи 84 Регламента перенос обсуждения относится к процедурному вопросу и принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании. Эта норма была проигнорирована Селезневом. Депутат Попов С.А. напомнил ему о том, что голосование по переносу обсуждения законопроекта является процедурным вопросом. Устанавливая новые правила, Г.Н.Селезнев возразил: «Нет, нет, это вопрос не процедурный».

3. В нарушение принятого на Совете Государственной Думы решения – предоставить слово при обсуждении проекта федерального закона о ратификации Договора только руководителям фракций и депутатских групп, председательствующий разрешил выступить от фракции НДР Попковичу Р.С. Последний заявил, что выступает от той части фракции, которая поддерживает ратификацию. На что депутат Скворцов

В.Н., член фракции НДР, сказал, что первичным было решение фракции голосовать против ратификации, и лишь после того, как Попкович Р.С., выкручивая руки членам фракции, привел в своих выступлениях на фракции и на заседании Думы «скоропалительные», по выражению Скворцова В.Н., доводы, было принято решение «в рабочем порядке» голосовать свободно. Решения фракции предоставить слово Попковичу Р.С. не было. И мнение большинства фракции подтвердил Скворцов В.Н. – «голосовать против ратификации» (стр. 585-586, 588, 592-593 стенограммы).

4. В нарушение Регламента Селезнев ограничивал права депутатов выступать «по ведению», «по процедуре», «по мотивам». При этом допускались ремарки: «Потом Вы скажете по ведению» (шум в зале); «выключите микрофон»; «подождите по ведению»; «нет»; в адрес депутата Тихонова Г.И. было сказано: «Ну, Ваша, как говорится, резкость нам известна» и др.

Причину грубого давления на депутатов и многочисленных нарушений Регламента раскрыл в своем выступлении Г.И.Тихонов: «Вы заявили перед всей украинской делегацией сначала в Москве, а затем в Киеве, что Вы добьетесь немедленной ратификации Договора... Какое Вы имели право, как спикер, от всего парламента заявлять, что Договор будет немедленно ратифицирован... Вы заявили: уйду с поста спикера, если Договор не будет ратифицирован» (стр. 618 стенограммы).

В результате свободное обсуждение важнейшего документа не состоялось. И об этом говорили многие руководители фракций и депутатских групп. Руководитель депутатской группы «Российские регионы» Морозов О.В. подчеркнул, например, что аргументы «за» и «против» ратификации Договора «не до конца убедительны», и Договор «может быть подвергнут серьезному сомнению. В этой связи в группе наметился раскол» (стр. 609 стенограммы).

5. Серьезная путаница возникла при оценке заявления Государственной Думы, предложенного фракцией КПРФ. Мо-

розов О.В. внес предложение провести консультации между фракциями, после чего подготовить протокол к закону. Не заявление, которое предложила фракция КПРФ, а протокол как документ, который бы юридически стал «дополнением к Договору и к закону о ратификации».

Однако Селезнев Г.Н. допустил неточность, когда сказал – давайте мы проголосуем «с включением в проект постановления Государственной Думы того текста заявления, которое поддержал наш международный комитет». О каком заявлении шла речь? Если о заявлении, внесенном фракцией КПРФ, то оно не было поддержано Комитетом Государственной Думы по международным делам.

Неясна сама правовая природа Заявления Государственной Думы в связи с ратификацией Договора. Экспертизы и заключения Правового управления Государственной Думы на этот документ не было. Заявление не является составной частью Договора, поскольку является Заявлением Государственной Думы, а не Российской Федерации. Фактически заявление, внесенное только одной фракцией, является пропагандистским актом, не имевшим никакой юридической силы. Цель его – отвлечь внимание от самого Договора, облегчить его утверждение. Формулировки заявления – «мы надеемся и ждем подтверждений», «мы хотели бы получить реальное подтверждение», «народ России серьезно обеспокоен» и другие говорят о слабости позиций России, и можно быть твердо уверенным в том, что ни по одной из позиций, перечисленных в Заявлении (а по ним существуют принципиальные расхождения между Россией и Украиной), не будет сделано ни единой уступки со стороны Украины.

Многочисленные нарушения Регламента со стороны Селезнева Г.Н. стали причиной нервной обстановки в зале заседаний. В результате уже после ратификации Договора были приняты с грубейшими нарушениями Регламента другие решения.



Статья 45 Регламента гласит, что в случае нарушения правил, перечисленных в статье, предусматриваются две процедуры:

1. Председательствующий сначала предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания;

2. Решением палаты депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца.

Председательствующий Г.Н.Селезнев не использовал своего права – сначала предупредить В.В.Жириновского, а затем, в случае повторного нарушения правил, лишить его права выступления в течение всего дня заседания. Вместо этого Г.Н.Селезнев отключил микрофон, после чего поставил на голосование предложение депутата Суркова М.С. – председателя Комиссии по этике – передать в эту Комиссию «все заявления», сделанные В.В.Жириновским.

Дума проголосовала за это. Однако депутат Лукин В.П. внес затем другое предложение – лишить В.В.Жириновского права выступления на срок «не менее месяца». Было принято и это предложение, без отмены предыдущего.

Во всех случаях не было никаких убедительных оснований для принятия этих решений. Сами «правила» депутатской этики, являясь крайне неопределенными, – «призыв к незаконным действиям», «грубые выражения» и др. – не содержат критериев оценки нарушений, допускают произвольное толкование. Например, в случае призыва к незаконным действиям (а это уже может быть уголовно наказуемым деянием) выступающий депутат может быть только предупрежден председателем, а в случае, если депутат «грубо» выразился – может быть лишен права выступления на срок до одного месяца.

Безграмотно сформулирована сама 45 статья Регламента. Вместо того, чтобы четко написать в ней – выступающий в Государственной Думе обязан соблюдать правила депутатской этики – не употреблять, не допускать, не призывать, Регламент закрепил абсурдную норму – выступающий в Госу-

дарственной Думе не вправе нарушать правила, после чего дается перечень самих правил: употреблять в своей речи грубые оскорбительные выражения и т.д.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что постановление Государственной Думы о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной должно быть отменено, а сам Договор возвращен к новому рассмотрению вопроса о его ратификации. Необходимо также в спокойной обстановке пересмотреть решение о лишении права выступления на один месяц лидера фракции ЛДПР В.В.Жириновского.

Проект федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» был поставлен на голосование 25 декабря 1998 года и принят Государственной Думой. «За» проголосовало 243, «против» – 30, воздержалось – 4, не голосовало 173 депутата.

Законопроект поддержала вся верхушка фракции КП РФ: Г.Зюганов, В.Купцов, С.Решульский, Г.Селезнев, А.Лукьянов, С.Горячева и др. А всего проголосовало 107 коммунистов.

Ратификация Договора прошла, таким образом, голосами коммунистов.

Фракция «Яблоко» во главе с Г.Явлинским оказалась в одном лагере с фракцией КП РФ, поддержав Договор почти в полном составе. Фракция ЛДПР покинула зал заседаний и участия в голосовании не принимала. Против голосовали члены фракции «Народовластие» С.Н.Бабурин, Г.Тихонов, И.Безбородов, А.Грешневиков и др.

Коммунисты продолжили свою линию на отход от принципиальных позиций защиты и возрождения единого Союзного государства. В 1990 году они голосовали за Декларацию о государственном суверенитете Российской Федерации; в 1991 году – за Беловежские соглашения; в 1998 году – за Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

Благодаря их позиции были приняты акты, имевшие поворотное значение для судеб России. И во всех случаях, как показал ход исторических событий, был сделан ошибочный стратегический выбор. Это говорит о том, что коммунисты 1997 года утратили перспективы и пути восстановления России, превратились в традиционную парламентскую партию социал-демократического толка.

Президент РФ Б.Ельцин впервые в своей практике прибыл в Госдуму, чтобы вручить Г.Селезневу орден «За заслуги перед Отечеством II степени».

25 декабря 1998 года Государственная Дума приняла заявление «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». Документ был внесен на рассмотрение палаты и зарегистрирован без соответствующего заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, не согласован с Президентом Российской Федерации, что являлось нарушением статьи 48, пункта 2 статьи 94 и пункта 2 статьи 194 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым в случае, если Государственная Дума «сопровождает ратификацию международного договора заявлением, не согласованным предварительно с Президентом Российской Федерации, проект федерального закона о ратификации международного договора принимается в первом чтении. К такому законопроекту применяются общие правила, предусмотренные настоящим Регламентом для законопроектов, принятых в первом чтении».

В Заявлении подтверждалась приверженность зафиксированным в Договоре о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной базовым принципам взаимоотношений между Российской Федерацией и Украиной, Государственная Дума вместе с тем обращала внимание Верховного Совета Украины, Президента Украины и Правительства Украины на необходимость своевременного решения следующих вопросов:

1. Предстоящая процедура подтверждения Государственной границы Российской Федерации с Украиной не должна разрушить духовное и историческое единство народов России и Украины и призвана снять любые барьеры в повседневном общении граждан наших государств, что позволит создать по обе стороны границы необходимые условия для успешной и беспрепятственной хозяйственной деятельности и совместной борьбы с преступностью.

2. Известно, что общественность России обеспокоена судьбой трех базовых соглашений по Черноморскому флоту, которые были подписаны в мае 1997 года. В связи с этим Государственная Дума призывает Верховный Совет Украины сделать все необходимое, чтобы создать условия для нормального функционирования Российского Черноморского флота на территории Украины, поскольку уверена, что такие шаги отвечают интересам наших государств.

3. Народ России серьезно обеспокоен положением с соблюдением прав той части населения Украины, родным языком для которой является русский. Неоднородные факты ущемления этих прав известны депутатам Государственной Думы, и мы настаиваем на ускорении принятия Верховным Советом Украины законов, обеспечивающих соблюдение прав и уважение культурных запросов той части населения Украины, родным языком для которой является русский. При этом мы обращаем внимание Верховного Совета Украины на то, что такая программа для украинцев, проживающих в Российской Федерации, практически подготовлена и будет принята в ближайшее время.

4. В течение длительного времени (с 1994 года) Верховным Советом Украины не решается вопрос о ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов СССР. С сожалением приходится констатировать, что занимаемая все эти годы руководством Украины позиция в отношении данного Согла-

шения не отличалась конструктивностью. Государственная Дума считает, что такой отход от обязательств по подписанному Соглашению может негативно отразиться на российско-украинских экономических и финансовых связях и существенно затруднит развитие межгосударственных отношений.

5. Государственная Дума хотела бы получить реальное подтверждение того, что Верховный Совет Украины, имеющий полномочия определять основы внутренней и внешней политики своего государства, добьется существенной активизации роли Украины в Содружестве Независимых Государств и обеспечит условия для подписания Украиной Устава Содружества Независимых Государств и вступления Украины в Межпарламентскую Ассамблею государств – участников Содружества Независимых Государств.

6. Государственная Дума подтверждает свой запрос в Верховный Совет Украины относительно планов присоединения Украины к НАТО и надеется, что в этом важнейшем для безопасности наших государств вопросе парламент Украины займет правильную позицию, отвечающую коренным интересам наших народов.

7. Государственная Дума, осознавая важность перечисленных выше проблем, обращается к Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации с просьбой предпринять все необходимые шаги для скорейшего и всестороннего развития российско-украинского сотрудничества в духе братской дружбы, взаимного уважения и равноправия.

#### § 4. Позиция Совета Федерации

При рассмотрении вопроса о ратификации Договора 1997 года в Совете Федерации 17 февраля 1999 года было высказано негативное отношение к его ратификации. Отмечалось, прежде всего, что Договор ничего не укрепляет. По Вооруженным Силам – полное невыполнение трех соглашений по

Черноморскому флоту, которые были подписаны со стороны Украины. И об этом российская сторона, представители Вооруженных Сил России заявили после анализа состояния наших Вооруженных Сил в Крыму, в Севастополе. 18 дополнительных соглашений, которые были представлены российской стороной в апреле 1997 года, до сих пор не согласованы, а эти дополнительные соглашения определяют возможности функционирования российских Вооруженных Сил на обозначенных и согласованных ранее участках Крыма. МИД Украины воспрепятствовал замене самолетов морской авиации «Су-17» на «Су-24». Даже такие простейшие мероприятия по модификации наших вооружений сегодня останавливаются, искусственно осуществляется процесс старения и снижения боеспособности наших частей, которые находятся там согласно подписанным соглашениям. А мы говорим о подписании Договора в условиях, когда украинская сторона самым активным образом действует в противоположном направлении. По этому Договору Россия теряет выход из Азовского моря в Черное море. Идет спор по косе Тузла. Этот спор не такой уж незначительный, хотя речь идет о пустом куске земли. Спор касается фарватера, который тяготеет к берегам Украины. И Украина сегодня взимает налоги с судов, которые проходят по этому фарватеру, тяготеющему к украинской земле (по 300-500 долларов США за каждое судно).

На этапе ратификационного процесса Большого договора рассмотрение этого вопроса в Совете Федерации вызвало еще больше вопросов, чем в Государственной Думе. Острее и масштабнее ставилась сенаторами и проблема Черноморского флота. Подчеркивалось его стратегическое значение для Российской Федерации.

В дискуссии в Совете Федерации участвовал премьер-министр Е.Примаков. Перед решающим голосованием он предложил ратифицировать Большой Договор, но с оговоркой о его вступлении в действие только в случае ратификации Верховной Радой соглашений по Черноморскому флоту.

Такой вариант устраивал сенаторов и они поддержали ратификацию («за» – 106, «против» – 25, воздержалось – 17)<sup>1</sup>. Тем самым обязательность для Российской Федерации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной была поставлена в зависимость от условия ратификации Верховной Радой Украины соглашений по Черноморскому флоту в виде оговорки при ратификации Договора (статья 25 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»). От выполнения данного условия зависело выполнение действий о подписании ратификационной грамоты и обмен ратификационными грамотами между Сторонами Договора.

Исчерпав все возможности маневрирования по вопросу о соглашениях по Черноморскому флоту, Верховная Рада Украины в марте 1999 года их ратифицировала. Соответствующие процедуры в России завершились в июне того же года. Обмен ратификационными грамотами между сторонами произошел в июле 1999 года.

При этом условии постановка вопроса о признании Россией Севастополя украинским городом и несоответствии Конституции Российской Федерации Договора России с Украиной (заявитель не указывает, какие конкретно его статьи не соответствуют Конституции) должна быть признана, по крайней мере, преждевременной. В содержании Договора нигде не содержится прямого или косвенного признания Севастополя украинским городом.

В то же время в Заявлении Совета Федерации Федерального Собрания от 18 февраля 1999 года в качестве решения одной из неурегулированных проблем прямо названо «создание условий для нормального функционирования российского Черноморского флота на территории Украины».

Совет Федерации одобрил ратификацию Договора, но если Государственная Дума ратифицировала Договор без каких-

<sup>1</sup> Стенограмма заседания Совета Федерации 17 февраля 1999 г. Копия.

либо условий, то Совет Федерации внес в свое постановление об одобрении ратификации принципиально важное дополнение: произвести обмен ратификационными грамотами по Договору, т.е. ввести его в действие только после ратификации Украиной трех базовых соглашений по Черноморскому флоту. Это означало, что Совет Федерации не принял предложенной Государственной Думой безусловной ратификации, предложив встречающуюся в международной договорной практике условную, т.е. не окончательную ратификацию. Согласно ст. 105 Конституции РФ в этом случае, учитывая важность вопроса, полагалось создание согласительной комиссии для преодоления разногласий между Государственной Думой и Советом Федерации по данному вопросу, после чего закон о ратификации подлежал повторному рассмотрению Госдумой, а в случае ее несогласия с Советом Федерации по этому условию закон о ратификации при повторном голосовании в Думе должен был получить не менее двух третей от общего числа депутатов.

Но этого сделано не было, и закон о ратификации был направлен в обычном порядке на подписание и был подписан. В сложившихся условиях Президенту можно было бы отозвать свою подпись, поскольку Федеральное Собрание нарушило требование об идентичности текстов постановлений обеих палат, и направить закон о ратификации Договора в Федеральное Собрание для устранения допущенных юридических нарушений. Был возможен и другой путь – не вводить договор в действие, задержать обмен ратификационными грамотами.

Договор с Украиной открывал юридическую возможность применения в отношении России ст. 45 Венской конвенции о праве международных договоров, что означало, что при умолчании в Договоре вопроса о Крыме Россия навсегда утрачивает право вернуть его назад, даже если спор о нем когда-нибудь будет передан в Международный Суд. Перед вступлением Договора в силу необходимо было, чтобы от имени Рос-

сии было сделано ясное заявление, что ст. 45 Венской конвенции не будет применяться к спорам или спорным ситуациям, которые существуют или могут возникнуть в будущем в отношениях между сторонами Договора.

2 марта 1999 года Закон о ратификации был подписан. Одновременно Президент дал указание МИД России подготовить ратификационную грамоту в отношении договора «после ратификации украинской стороной российско-украинских соглашений по вопросам Черноморского флота».

Но ничто уже не могло остановить неукротимое стремление Украины «дожать» в очередной раз Президента России. 1 апреля 1999 года президенты России и Украины обменялись в Москве грамотами о ратификации Договора, и с этого дня он вступил в силу.

Дальнейший ход событий показал, что Совет Федерации обоснованно выражал обеспокоенность попытками Украины отказаться от «пакетного» принципа в отношении соглашений по Черноморскому флоту. Интересно отметить, что глава МИД России, выступая еще 25 декабря 1998 года в Государственной Думе при ратификации общеполитического Договора, обошел молчанием этот важнейший вопрос, что не помешало затем мировским чиновникам упрекать депутатов в допущенном ими просчете. Отметим попутно, что Комитет по СНГ выступал против ратификации Договора 1997 года без всяких условий.

В Совете Федерации было сделано заявление, что без восстановления пакета, без ратификации Украиной соглашений по флоту о ратификации Россией Большого договора не может быть и речи.

В своем постановлении о Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» Совет Федерации заявил: рассмотрев принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 25 декабря 1998 г. Федеральный закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федера-

цией и Украиной» в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить Федеральный закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

2. Обмен ратификационными грамотами по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной произвести после ратификации Верховной Радой Украины соглашений между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, о параметрах раздела Черноморского флота и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, подписанных в городе Киеве 28 мая 1997 г.

В Заявлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 1999 г. № 69-СФ «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» отмечено, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации после детального обсуждения одобрил Федеральный закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

Основой для такого решения явилось твердое убеждение членов Совета Федерации в необходимости вывести на новый качественный уровень многостороннее взаимовыгодное сотрудничество между двумя государствами, связанными общими историей, традициями, дружбой народов. Указанный Договор призван заложить прочные основы широкомасштабного взаимодействия Российской Федерации и Украины, рассчитанного на долгосрочную перспективу.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обращался к высшим органам государственной власти России и Украины с призывом проявить политическую мудрость, дальновидность и добрую волю в подходе к решению в обоюдных интересах всего комплекса вопросов, обозначенных в Договоре и других важных документах, подписанных Президентом Российской Федерации и Президентом Украины 31 мая 1997 года, а также в трех базовых соглашениях по Черноморскому флоту, подписанных 28 мая того же года. Члены Совета Федерации уверены, что заинтересованный подход Сторон к реализации вышеуказанных документов должен преследовать одну цель – укрепление дружественных, добрососедских отношений и стратегического партнерства между Россией и Украиной. Такой подход будет с пониманием встречен народами обоих государств и найдет у них широкую поддержку.

Придавая особое значение развитию взаимовыгодного экономического сотрудничества двух стран, члены Совета Федерации высказались за необходимость активизации встречных шагов Сторон, а также за углубление хозяйственных связей между субъектами Российской Федерации и регионами Украины, прежде всего приграничными.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации заявляет о своей готовности способствовать созданию благоприятных условий для успешного развития и углубления всестороннего российско-украинского сотрудничества в духе дружбы, равноправия и взаимного доверия.

В то же время члены Совета Федерации заявляют о том, что нельзя оставить без внимания неадекватную реакцию некоторых политиков Украины на предложения Российской Стороны, связанные с поиском приемлемых путей решения неурегулированных проблем в отношениях между обоими государствами. Эти проблемы касаются прежде всего: соблюдения прав той части населения Украины, родным языком которой является русский; обеспечения свободного общения граждан; взаи-

модействия в социальной сфере; создания условий для нормального функционирования российского Черноморского флота на территории Украины (подч. нами); необходимости учета взаимных интересов в ходе договорно-правового оформления российско-украинской государственной границы, которая, по нашему глубокому убеждению, должна оставаться прозрачной.

Говорилось также о необходимости ратификации Верховной Радой Украины Соглашения между Российской Федерацией и Украиной об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего Союза ССР от 9 декабря 1994 года.

Решение этих и других проблем в обоюдных интересах возможно только в рамках российско-украинского переговорного процесса.

Члены Совета Федерации выражают надежду на понимание Украинской стороной того факта, что в силу исторических, экономических, этносоциальных и иных факторов объективен и правомерен особый интерес России к Крыму, большинство населения которого составляют русские. Россиянам дорог легендарный город-герой Севастополь. Будем же стремиться к тому, чтобы он оставался символом дружбы российского и украинского народов, служил обеспечению безопасности южных рубежей России и Украины. Для этого правительствам обоих государств необходимо ускорить принятие согласованной программы действий по экономическому и социальному развитию города-героя.

Дальнейший ход событий показал, что без разрешения принципиальных вопросов по Крыму и Севастополю (территории, правового статуса, государственного суверенитета, соблюдения норм международного права и др.) компромиссные варианты решений неизбежно будут порождать на каждом шагу правовые коллизии, споры, конфликты между украинской и российской сторонами. Так и получилось. Ошибочность, нерешенность концептуальной правовой основы соглашений по Черноморскому флоту повлекли за собой нега-

тивные последствия. Ни в коем случае нельзя было делать уступки по главному вопросу: Севастополь как главная база Черноморского флота никогда не был и никогда не будет территорией Украины. Компромиссные формулировки статей соглашений, даже изложенные достаточно четко и понятно, будут постоянно провоцировать украинскую сторону, считающую себя сувереном на территорию Севастополя, к произвольному комментированию текста соглашений.

Так, еще в 2005 году в «Украинской правде» была опубликована статья экс-командующего Военно-Морскими Силами Украины вице-адмирала В.Безкоровайного под броским заголовком «Российский Черноморский флот угрожает территориальной целостности и суверенитету Украины»<sup>1</sup>. Обвинения серьезные. Какие же нарушения допускались командованием Черноморского флота?

В соответствии с «Соглашением между Украиной и Российской Федерацией о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины» (статья 6, п.1) воинские формирования Черноморского флота Российской Федерации осуществляют свою деятельность в местах дислокации в соответствии с законодательством Российской Федерации, уважают суверенитет Украины, соблюдают ее законодательство и не допускают вмешательства во внутренние дела Украины. Но что происходило на самом деле? «Получив отказ Российской Стороны выполнять подписанные соглашения по их сути, – пишет В.Безкоровайный, – к урегулированию проблемы подключилось украинское правосудие. Но в ответ на решение украинского суда Российская сторона, применив морскую пехоту Черноморского флота РФ, заняла круговую оборону на незаконно удерживаемом объекте. И усугубляет ситуацию, применяя морскую пехоту против выступающих в поддержку конституционных органов власти украинских граждан»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Украинская правда», 8 сентября 2005 года.

<sup>2</sup> Там же.

К сведению вице-адмирала – нарушение обязательств, зафиксированных в международных договорах, не вправе рассматриваться в украинских судах. Поэтому пафос обвинений бьет мимо цели. Неясно к тому же, что имеется в виду под применением морской пехоты против украинских граждан, выступающих в поддержку конституционных органов власти.

Далее. Соглашением о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (статья 8, п. 2) предусмотрено, что воинские формирования проводят учения и другие мероприятия боевой подготовки в границах учебных центров, полигонов, позиционных районов и районов рассредоточения, стрельбищ и, кроме запретных зон, в отведенных зонах воздушного пространства за согласованием с компетентными органами Украины.

С искажениями, но текст статьи воспроизводится Безкоровайным на понятном еще языке. Но вице-адмирал добавляет от себя в статью 8 следующее: согласование использования позиционных районов и районов рассредоточения «предполагает необходимость согласования использования территориальных вод Украины в планах военного времени Российской Федерацией»<sup>1</sup>. Подобные юридические огрехи можно было бы пропустить мимо, если бы за ними не следовал вполне юридический вопрос: следует ли считать действительными подписанные в 1997 году соглашения, раз они не выполняются Российской стороной? После чего вице-адмирала понесло: «нам «затыкают рот» 97 миллионами долларов, идущих на списание газовых долгов», «Украину даже не обворовывают, а грабят!», «Мне, военно-морскому специалисту понятно, что дальнейшее пребывание Черноморского флота РФ в Украине имеет смысл только в случае, если перед ним поставлены задачи оккупации территории Крыма и Севастополя и оказания политического и военного давления» на Украину<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

### § 3. Оценка основных положений Договора 1997 года<sup>1</sup>

Оценку положений статей Договора следует производить с учетом сложившихся исторических и правовых реалий, в первую очередь общего прошлого нынешней Российской Федерации и нынешней Украины, а также существования крупных политико-правовых проблем, обусловленных изменением организационной, территориальной, социальной структуры и наименования субъекта международного права, ранее называвшегося СССР.

Исторические права, «исторические титулы», «незапамятная давность» имеют первостепенное значение в международном праве, да и в праве вообще: «*vetustas quae semper pro lege habetur*» (в переводе с латыни: «незапамятная давность всегда считается за закон»).

История отечественной государственности, Киевская Русь, исторически единые славянские корни русской и украинской национальности, проживание веками совместно русских и украинцев на единой территории и в рамках одного государства, административно-территориальное, а не национально-этническое деление в бывшем Союзе ССР между РСФСР и Украинской ССР – все это не получило адекватного юридического отражения в содержании Договора.

Украина добровольно вошла в состав России. Земский Собор и царь Алексей Михайлович в своих грамотах от 1 и 2 октября 1653 года заявили о своей согласии «принять под государскую высокую руку» Запорожское войско Б.Хмельницкого. Власть гетмана Украины ограничивалась только в его взаимоотношениях с Польшей и Турцией, в его внутренние дела Россия не вмешивалась. Россия также взялась оказать Б.Хмельницкому помощь в освобождении украинских земель от польско-литовской оккупации. Свои обязательства в этом

<sup>1</sup> В основу оценки положены заключения Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками.

отношении Россия выполнила, несмотря на частые измены украинских гетманов (И.Выговский, Ю.Хмельницкий, П.Дорошенко).

В дальнейшем территория Украины разрасталась за счет войн, которые вели Российское государство, РСФСР и СССР, причем все территориальные изменения в результате этих войн фиксировались в международных договорах между Россией и другими государствами, где Украина как субъект международного права не фигурировала.

С 1918 года территория Украины искусственно приращивалась за счет исконных земель России. Значительная часть Новороссийского края, отвоёванного Россией у Турции в конце XVIII начале XIX веков (в него входили Бессарабская, Херсонская, Екатеринославская, Таврическая губернии и Область Войска Донского), а также Харьковская губерния были отданы Украине таким же незаконным произвольным порядком в 1918 году, как и Крым в 1954 году. Донецко-Криворожская Республика, образовавшаяся на территории Харьковской, Екатеринославской части Херсонской губерний, а также промышленных районов Области Войска Донского, в конце января 1918 года до 19 марта 1918 года входила в состав РСФСР. В.И.Ленин 14 марта 1918 г. потребовал включить эту республику в состав Украины (см. Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.50, с. 50), что и было произведено на 2-м Всеукраинском съезде Советов 19 марта 1918 г. 11 декабря 1924 г. решением Политбюро ЦК РКП (б) к Украине был присоединен Путивльский уезд Курской губернии. Западные области Украины были переданы Украине согласно договору СССР с Германией от 29 сентября 1939 года (Украинская же директория, напротив, отделила от Украины ее западную часть, заключив 21 апреля 1920 года т.н. Варшавское соглашение с Польшей, по которому полякам отошли Восточная Галиция, Западная Волынь и часть Полесья – всего свыше 162 тыс. кв.км украинской территории с населением 11 млн. человек). 2 августа 1940 года в состав Украины были включены Северная Буковина, Хотин-



ский, Аккерманский и Измаильский уезды Бессарабии. Подкарпатская Русь была отвоевана СССР у Венгрии и передана Украине в 1945 году.

На момент заключения Договора об образовании СССР 30 декабря 1922 года Украина и Россия были фактически единым федеративным государством, что следует из постановления 4-го Всеукраинского съезда Советов (6-20 мая 1920 г.) «О государственных отношениях между УССР и РСФСР», где указано, что УССР, сохраняя свою самостоятельную государственную конституцию, остается членом Всероссийской Социалистической Советской Федеративной Республики, а также из договора между РСФСР и УССР от 29 декабря 1920 г., по которому самые важные «объединенные наркоматы» РСФСР и Украины (наркоматы военно-морских дел, ВСНХ, внешней торговли, финансов, НКПС, Труда, почт и телеграфов) входили в состав Совнаркома РСФСР (ст. 4) и руководство этими наркоматами осуществлялось через съезды Советов РСФСР и ВЦИК (ст. 6). Идея федерации Украины и России допускалась и украинскими националистами – Центральная Рада Украины 7 (20) ноября 1917 г. провозгласила образование Украинской Народной Республики в составе России; 14 ноября 1918 г. гетман Скоропадский провозгласил федерацию Украинской Державы с будущей небольшевистской Россией.

За рамки Договора 1997 года была вынесена проблема Крыма, что прямо противоречит национальным интересам России и интересам русского населения Крыма. Вновь игнорируется тот бесспорный факт, что Крым был передан Украине с грубейшими нарушениями действовавших в то время Конституций СССР и РСФСР. Президиум Верховного Совета СССР, чьим решением Крым был передан Украине, согласно ст. 49 Конституции СССР 1936 г. не имел права решать вопрос об изменении границ между республиками – это мог решать только Верховный Совет СССР (ст. 14, 31). Президиум Верховного Совета РСФСР также не имел права изменять

территориальный состав РСФСР, согласно ст. 19 и 23 Конституции РСФСР 1937 г. на это имел право Верховный Совет РСФСР.

Оставлены без договорного учета и исторически сложившаяся взаимозависимость экономики регионов современной России и Украины, их общие природные ресурсы и необходимость согласованного управления ими.

Договорно не отражен принцип континуитета, т.е. продолжения Россией осуществления международных прав и исполнения обязательств Союза ССР, хотя этот принцип получил подтверждение в ряде авторитетных мировых и европейских документов правового характера, этот принцип расписан и в учебниках по международному праву<sup>1</sup>.

Уникальность историко-правовых реальностей диктовала внешнеполитическим ведомствам России и Украины необходимость договорного согласования не шаблонных, а специальных (*lex specialis*) регулятивных механизмов. По результатам экспертизы текста Договора, однако, приходится с сожалением констатировать преобладание в тексте трафаретных и декларативных формулировок, свидетельствующих о нетворческом, а иногда и низком качестве выполненной договорно-правовой работы.

Положения статей 1-4 и особенно 6 не только не компенсируют существующую несбалансированность, но и исключают взаимность и симметричность военно-политических и других обязательств Сторон по отношению друг к другу.

Ст. 2 раздела 1 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной определяет нерушимость существующих границ двух государств. Тем самым Договор юридически закрепляет разделение двух близкородственных славянских народов между различными государ-

<sup>1</sup> Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. – М.: Международные отношения, стр. 156-161.

ствами, способствует сохранению нынешней неприемлемой для России ситуации с Крымом и Черноморским флотом.

Сокращая до минимума геополитическое и военное присутствие России в Черноморском регионе, Договор ставит обеспечение здесь российских интересов в сугубую зависимость от политики Украины. Располагая достаточно мощной и современной армией, развитым экономическим, в том числе военно-промышленным потенциалом, Украина вполне способна отстаивать собственные интересы в Черноморском регионе. Если Украина осознает себя частью восточнославянской (русской) цивилизации, то возможно согласование политики России и Украины по отношению к Турции, НАТО и другим региональным центрам силы.

Прежде всего следует помнить, что подписывая так называемый «большой договор» с тем или иным государством, Россия фактически принимает на себя определенную моральную и, в известной мере, международно-правовую ответственность за внутривосточную практику государства-партнера. Внутривосточная практика современного украинского государства характеризуется непоследовательностью и правовым нигилизмом.

Таким образом, на передний план выдвигалась та асимметрия обязательств, которая начала складываться в пользу Украины с 1945 года – момента ее членства в ООН (Россия, как известно, не была ни учредителем, ни членом ООН), затем была усилена передачей Крыма в 1954 году без свободного, добровольного волеизъявления граждан РСФСР, развитая в Договоре между РСФСР и СССР от 19 ноября 1990 года, закреплена разгромом крымской государственности русского народа и практическим невыполнением Украиной обязательств по Договору от 19 ноября 1990 года, Соглашением между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года, Соглашениями по Черноморскому флоту, договоренностям в рамках СНГ.

Указанная асимметрия обязательств Украины позволяет ей форсировать свои отношения с НАТО и ГУАМ, что идет вразрез с декларируемым в Договоре от 31 мая 1997 года стратегическим партнерством между Россией и Украиной.

Неподготовленным представляется договорное подтверждение нерушимости «существующих» между Россией и Украиной границ (ст. 2 Договора). Ведь Верховный Совет Украины исходил из того, что процесс делимитации и демаркации границ между Россией и Украиной не завершен, требуется ускорить этот процесс (п. 2 стр. 2 текста Обращения).

Целесообразно ли в такой ситуации договорно подтверждать нерушимость границ, которые еще не определены и не обозначены? Кроме того, территориальные вопросы нельзя урегулировать вне уже отмеченного историко-правового контекста. Не ставя под сомнение приверженность международно-правовому принципу нерушимости границ, прежде всего границ России, Украины с третьими государствами, представляется уместным напомнить одну из формул Хельсинкского акта: государства-участники «считают, что их границы могут изменяться в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности».

При выработке правовой стратегии в этом исключительно деликатном вопросе нельзя игнорировать исторические основания прав России в Крыму, специальные юридические документы по особому правовому статусу Севастополя и Крыма (Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» № 761/2 от 29 октября 1948 года, Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» № 2809-I от 21 мая 1992 года, Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» № 5359-I от 9 июля 1993 года), волеизъявление населения Крыма и Севастополя и иные правовые реалии. На-

спех сляпанные договорные формулы о российско-украинских границах не стабилизируют, а вносят путаницу в исторически сложившийся правовой режим границ.

Это приобретает особую актуальность в условиях, когда Украинская Сторона требует закрепить в договорном порядке фактические границы землепользования, нередко формировавшиеся без учета и в нарушение законодательных и нормативных документов, регламентирующих линию прохождения границы между РСФСР и УССР.

Украинская Сторона настаивала также на необходимости установления границы в Азовском море и Керченском проливе и безотлагательного разграничения территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны на Черном море.

В тексте Договора имеются положения, которые имеют серьезные юридические последствия для русских, проживающих как в России, так и вне ее. Так, предусмотренный в статье 12 Договора термин «национальное меньшинство» можно толковать как обозначающий русскоязычное население, веками проживающее на русских землях, сегодня отнесенных к государственной территории Украины. В пользу такого толкования свидетельствует упоминавшийся текст Обращения Верховного Совета Украины, в котором прямо использован термин – «русское национальное меньшинство» на Украине (п. 4 стр. 2 Обращения).

Напомним еще раз, что русские, проживающие в Украине, составляют по ряду регионов половину их населения, и отнесение такой половины, проживающей на земле своих пращуров, в разряд «национального меньшинства» не только иллогично, но и противоправно. Кроме того, включение такого понятия в международный договор России создало бы конфликт такой договорной нормы с пунктом 1 «б» ст. 72 Конституции Российской Федерации, в котором понятие «национальное меньшинство» имеет совершенно иное содержание. В преамбуле Конституции Российской Федерации говорится: «Мы,

многонациональный народ Российской Федерации...», а положения главы 2, составляющие основы правового статуса личности в Российской Федерации, не содержат термина «национальное меньшинство». Вместе с тем в пункте 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации закреплено «равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации».

Без привязки к конкретным реалиям национальной политики договаривающихся государств Договор от 31 мая 1997 года оставляет без внимания проводимую утвердившейся у власти украинизирующейся элитой политику выборочной дискриминации, объектом которой являются исключительно русские, сопоставимые по своей численности и роли практически во всех сферах жизни Украины с «титულიй» нацией.

По логике вещей Россия должна была бы именно в Договоре от 31 мая 1997 года добиваться для русских на Украине статуса одного из государствообразующих народов или хотя бы обеспечения условий нормального существования совершенно определенной национальной группы. Права же национально-этнических общностей практически сведены в Договоре (статья 12) к правам человека, то есть, в сущности, к индивидуальным правам. Сравнительный анализ национальной политики различных государств показывает, что такое сведение очень часто выражает и закрепляет в правовом отношении стремление разобщить негосподствующие национальные группы и принудить их к ассимиляции. Тенденции такого рода существуют и в Украине, где по галицийским моделям достаточно жестко осуществляется форсированное конструирование украинской нации, в жертву которой приносятся условия воспроизводства исторически сложившегося этнокультурного многообразия.

Подлинно демократическим решением в условиях изначальной многонациональности было бы признание наряду с индивидуальными также и коллективных прав народов и этнических групп, что уже осуществлено в российском законо-

дательстве (Закон о национально-культурной автономии и др.), но в целом чуждо украинскому. В этом смысле представленный на ратификацию Договор асимметричен, а использованный в нем «одномерный» подход оказывается слишком упрощенным. Он в целом не соответствует мировому опыту разработки законодательства, регулирующего национально-этнические отношения, ориентиром которому все больше и больше становится разработка правовых механизмов, обеспечивающих формирование мультикультурного общества.

Не выделив русский вопрос в качестве особого, не выразив обеспокоенности российской стороны и ее заинтересованности в демократическом решении данного вопроса и, главное, согласившись на формулы, создающие достаточное правовое пространство для проведения в жизнь политики форсированной украинизации, Россия уже заранее, «авансом» отказывается от права настаивать на иной, чем у украинских властей, точке зрения на национальные отношения и историческую роль русских на Украине, связывая себе руки на будущее.

Паритетность решения вопроса об изучении языков: русского на Украине и украинского в России искусственно закрепляется в статье 12 Договора в контексте проблемы национальных меньшинств. Никаких специальных оговорок, касающихся его функционирования в реальной языковой практике, не делается. Поскольку доля украинцев в составе населения Российской Федерации не превышает 2-3 процентов, тогда как доля русскоязычного населения Украины (русские, украинцы, белорусы, евреи, представители других народностей) выше по меньшей мере на порядок, линия украинских властей на умаление роли русского языка фактически становится общей позицией Российской Федерации и Украины.

Вопросы культуры присутствуют в Договоре в виде отдельной статьи (статья 24), однако весь сложный комплекс культурных отношений с Украиной, которая активно участвовала в формировании общерусской культуры и сама пользовалась

ее плодами, сведен к протокольным мероприятиям типа фестивалей национального искусства и сотрудничеству в деле охраны памятников. На деле это означает ликвидацию основы для того, чтобы вместе создавать культуру, как мы это делали до сих пор.

Вопросы культуры и образования имеют первостепенное значение для развития отношений Украины и России. Стратегические интересы России состоят в сохранении общего культурно-информационного пространства, которое на протяжении нескольких столетий объединяло восточнославянские народы и этнические группы в единый цивилизационный ареал. Если этого удастся добиться, удастся сохранить и взаимопонимание между нашими народами, независимо от конъюнктурных соображений украинизирующейся элиты. Россия должна была бы добиваться создания правового поля, в рамках которого возможно беспрепятственное развитие постоянного культурного взаимодействия на всех уровнях. Это соответствует и настроениям украинского народа, большинство которого не понимает и не принимает эйфории самоустийности и стремления духовно отгородиться от России<sup>1</sup>.

Не ясна воля сторон по ст. 22 Договора: предусматривается ли сотрудничество в ликвидации любых аварий на представляющих взаимный интерес линиях связи, магистральных трубопроводах и т.д. – или же речь идет только об авариях, «возникших в результате чрезвычайных ситуаций». Последние составляют лишь одну категорию аварий, которые могут произойти, также и в результате, например, инженерных просчетов, небрежности оператора и т.д. Такая авария, например, на магистральном трубопроводе, может также вызвать чрезвычайные негативные последствия для обеих сторон и причинить огромный ущерб трансграничного характера. Интересам и России и Украины отвечало бы взять обязательства по

<sup>1</sup> А.Л.Андреев. Экспертное заключение на Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, 1998.

оказанию друг другу содействия в ликвидации последствий любой крупной аварии на объектах, перечисленных в ст. 22, причем независимо от причин возникновения, выяснение которых, как правило, занимает немало времени.

На основании государственной-правовой экспертизы положений статей Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками сделал следующие выводы:

1. Положения Договора противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, стандартам Совета Европы, Конституции Российской Федерации (глава 1, статьи 2, 3, 4, 5 (часть 3), 6, 8 (часть 3), 12, 15 (часть 4), 16 (часть 2), 17 (часть 1), 46 (часть 3), 55 (часть 2), 61 (часть 2), 67, 68 (часть 1), Закону Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (статья 13), Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» и принципу непрерывности (континуитета) Российской государственности.

2. На стадиях заключения Договора не учтена добросовестность выполнения Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года, Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 мая 1992 года, договоренностей в рамках Содружества Независимых Государств от 8 и 21 декабря 1991 года, 22 января 1993 года.

3. Не выполнена статья 16 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», определяющая порядок внесения на ратификацию международных договоров – не представлено в Государственную Думу «Обращение Верховного Совета Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации», из которого следует, что 14 января 1998 года завершены процедуры, необходимые для принятия Договора законодательной властью Украины.

4. В «Обращении Верховного Совета Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации» законодательный орган Украины в соответствии с пунктом 5 статьи 85 Конституции Украины, закрепляющей полномочия Верховного Совета определять основы внутренней и внешней политики, сделал одностороннее заявление по ряду юридически значимых позиций, подпадающих под определение «оговорка», предусмотренное Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. (п. 1d ст. 2). Оговорка же государства к Договору, как известно, имеет юридическое последствие: оговорка «изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношении с этим другим участником положения договора, к которым оговорка относится, в пределах сферы действия оговорки» (п. 1 ст. 21 Венской конвенции о праве международных договоров).

5. Не выполняются положения статьи 13 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», вследствие чего миллионы граждан Российской Федерации в Крыму, Севастополе и на Украине в одночасье лишены гражданства Российской Федерации, что противоречит положению части 3 статьи 6 Конституции Российской Федерации, согласно которому гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства, и не учитывает конституционное требование о недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (часть 2 статьи 55).

6. Вследствие нарушения обязательств по международным договорам Российской Федерации Украинской Стороной, МИД России либо другие федеральные органы исполнительной власти совместно с МИД России должны были в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые Договором, направить Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями само-

го Договора, что не было сделано вопреки статье 33 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

7. Подписание Президентом Украины Л.Кучмой в Мадриде 9 июля 1997 года Хартии об особом партнерстве между Украиной и Организацией Североатлантического договора, учения «Си-Бриз-97» военно-морских сил Украины и Соединенных Штатов Америки, проходившие с 25 по 31 августа 1997 года в северо-западной части Черного моря, на западном побережье Крыма и в воздушном пространстве над ними, переговоры делегации гидрографических служб береговой охраны США с соответствующими службами Украины о совместном проведении гидрографических работ в ряде районов акватории Черного моря, прилегающих к местам дислокации Черноморского флота Российской Федерации, проведенные в конце 1997 года, форсированное вытеснение русского языка и русской культуры из всех сфер общественной жизни Украины, а российских средств массовой информации из ее информационного пространства, закрытие русских классов в школах, отказ обучать детей на русском языке и религиозные притеснения на Украине следует рассматривать как действия Украинской Стороны, противоречащие статьям 3-7 и 10-12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной и в соответствии со статьей 18 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года лишаящие Договор его объекта и цели.

8. В условиях действия Договора между РСФСР и Украинской ССР, подписанного в городе Киеве 19 ноября 1990 года, новый политический договор между Российской Федерацией и Украиной может быть заключен не иначе как после правового разрешения проблем, связанных со статусом Крыма, города-героя Севастополя, Черноморского флота России, граждан Российской Федерации и российских соотечественников, с учетом опубликованных и действующих Указов Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года

д.№ 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр», Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» и Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» (статья 13).

С учетом вышеизложенного Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками предлагал Государственной Думе:

1. Не ратифицировать Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года.

2. На основании пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» рекомендовать Президенту Российской Федерации выступить с инициативой заключения международного договора Российской Федерации с Украиной, оговаривающего с учетом исторического правооснования статус Крыма, города-героя Севастополя, русского языка, граждан Российской Федерации и российских соотечественников на Украине.

3. Рекомендовать Президенту Российской Федерации в соответствии со статьей 33 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» дать поручение Министерству иностранных дел Российской Федерации и другим федеральным органам исполнительной власти представить предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права по обеспечению выполнения заключенных международных договоров Российской Федерации с Украиной.

В своем заключении, принятом 22 января 1999 года, Комитет дал также подробный анализ допущенных нарушений процедуры, установленной Регламентом Государственной

Думы, при рассмотрении проекта закона «О ратификации Договора».

Среди этих нарушений отметим следующие:

Заявление Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина при подписании российско-украинских документов (г.Киев, 31 мая 1997 г.) внесло определенную асимметрию в процедуру выражения согласия на обязательность международного договора, поскольку согласно Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики Российского государства, подписывает и обнародует федеральные законы, включая и законы о ратификации международных договоров.

Верховный Совет Украины также сопровождал ратификацию Договора Обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, где обозначил круг дополнительных претензий Украины к России, удовлетворение которых, по замыслу депутатов Верховного Совета Украины, «устранит препятствия для полноценного сотрудничества в духе дружбы, партнерства, взаимного уважения и равноправия».

Поскольку Верховный Совет Украины в соответствии со статьей 85 (часть 5) Конституции Украины уполномочен определять основы внутренней и внешней политики государства, а в силу пункта 1 статьи 7 Закона Украины «О международных договорах Украины» законы о ратификации международных договоров Украины подписываются Председателем Верховного Совета Украины, указанное Обращение, устранив количественную асимметрию, закрепило одностороннее заявление Украины по ряду юридически значимых позиций.

При этом неясно, желает ли этим односторонним заявлением Верховный Совет Украины исключить или изменить действие положений Договора в их применении к России. С учетом этого было бы юридически некорректно оставить без внимания указанное одностороннее заявление, в отношении которого впоследствии можно утверждать:

что оно сделано при принятии Договора, то есть при выражении согласия на обязательность Договора;

что посредством этого заявления Верховный Совет Украины желает исключить или изменить юридическое действие положений Договора в их применении к России до исполнения ею требований Верховного Совета Украины, перечисленных в заявлении.

Такое одностороннее заявление при желании может быть истолковано как подпадающее под определение «оговорка», предусмотренное подпунктом d) пункта 1 статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Оговорка же государства к Договору в силу подпункта а) пункта 1 статьи 21 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года имеет юридическое последствие: она «изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношении с этим другим участником положения договора, к которым оговорка относится, в пределах сферы действия оговорки».

Как пример можно привести предусмотренный в пункте 4 Обращения Верховного Совета Украины термин «русское национальное меньшинство», который можно толковать как обозначающий коренное русское население, живущее на своих исконных землях, сегодня отнесенных к государственной территории Украины.

Следует заметить также, что в случае завершения процедуры ратификации указанного Договора данное положение для Российской Федерации будет считаться вступившим в силу уже с 14 января 1999 года согласно пункту 5 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, который гласит, что «оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней».

Договор был внесен в Государственную Думу без учета подпункта а) пункта 1 статьи 2 и статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. В связи с этим не выполнена статья 16 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», определяющая порядок внесения на ратификацию международных договоров, – не представлены в Государственную Думу: Совместное заявление Российской Федерации и Украины, Российско-Украинская декларация, подписанные президентами двух стран в день подписания самого Договора, заявление Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина при подписании российско-украинских документов (г.Киев, 31 мая 1997 г.), а также Обращение Верховного Совета Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации, из которого следует, что 14 января 1998 года были завершены процедуры, необходимые для принятия Договора законодательной властью Украины.

При рассмотрении Договора докладчиком выступил Министр иностранных дел Российской Федерации И.С.Иванов, который не был назначен соответствующим распоряжением Президента Российской Федерации официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации указанного Договора.

В результате толкования рамочных статей Договора по схеме, указанной выше, можно утверждать, что Россия будет являться участником одного Договора, а Украина – другого, то есть обязательства и права России и Украины по Договору согласно подпункту б) пункта 4 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года носят неадекватный характер.

В силу подпункта б) пункта 3 статьи 60 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года можно утверждать, что произошло нарушение договорного положения, имеющего существенное значение для осуществления объек-

та и целей договора. Таким образом, ставятся под вопрос как сама возможность, так и ценность договорных отношений между Россией и Украиной в области, регулируемой Договором, что представляет собой непосредственную угрозу договорной цели.

В ходе обсуждения палатой проекта закона «О ратификации» фракция КПРФ в соответствии с частью 1 статьи 94 Регламента Государственной Думы внесла проект постановления Государственной Думы «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и проект заявления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

Указанные документы внесены на рассмотрение палаты и зарегистрированы 25 декабря 1998 года без соответствующего заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, не согласованы с Президентом Российской Федерации, что является нарушением статьи 48, пункта 2 статьи 94 и пункта 2 статьи 194 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым «в случае, «если Государственная Дума сопровождает ратификацию международного договора заявлением, не согласованным предварительно с Президентом Российской Федерации, проект федерального закона о ратификации международного договора принимается в первом чтении. К такому законопроекту применяются общие правила, предусмотренные настоящим Регламентом для законопроектов, принятых в первом чтении». Тем более, что в Заявлении Государственной Думы делается основной акцент на процедуре подтверждения Государственной границы Российской Федерации и Украины, хотя процессы делимитации и демаркации границы в начале пути. Кроме того, в первом абзаце статьи 2 Закона Российской Федерации «О государственной



границе Российской Федерации» закреплено: «Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению». Наряду с указанным существуют специальные юридические документы о статусе города Севастополя и о правовой оценке изменения статуса Крыма.

Обсуждение указанных документов осуществлялось с нарушением статьи 46, пункта 1 статьи 53, пункта 3 статьи 87, пункта 3 статьи 94 и полным игнорированием статьи 219 Регламента, что явилось причиной лишения депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы, определенных статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возможности реализации своего права законодательной инициативы.

Проект постановления Государственной Думы был внесен на рассмотрение Совета Государственной Думы, который внес его на обсуждение Государственной Думы. Но в повестке дня заседания Думы он не значился.

Однако работа, проделанная Комитетом, не была перечеркнута. В основе ее – объективные закономерности развития событий. И главная закономерность состоит в том, что Российская Империя, РСФСР, СССР и Российская Федерация – один и тот же участник межгосударственных отношений, один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, непрерывный.

Ввиду юридической безграмотности и политической конъюнктуры (и то, и другое во многом явилось следствием прихода во власть непрофессиональных чиновников) достаточно долгое время происходило на официальном и неофициальном уровнях смешение понятий «продолжатель» и «правопреемник», что напрямую отражалось на восприятии роли и места России в сфере межгосударственных отношений.

К оценке Договора нельзя подходить без учета особых сложившихся исторических и правовых реальностей, в первую очередь общего прошлого нынешней Российской Федерации и нынешней Украины, а также существования крупных нерешенных политико-правовых проблем, обусловленных прекращением действия Союза ССР.

История отечественной государственности, Киевская Русь, исторически единые славянские корни русской и украинской национальности, проживание веками совместно русских и украинцев на единой территории и в рамках одного государства, административно-территориальное, а не национально-этническое деление в бывшем Союзе ССР между РСФСР и Украинской ССР, эти и многие иные особые обстоятельства исторического характера не получили адекватного юридического отражения в содержании Договора. Оставлены без договорного учета и исторически сложившаяся взаимозависимость экономики регионов современной России и Украины, их общие природные ресурсы и необходимость согласованного управления ими. Договорно не отражен принцип континуитета, т.е. продолжения Россией осуществления функций Российской Империи, РСФСР, СССР.

Исторический анализ развития народов России и Украины подкрепляет вывод о стратегической ошибочности и нелепости «развода», навязанного им Западом с целью ликвидации славянской цивилизации.

Территориальный аспект отношений России и Украины не может быть закрыт в одночасье по легковесной воле временщиков. Территориальные вопросы сопредельных государств, даже самых родственных, тщательно взвешиваются, не решаются методом давления и угроз.

С этой принципиальной позиции Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года был преждевременным и неприемлемым для России.

Украина, пройдя такой же тяжелый, как и у России, путь, сформировалась как государство благодаря опоре на Россию. Поскольку Россия и Украина, как родственные народы, предполагают строить свои отношения на уровне равноправных государств, то был бы вполне логичен их честный «семейный развод», исключая в исторической перспективе взаимные претензии.

Российская Федерация как исторический преемник Российской империи и Союза ССР, утверждавшая свой суверенитет и могущество на протяжении веков, не может идти на поводу политической конъюнктуры временщиков. Уступки в отношении собратьев по бывшему Союзу чреваты для нее цепной реакцией сепаратизма и развала.

После распада СССР Российская Федерация, как носитель исконной российской государственности, в полном объеме приняла на себя международные обязательства СССР и тем самым безоговорочно подтвердила свою историческую преемственность, как государства абсолютного суверенитета.

### **§ 6. Попытка группы депутатов Государственной Думы отменить ратификацию Договора 1997 года**

Несмотря на огромную подготовительную работу, которую провел Комитет по делам СНГ и связям с соотечественниками по организации государственно-правовой экспертизы. Договора 1997 года, привлечение лучших юристов конституционалистов и международников – к всестороннему и глубокому анализу этого Договора, переломить ситуацию и не допустить его ратификацию не удалось. Со временем выясняется многие факты, скрытые в архивах. Но одна из причин поражения лежит на поверхности – противодействие исполнительной и идейной властей. В Украине же все три ветви власти объединились и активно действовали в едином русле при решении крымских вопросов. В России же официоз старатель-

но обходил проблемы Крыма и Севастополя: не дай Бог, украинские политики будут пугать народ Украины опасными происками «москалей», угрожать обращением в ООН, к помощи НАТО.

Были предприняты попытки отмены ратификации путем обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации. Было ясно, что Суд не поддержит запрос, но и оставлять без внимания грубые нарушения правовых норм как в самом Законе, так и в процедуре прохождения ратификации Закона было бы неправильно.

22 января 1999 года состоялось заседание Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками, на котором были заслушаны и обсуждены результаты рассмотрения Государственной Думой проекта федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Комитет решил: принять предложенный проект заключения Комитета; утвердить текст проекта постановления Государственной Думы по данному вопросу; рекомендовать Государственной Думе принять проект постановления Государственной Думы по вопросу повестки дня заседания Комитета; направить решение Комитета и заключение Комитета с текстом проекта постановления Государственной Думы и другими сопроводительными документами в Совет Государственной Думы для включения указанного проекта постановления Государственной Думы в повестку дня заседания Государственной Думы 27 января 1999 года.

В Заключении Комитета, принятом в связи с допущенными нарушениями процедуры, установленной Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении проекта федерального закона

«О ратификации Договора» от 25 декабря 1998 года, говорилось следующее.

Одним из правовых изъянов Договора, отмеченных было закрепление в тексте статьи 12 понятия «национальные меньшинства», которое вступило в противоречие с основами конституционного строя и основами правового статуса личности (главы I и II Конституции Российской Федерации). Другим правовым изъяном текста Договора было закрепление в статье 2 подтверждения нерушимости существующих границ между Россией и Украиной, которые к настоящему времени не только не демаркированы, но даже и не делимитированы.

Указанные правовые положения были впоследствии усугублены разрушением окончательного текста Договора через искажение процедуры выражения согласия на обязательность международного договора. В частности, Договор внесен в Государственную Думу без учета подпункта а) пункта 1 статьи 2 и статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. В связи с этим не выполнена статья 16 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», определяющая порядок внесения на ратификацию международных договоров, а именно – не представлены в Государственную Думу Совместное заявление Российской Федерации и Украины, Российско-Украинская декларация, подписанные президентами двух стран в день подписания самого Договора, а также заявление Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина при подписании российско-украинских документов (г.Киев, 31 мая 1997 г.), а также Обращение Верховного Совета Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации, из которого следовало, что 14 января 1998 года были завершены процедуры, необходимые для принятия Договора законодательной властью Украины.

При рассмотрении Договора докладчиком выступил Министр иностранных дел Российской Федерации И.С.Иванов, который не был назначен соответствующим распоряжением Президента Российской Федерации официальным представи-

телем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации указанного Договора.

В случае возможного вступления Договора в силу, – говорилось далее, – каждая из сторон на будущих переговорах по заключению различных соглашений может предложить свое толкование соответствующей рамочной статьи Договора. При этом каждая из них в соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года должна будет толковаться в контексте всего договора, включая его преамбулу и документы, подписанные президентами одновременно с Договором, а также в контексте Обращения Верховного Совета Украины и Заявления Государственной Думы.

В результате толкования рамочных статей Договора по схеме, указанной выше, можно утверждать, что Россия будет являться участником одного Договора, а Украина – другого, то есть обязательства и права России и Украины по Договору согласно подпункту б) пункта 4 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года носят неадекватный характер.

В силу подпункта б) пункта 3 статьи 60 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года можно утверждать, что произошло нарушение договорного положения, имеющего существенное значение для осуществления объекта и целей договора. Таким образом, ставятся под вопрос как сама возможность, так и ценность договорных отношений между Россией и Украиной в области, регулируемой Договором, что представляет собой непосредственную угрозу договорной цели.

В ходе обсуждения палатой проекта федерального закона о ратификации Договора фракция КПРФ в соответствии с частью 1 статьи 94 Регламента Государственной Думы внесла проект постановления о заявлении Государственной Думы в связи с ратификацией Договора и проект заявления Государственной Думы в связи с ратификацией Договора. Указанные

документы были внесены на рассмотрение палаты и зарегистрированы 25 декабря 1998 года без соответствующего заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, не согласованы с Президентом Российской Федерации, что является нарушением статьи 48, пункта 2 статьи 94 и пункта 2 статьи 194 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым: «В случае, если Государственная Дума сопровождает ратификацию международного договора заявлением, не согласованным предварительно с Президентом Российской Федерации, проект федерального закона о ратификации международного договора принимается в первом чтении. К такому законопроекту применяются общие правила, предусмотренные настоящим Регламентом для законопроектов, принятых в первом чтении».

В Заявлении Государственной Думы делался основной акцент на процедуре подтверждения Государственной границы Российской Федерации и Украины, хотя процессы делимитации и демаркации границы были еще в начале пути. Кроме того, в первом абзаце статьи 2 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» закреплено: «Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению». Наряду с указанным существуют специальные юридические документы о статусе города Севастополя и о правовой оценке изменения статуса Крыма, которые опубликованы и являются действующими, а также волеизъявления как населения города Севастополя, так и Крыма.

Обсуждение указанных документов осуществлялось с нарушением статьи 46, пункта 1 статьи 53, пункта 3 статьи 87, пункта 3 статьи 94 и полным игнорированием статьи 219 Регламента, что явилось причиной лишения депутатов Государ-

ственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы, определенных статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возможности реализации своего права законодательной инициативы.

Таким образом, была нарушена статья 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации – принцип верховенства Конституции Российской Федерации в части соблюдения процедуры законотворчества в Российской Федерации.

Совет Государственной Думы, рассмотрев вопрос о проекте Постановления Государственной Думы «Об отмене Постановления Государственной Думы Российской Федерации «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», внесенный депутатом Государственной Думы В.Г.Вишняковым, принял, за подписью Селезнева Г.Н., решение: направить указанный проект постановления Государственной Думы на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы 13 января 1999 года. Однако в повестке дня заседания Государственной Думы 13 января 1999 года данный вопрос не значился.

5 февраля 1999 года собрание группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации приняло решение «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации не вступившего в силу Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в городе Киеве 31 мая 1997 года». В решении говорилось, что в соответствии со статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, статьями 3, 36, 37, 38, 39, 88 и 89 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и в порядке, установленном статьей 215 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Собрание группы депутатов Государственной Думы решило: обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конститу-

ции Российской Федерации не вступившего в силу Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в городе Киеве 31 мая 1997 года. Депутату Государственной Думы председателю Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Тихонову Георгию Ивановичу, депутату Государственной Думы доктору юридических наук Вишнякову Виктору Григорьевичу и депутату Государственной Думы Столяровой Насиме Калимовне было поручено представлять группу депутатов Государственной Думы численностью 157 человек, подписавших указанный запрос, при его рассмотрении в Конституционном Суде Российской Федерации. Подписи: Председатель Собрания А.Г.Чехоев, секретарь Собрания Н.К.Столярова.

В самом запросе, подписанном 157 депутатами Государственной Думы, была изложена следующая позиция:

1. Не вступивший в силу Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанный в городе Киеве 31 мая 1997 года, не подлежит введению в действие и применению для Российской Федерации из-за несоответствия положений статей 2, 3 и 12 Договора Конституции Российской Федерации (статьи 4, 5 и 67).

2. При вступлении Договора в силу создается правовой прецедент территориальных уступок России иностранным государствам и нормативного правового закрепления статуса национального меньшинства в нарушение правовых основ конституционного строя и федеративных отношений, прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации (главы 1, 2 и 3 Конституции Российской Федерации). Это создает реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, ее суверенитету и территориальной целостности, а также может послужить стимулом для предъявления территориальных претензий другими государствами.

3. На территории Украины ущемляются права и свободы русского и других коренных народов, в том числе конститу-

ционные гарантии прав и свобод (глава 2 Конституции Российской Федерации) граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на Украине.

Вопрос о правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма стал предметом нескольких запросов депутатов Государственной Думы.

Так, в Конституционный Суд Российской Федерации – был внесен депутатами Государственной Думы – членами Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками запрос о соответствии Конституции Российской Федерации Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Закона РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР» и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году».

Необходимые данные о представителях заявителя и их полномочиях:

Председатель Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Тихонов Георгий Иванович, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Чехоев Анатолий Георгиевич и заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Вакуленко Михаил Юрьевич.

Точные наименования, даты принятия актов, подлежащих проверке на соответствие Конституции Российской Федерации:

1. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» («Известия», 27 февраля 1954, № 49).

2. Закон РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР» (Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946-1954 гг., 1955, с. 81).

Сведений об отмене, о признании утратившими силу, о внесении изменений или дополнений в Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», в Закон РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР, в Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 6 февраля 1992 года № 2292-1 «О продолжении работы по изучению правовой обоснованности решений Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. и Верховного Совета СССР от 26 апреля 1954 г. о выведении Крымской области из состава РСФСР» и в Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» органами государственной власти РСФСР, Российской Федерации, а равно и СССР не имеется.

В пункте 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» признано не имевшим юридической силы с момента принятия Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР».

В пункте 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» не была дана правовая оценка конституирования Законом РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР» и последующим законодательством РСФСР данного факта. В указанном пункте Постановления не была дана правовая оценка Договора между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой 1990 года, заключенного между республиками – составными частями единого государства – СССР, согласно статье 6 которого Россия и Украина признают и уважают территориальную целостность друг друга «в ныне существующих в рамках СССР границах». Также в указанном пункте Постановления не была дана правовая оценка международных договоров Российской Федерации (РСФСР), заключенных с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, в которых декларируется принцип территориальной целостности.

После распада СССР действие принципа территориальной целостности для государств-учредителей СССР как субъектов международного права стало осуществляться в границах по состоянию на момент утверждения Договора об образовании Союза ССР на I Съезде Советов Союза ССР 30 декабря 1922 года в городе Москве.

28 июня 1996 года Верховный Совет Украины принял Конституцию Украины. В одностороннем порядке, без принятия соответствующего решения органов государственной власти Российской Федерации и без согласования с Российской Федерацией Украина распространила свою юрисдикцию на Крымскую область, включив Крымскую область как Автономную Республику Крым в административно-территориальное устройство Украины в статье 133 и в разделе X Конституции Украины.

Позиция заявителя по поставленному вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации заключалась в следующем:

Государственная Дума считает, что:

1. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» противоречит статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) и Разделу второму (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Закон РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР» противоречит статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) и Разделу второму (часть 2) Конституции Российской Федерации.

3. Пункт 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» не противоречит статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) и Разделу второму (часть 2) Конституции Российской Федерации.

4. Конституирование законодательством РСФСР и договорами РСФСР, заключенными в рамках СССР, факта передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР, последовавшее после принятия Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», с момента прекращения СССР 8 декабря 1991 года нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права и не несет правовых последствий.

5. Статья 6 Договора между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой, подписанного в городе Киеве 19 ноября 1990 года: «Высокие договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность Российской Советской Федеративной Социалистической

Республики и Украинской Советской Социалистической Республики в ныне существующих в рамках СССР границах», прекратила свое действие с момента прекращения СССР 8 декабря 1991 года.

6. Вопрос гражданства каждого гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего в Крымской области (Республике Крым), может быть решен только путем заключения межгосударственного Соглашения об оптации (выборе гражданства): в данном случае – заключения Соглашения о выборе гражданства Украины гражданами России, постоянно проживающими в Крымской области (Республике Крым).

7. Государственный суверенитет Российской Федерации над Крымской областью в 1954 году не был передан Украине. Вопрос изменения принадлежности Крымской области (Республики Крым) может решаться исключительно в согласии с Конституцией Российской Федерации через всенародный опрос (референдум).

8. Российская Федерация – Россия, будучи государством-учредителем СССР, являясь государством-продолжателем территориальных прав РСФСР, правопреемником СССР и государством-продолжателем СССР, вправе осуществлять свой государственный суверенитет в границах, существовавших до вступления в силу Договора об образовании СССР, утвержденного I Съездом Советов Союза ССР 30 декабря 1922 года в городе Москве.

Требование, обращенное в связи с запросом, к Конституционному Суду Российской Федерации:

Дать правовую оценку решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году.

Проверить Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Закон РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона)

РСФСР» и Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» на соответствие статьям 4, 8 (часть 1), 12, 16 (часть 2) и Разделу второму (часть 2) Конституции Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным просим Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить конституционность пункта 1 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 г. № 2809-1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году», неконституционность Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» и неконституционность Закона РСФСР от 2 июня 1954 года «О внесении изменений и дополнений в статью 14 Конституции (Основного Закона) РСФСР».

Просим рассмотреть настоящий запрос в сжатые сроки в связи с подготовкой к подписанию политического Договора между Российской Федерацией и Украиной, а также с отсутствием договоренности между сторонами по комплексному урегулированию проблем Черноморского флота.

Комитет утвердил текст проекта постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-II ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» с учетом замечаний и предложений Правового управления Аппарата Государственной Думы.

В связи с вышеизложенным депутаты Государственной

Думы просят Конституционный Суд Российской Федерации проверить соответствие Конституции Российской Федерации не вступившего в силу Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

В запросе излагались конкретные основания к рассмотрению настоящего запроса Конституционным Судом Российской Федерации:

Указанный Договор, направленный для проверки на соответствие Конституции Российской Федерации, согласно статье 106 (пункт «г») Конституции Российской Федерации и статье 15 (часть 1, пункт «г») Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» подлежит ратификации в форме федерального закона. В настоящем времени он не вступил в силу, принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и находится на рассмотрении в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

12 февраля 1999 года Председатель Комитета СНГ Г.И. Тихонов направил Председателю Конституционного Суда Российской Федерации М.В.Баглаю письмо, в котором говорилось:

В дополнение к исходящему № 195 от 12 февраля 1999 года об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации не вступившего в силу Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в городе Киеве 31 мая 1997 года.

Настоящий Договор ратифицирован Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и направлен в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Планируемая дата рассмотрения 17 февраля 1999 года.

Учитывая, что по мнению группы депутатов Государственной Думы численностью сто пятьдесят семь человек, отдельные положения Договора затрагивают основы конституци-



онного строя, федеративного устройства, права и свободы граждан Российской Федерации и то, что вступление в силу и исполнение Договора создает реальную угрозу национальной безопасности России, ее суверенитету и территориальной целостности убедительно прошу Вас воспользоваться предоставленным статьей 42 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом обратиться в Совет Федерации с предложением о приостановлении процесса вступления в силу оспариваемого Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в городе Киеве 31 мая 1997 года, до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации.

Письмо осталось без ответа.

Законом о Конституционном Суде такого рода просьбы не урегулированы и не могут приниматься во внимание Конституционным Судом. В свою очередь самому Суду законом предоставлено право «в случаях, не терпящих отлагательства» обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта, процесса вступления в силу оспариваемого международного договора Российской Федерации до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации (часть 3 статьи 42). Речь идет о предложении, поэтому остается рассчитывать только на добрую волю соответствующих органов и должностных лиц.

Поскольку запрос был принят к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации в пленарном заседании, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации поручил одному из судей предварительно изучить обращение депутатов Государственной Думы, которое в соответствии со статьей 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации должно было быть завершено не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения. И только после этого Конституционный Суд Российской Федерации

принимает решение по вопросу принятия обращения к рассмотрению в пленарном заседании не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения обращения судьей, которому это было поручено (ст. 42 Закона).

Закон о Конституционном Суде Российской Федерации содержит специальную главу X «Рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации». Глава не содержит конкретных сроков прохождения рассмотрения дела о проверке конституционности не вступивших в силу международного договора Российской Федерации. Предусмотренные ст.ст. 41-42 Закона сроки прохождения данного дела являются общими для всех обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не учитывают особенности прохождения дела о не вступивших в силу международных договорах. Сроки могут меняться в зависимости от субъективного желания судей Конституционного Суда.

Глава X имеет поэтому весьма неустойчивую правовую основу, декларативна по своему содержанию и не гарантирует положительного решения вопроса о признании не вступившего в силу проверка Конституционного Договора становится не подведомственной Конституционному Суду.

Применительно к запросу Государственной Думы Конституционный Суд «разрешил вопрос» весьма просто – дождавшись (и не предпринимая никаких действий), когда можно будет провозгласить, что международный договор не может быть ратифицирован или вступить в силу для Российской Федерации иным образом.

Напомним, что Договор 1997 года был ратифицирован Советом Федерации 17 февраля 1999 года. При этом в Постановлении Совета Федерации о ратификации было определено, что обмен ратификационными грамотами по Договору следует произвести после ратификации Верховной Радой Украины трех Соглашений между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту. Названные соглашения

были ратифицированы Верховной Радой Украины 24 марта 1999 года. По информации МИД Российской Федерации обмен ратификационными грамотами по Договору был запланирован на 1 апреля 1999 года. С этого момента Договор вступал в силу, и, следовательно, проверка его конституционности должна была стать не подведомственной Конституционному Суду, что и стало бы основанием для принятия им «отказного» определения согласно п. 1 части первой статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Однако Соглашения по Черноморскому флоту вступали в силу не после их ратификации Верховной Радой Украины, а после обмена ратификационными грамотами по Соглашениям. Соответственно и Договор должен был вступить в силу по завершению всех стадий процесса ратификации как по Договору, так и по Соглашениям.

Процедуры по подписанию ратификационных грамот по черноморским соглашениям завершились в июне 1999 года, а сам обмен грамотами произошел в июле 1999 года. С этого срока и вошел в силу Договор 1997 года, а не с 1 апреля 1999 года. «Ускорение» срока вступления Договора 1997 года путем «упрощения» процедуры вступления в юридическую силу Соглашений о Черноморском флоте привело к грубому нарушению норм международного права.

Пока Суд занимался предварительным изучением запроса, процесс подготовки к обмену ратификационными грамотами как в Украине, так и в России шел полным ходом. Стало ясно, что соревнование в этой гонке выиграет исполнительная власть. Уже 1 апреля 1999 г. Россия и Украина обменялись ратификационными грамотами, и Договор вступил в силу. Суду лишь оставалось вынести решение об отказе в рассмотрении запроса по существу, поскольку он не вправе был оценивать конституционность вступившего в силу Договора.

Перед Конституционным Судом стояла одна единственная цель – не допустить рассмотрения запроса Государствен-

ной Думы на заседании Конституционного Суда. С многочисленными процедурными нарушениями Закона о Конституционном Суде эта цель была достигнута.

29 апреля 1999 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Определение № 62-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статей 2, 3 и 12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной<sup>1</sup>.

В определении, подписанном Председателем Конституционного Суда РФ М.Баглаем и его заместителем Т.Морщаковой, излагалось следующее:

1. 12 февраля 1999 года в Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос 157 депутатов Государственной Думы о проверке конституционности статей 2, 3 и 12 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в городе Киеве 31 мая 1997 года. По мнению заявителей, Договор не подлежит введению в действие и применению в Российской Федерации из-за несоответствия его статей 2, 3 и 12 статьям 4, 5 и 67 Конституции Российской Федерации.

Статья 2 Договора предусматривает, что Высокие Договаривающиеся Стороны в соответствии с положениями Устава ООН и обязательствами по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе уважают территориальную целостность друг друга и подтверждают нерушимость существующих между ними границ.

Согласно статье 3 Договора Высокие Договаривающиеся Стороны строят отношения друг с другом на основе принципов взаимного уважения, суверенного равенства, территориальной целостности, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, неприменения силы или угрозы силой, включая экономические и иные способы давления, права народов свободно распоряжаться своей судьбой, невмешательства во

<sup>1</sup> [http://lawrussia.ru/texts/legal\\_760/doc760a237x939.htm](http://lawrussia.ru/texts/legal_760/doc760a237x939.htm)

внутренние дел, соблюдения прав человека и основных свобод, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения взятых международных обязательств, а также других общепризнанных норм международного права.

Заявители полагают, что названные положения создают и закрепляют международно-правовую основу территориальных уступок России Украине, а отсутствие между сторонами договоров, касающихся разграничения территориального моря и воздушного пространства над ним, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, подрывает национальную безопасность, государственный суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации.

Статья 12 Договора предусматривает защиту и гарантии прав национальных меньшинств. По мнению заявителей, включение в правовую систему Российской Федерации норм о статусе национальных меньшинств приведет к возникновению правовой коллизии и неопределенности, которые могут иметь негативные последствия, затрагивающие правовые основы конституционного строя и федеративных отношений, права и свободы человека и гражданина.

2. В период предварительного изучения данного запроса в соответствии со статьей 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а именно 17 февраля 1999 года, Совет Федерации одобрил принятый Государственной Думой Федеральный закон «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», а 2 марта 1999 года Президент Российской Федерации его подписал; 1 апреля 1999 года по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной был осуществлен обмен ратификационными грамотами между сторонами, что согласно статье 39 Договора означает его вступление в силу с этой даты. Такой порядок определен и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», статья 24 которого устанавливает, что междуна-

родные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и в порядке и в сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами.

Между тем в соответствии со статьей 125 (часть 2, пункт «г») Конституции Российской Федерации, статьями 3 (подпункт «г» пункта 1 части первой) и 89 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации правомочен проверять конституционность лишь не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; разрешение дел о проверке соответствия Конституции Российской Федерации вступивших в силу международных договоров Российской Федерации неподведомственно Конституционному Суду Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 41, 68 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации определил: Прекратить производство по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной в связи с вступлением указанного Договора в силу.

Несомненно, члены Конституционного Суда знали о содержании изложенного документа, как и о других решениях и заключениях Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками. Не исключено, что перспектива рассмотрения конституционного запроса Государственной Думы не вдохновляла конституционных судей. Тем более, что процедура рассмотрения Договора 1998 года в Государственной Думе давала веские основания для серьезного обсуждения весьма спорных аспектов не вступившего в силу международного Договора Российской Федерации и признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Верховный Совет Украины также сопровождал ратификацию Договора Обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, где обозначил круг дополнительных претензий Украины к России, удовлетворение которых, по замыслу депутатов Верховного Совета Украины, «устранит препятствия для полноценного сотрудничества в духе дружбы, партнерства, взаимного уважения и равноправия».

Поскольку Верховный Совет Украины в соответствии со статьей 85 (часть 5) Конституции Украины уполномочен определять основы внутренней и внешней политики государства, а в силу пункта 1 статьи 7 Закона Украины «О международных договорах Украины» законы о ратификации международных договоров Украины подписываются Председателем Верховного Совета Украины, указанное Обращение, устранив количественную асимметрию, закрепило одностороннее заявление Украины по ряду юридически значимых позиций.

При этом неясно, желает ли этим односторонним заявлением Верховный Совет Украины исключить или изменить действие положений Договора в их применении к России. С учетом этого было бы юридически некорректно оставить без внимания указанное одностороннее заявление, в отношении которого впоследствии можно утверждать:

что оно сделано при принятии Договора, то есть при выражении согласия на обязательность Договора;

что посредством этого заявления Верховный Совет Украины желает исключить или изменить юридическое действие положений Договора в их применении к России, до исполнения ею требований Верховного Совета Украины, перечисленных в заявлении.

Следовательно, такое одностороннее заявление при желании может быть истолковано как попадающее под определение «оговорка», предусмотренное подпунктом d) пункта 1 статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Оговорка же государства к Договору в силу подпункта а) пункта 1 статьи 21 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года имеет юридическое последствие: оговорка «изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношении с этим другим участником положения договора, к которым оговорка относится, в пределах сферы действия оговорки».

Как пример можно привести предусмотренный в пункте 4 Обращения Верховного Совета Украины термин «русское национальное меньшинство», который можно толковать как обозначающий коренное русское население, живущее на своих исконных землях, сегодня отнесенных к государственной территории Украины.

Указанные документы внесены на рассмотрение палаты и зарегистрированы 25 декабря 1998 года без соответствующего заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, не согласованы с Президентом Российской Федерации, что является нарушением статьи 48, пункта 2 статьи 94 и пункта 2 статьи 194 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым «В случае, если Государственная Дума сопровождает ратификацию международного договора заявлением, не согласованным предварительно с Президентом Российской Федерации, проект федерального закона о ратификации международного договора принимается в первом чтении. К такому законопроекту применяются общие правила, предусмотренные настоящим Регламентом для законопроектов, принятых в первом чтении». Тем более, что в Заявлении Государственной Думы делается основной акцент на процедуре подтверждения Государственной границы Российской Федерации и Украины, хотя процессы делимитации и демаркации границы в начале пути. Кроме того, в первом абзаце статьи 2 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» закреплено: «Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными

ми договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению». Наряду с указанным существуют специальные юридические документы о статусе города Севастополя и о правовой оценке изменения статуса Крыма, которые опубликованы и являются действующими, а также волеизъявления как населения города Севастополя, так и Крыма.

Обсуждение указанных документов осуществлялось с нарушением статьи 46, пункта 1 статьи 53, пункта 3 статьи 87, пункта 3 статьи 94 и полным игнорированием статьи 219 Регламента, что явилось причиной лишения депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы, определенного статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, возможности реализации своего права законодательной инициативы.

## ГЛАВА VI.

### Украина вытесняет Россию из Крыма и Севастополя и теряет интерес к Договору 1997 года

#### § 1. Итоги реализации Договора 1997 г.

Ратификация Договора 1997 года совпала с завершением работы Государственной Думы второго созыва. В Думе нового, третьего созыва состав Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками и в целом депутатского корпуса существенно изменился и прежде всего за счет тех, кто выступал против ратификации Договора. Председателем Комитета по СНГ стал присланный на «укрепление» Комитета из аппарата МИД Пастухов Б.Н., а Тихонова Г.И. «сделали» его заместителем. Численность Комитета уменьшилась до 8 человек. Ряд депутатов, активно выступавших против ратификации Договора (С.Бабурин, В.Вишняков, Авиалиани, Н.Столяров) вообще не были избраны в состав Думы третьего созыва. Распался экспертный совет при Комитете. Были нарушены устойчивые организационные связи с научными учреждениями, преемственность в работе Комитета.

Все это делалось сознательно и было направлено на разгром «оппозиции» по крымскому вопросу, по вопросам Севастополя и Черноморского флота. Цель была достигнута, и Комитет Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками стал утрачивать свое влияние и авторитет. Распались связи с патриотическими общественными организациями Крыма и Севастополя. Крымский вопрос практически выпал из поля зрения Комитета да и всей Государственной Думы. Еще более грустной выглядела картина в Государственной Думе четвертого созыва.

Однако события вокруг Крыма и Севастополя продолжали закономерно развиваться по прогнозам, данным Комитетом по

делам СНГ в 1995-1998 годах, ставя нередко в тупик «мудрую», осторожную политику уступок и соглашательства аппаратных работников. Одновременно крепло давление на Россию со стороны раскованных украинских лидеров при решении проблем Севастополя и Крыма. Однако то, что в 90-е годы встречало сопротивление со стороны Государственной Думы, сейчас воспринимается ею с равнодушным спокойствием.

Негативные последствия «ответственной» политики российских чиновников в процессе реализации Договора 1997 года проявилась не сразу. По оценке украинских политиков в период с 2000 по 2003 годы наметилось улучшение в отношениях России и Украины. Казалось, что Украине и России удалось пройти кризисные рифы, снять многочисленные политические и экономические барьеры, которые мешали взаимовыгодному сотрудничеству. Была создана и укреплена договорная база, насчитывавшая около 300 двусторонних соглашений. Украинско-российские отношения все чаще характеризовались в них как стратегические. Укреплялось экономическое сотрудничество.

Ход событий подтвердил, что не только Россия, но и Украина была заинтересована в экономическом сотрудничестве. В украинско-российских экономических отношениях осознавалась степень важности их для реализации соответствующих национальных интересов.

На протяжении 2002-2004 годов наблюдалось усиление диалога президентов двух стран, расширились контакты представителей практически всех уровней власти – от президентских, парламентских до общественных организаций. По оценкам экспертов наблюдалось сближение финансовых структур, налаживание научных и образовательных контактов. В эти годы президенты двух стран встречались около 20 раз. Было подписано более 40 соглашений о сотрудничестве. В их числе – соглашение о создании филиалов российских вузов на территории Украины и украинских на территории России; о сотрудничестве в сфере молодежной политики и в области

СМИ; два соглашения о сотрудничестве в области охраны здоровья и другие.

Наметились сдвиги в разрешении вопросов государственной украинско-российской границы, Россия подтвердила согласие на передачу Украине объектов недвижимости бывшего СССР в семи странах. Был подписан договор об использовании Азовского моря и Керченского пролива. Наметились тенденции в наращивании сотрудничества в военной и военно-технической сферах, в области транспортировки газа, товаров военного назначения. Тем самым были продемонстрированы возможности поиска и нахождения обеими странами приемлемых решений. Преодолевался порог российско-украинского противостояния, созданы политико-правовые основы для ослабления конфронтации в межгосударственных отношениях, в том числе и по проблемам Крыма и Севастополя.

Таким образом, добрая воля руководства обоих государств продемонстрировала в эти годы, несмотря на различные оценки обязательств по Договору 1997 года, возможности широкого плодотворного сотрудничества обеих стран в политической, экономической, научно-технической и гуманитарной сферах<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. подробнее В.Г.Вишняков «Право и Единое экономическое пространство», Москва, Изд-во РАГС, 2007. В книге подробно анализируется опыт реализации в 2004-2006 годах Соглашения о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП), ратифицированного в 2004 году парламентами Белоруссии, Казахстана, Российской Федерации и Украины. Перспектива образования на постсоветском пространстве интеграционного объединения, имевшего стратегическое значение, вызвала активное противодействие со стороны западных стран. С их стороны были предприняты огромные усилия по срыву уже ратифицированного и ставшего законом Соглашения об ЕЭП. Основным объектом политического и экономического давления была выбрана Украина. Крупные финансовые ресурсы были брошены на подготовку и проведение так называемой «оранжевой» революции, цель которой состояла в том, чтобы привести к власти противников укрепления коллективной экономической мощи стран «четверки».

Все это означало, что официальная политика России, проводимая ею усилиями чиновников-«демократов» в период подготовки и ратификации

Анализ последующей политики украинских властей показал, что стратегические ориентиры Украины стали меняться. Ратифицированное Украиной Соглашение о создании Единого экономического пространства было не выполнено в результате мощного давления Запада. Российско-украинские отношения стали развиваться в сторону нестратегического партнерства. Украина приняла ряд деклараций о ее намерении интегрироваться в структуры НАТО, в Европейский Союз. В мае 2002 года Совет национальной безопасности и обороны Украины принял решение о целесообразности вступления Украины в НАТО. В июне 2002 года Л.Кучма в своем послании к Верховной Раде заявил о необходимости вступления Украины в Европейский Союз в десятилетний перспективе. К осени 2004 года события кардинально изменили ситуацию в украинско-российских отношениях. Приход к власти «оранжевых» сил перевел эти отношения в русло конфронтации. При активной поддержке Запада сформировалась та самая среда, которая сделала возможным приход к власти людей, которые открыли своим приходом этап дальнейшего размежевания России и Украины.

Практически со стороны России не предпринималось никаких шагов по решению вопросов Крыма и Черноморского флота. Более того, выжидательная, пассивная позиция российских властей породила конфликтную ситуацию вокруг Азовского моря и Керченского пролива. Украина настаивала на разграничении Азово-Керченской акватории и Черного моря по бывшей внутрисоветской административной границе, что ущемляло интересы и права России, обязывало признать принадлежащей Украине большую часть морской территории в судоходной части Керченского пролива.

Противостояние между пропрезидентским большинством в парламенте Украины и правительством тогдашнего премьера Довгова 1997 года, само содержание этого Договора не отражали долгосрочный объективный исторический ход событий, о чем говорилось в аналитических исследованиях противников ратификации этого Договора.

Ющенко в течение 2000-2001 годов все больше трансформировалось в подготовку государственного переворота в 2004 году. Перманентные кризисы в условиях только что народившейся, незрелой и непрофессиональной украинской демократии породили многовекторную, неустойчивую и беспомощную в ряде случаев внешнюю политику. Она все больше скатывалась к поддержке «цивилизационных ценностей» Запада, прогнавших и насквозь лицемерных, не стоящих и гроша по сравнению с историей, культурой и обычаями украинского народа. Резолюция Конгресса США о поддержке вступления Украины в НАТО означала фактическое ограничение суверенитета Украины. И это несмотря на то, что этот вопрос не рассматривался законодательным органом Украины – Верховной Радой и не выносился на референдум. Конгресс США попытался этим решением подменить конституционную процедуру, предусмотренную украинским законодательством и международным правом. Ни Президент Украины, ни подчиненное ему Министерство иностранных дел даже не отреагировали на это грубое вмешательство в дела суверенного государства.

Социальные, культурные, этнические особенности Крыма, геополитическая обстановка, в которой он оказался, продолжали объективно определять его развитие в рамках восточнославянской цивилизации, на основе выработанных ею принципов общественного устройства. Подавляющее большинство жителей Крыма по-прежнему были тесно связаны с общероссийским пространством.

Деградирующие «ценности» западной цивилизации остались для них чуждыми, и насильственное их насаждение вело только к общественному расколу. Переход к принципам частнособственнического индивидуализма, выработанным в условиях западной протестантской цивилизации, скупой и мелочной, глубоко чуждой украинскому образу жизни и поведению, мог повлечь за собой только расслоение украинского общества, обособление узкой группы новоявленных и тщес-

лавных «либералов» националистического толка от народа. Сохранение Украины, а также Крыма в пространстве восточнославянской цивилизации становилось вопросом стратегического цивилизационного выбора.

Крымская элита не имела и не имеет никаких шансов попасть в ряды мировой и мало шансов – в ряды украинской элиты. Поэтому крымские элитные группировки, постоянно конфликтующие друг с другом, стали проводить в этот период идею о том, что лучше действовать постепенно, не исключая попыток построить хорошие отношения с Россией. Тем более, если речь шла о выгодных экономических отношениях. Но даже эти робкие и половинчатые попытки были непоследовательными. В любой момент эти группировки могли отказаться от них в обмен на аппаратные льготы и посулы киевских властей.

Многие крымские политики, объявляющие себя сторонниками союза с Россией, непосредственно связаны с крупными олигархическими структурами как украинского, так и российского происхождения. В ходе избирательных кампаний они отстаивают интересы сотрудничества Украины с Россией, со странами СНГ. Неискренность сторонников сохранения исторических связей с Россией не позволяла большому числу крымских избирателей отличать декларативные заявления так называемых «центристов», людей без устойчивых позиций, от откровенной лжи национал-либералов.

Разумеется, в числе сторонников восстановления Крыма в составе России есть силы, представляющие государственные, стратегические интересы Крыма и Севастополя. Но они действуют чаще всего разобщенно, что не позволяет им в своей активной деятельности по организации целого ряда крымских референдумов воспользоваться благоприятными социальными и политическими условиями для прихода к власти в Крыму и в Севастополе. Эти силы не выработали еще единой концепции государственного развития Крыма, не выдвинули из своей среды общего политического лидера, спо-

собного стать выразителем настроений населения Крыма и своими волевыми действиями переломить ситуацию. У неудач крымских активистов есть и объективные причины: политика – это затратный процесс, а все ресурсы в период 2002-2009 годов были сосредоточены в руках правящей киевской верхушки, которая к тому же контролировала и контролирует все ведущие средства массовой информации. Многие сторонники идеи восточнославянского единства предпочитают идти на соглашение с теми или иными группировками даже в рамках этого единства. Непоследовательность, взаимная враждебность становятся нередко источником политической разобщенности, что и порождает неустойчивость пророссийских настроений.

Те политические и общественные организации Крыма и Севастополя, которые установили связи с российскими политическими силами, оказались в лучшем положении. Но отсутствие единства и борьба российских политических группировок между собой вели и ведут к тому, что нередко украинские сторонники восточнославянского единства также конкурировали между собой, что затрудняло и затрудняет их объединение.

Что касается Запада, то он продолжал занимать в целом двусмысленную позицию по отношению к Украине, на что она, не осознав еще сути этой позиции, отвечает серией приподнятых по стилю деклараций о намерении интегрироваться в европейские ценности, иными словами, в евроатлантические структуры. В 2004 году в результате включения новых стран в Европейский союз он вышел на границы Украины и стал проявлять повышенный интерес к ее делам. Ситуация стала кардинально меняться. Участие Запада во внутривнутриполитических конфликтах в Украине резко возросло. Приход к власти «оранжевых сил» перевел отношения России и Украины в русло конфронтации. В этой ситуации надежды на то, что крымские политические деятели будут активно отстаивать интересы крымского народа и Крыма и пытаться удержать



Крым в восточнославянском цивилизационном пространстве стали рассеиваться.

1 апреля 2008 года состоялись парламентские слушания Государственной Думы на тему «Состояние российско-украинских отношений и выполнение обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». Участники этих слушаний дали всесторонний анализ итогов реализации Договора 1997 года, в том числе и по крымскому вопросу.

Отметим, что правовые проблемы Крыма и Севастополя не стали ключевыми на этих слушаниях, преобладали в основном политические выступления по вопросам отношений Украины и НАТО. Остался в стороне тот факт, что Крым рассматривается стратегами НАТО как главная база укрепления позиций Запада на восточном направлении. Сказался и тот факт, что в Государственной Думе были подорваны, о чем уже говорилось, позиции противников ратификации Договора 1997 года.

Заместитель министра иностранных дел Российской Федерации Г.Карасин сделал в своем выступлении вывод, что Договор 1997 года не предвидел дрейф Украины в сторону НАТО. Более того, руководство и Украины, и России сознательно избегало в 1997 году и оценок, и анализа этой ситуации, хотя в 1997 году движение Украины в направлении НАТО уже четко просматривалось. К этому времени в Украине были приняты многие нормативные документы, которые фиксировали ее политику сближения с Североатлантическим альянсом. При этом сознательно игнорировалось мнение народа. Опросы общественного мнения показывали, что большинство населения Украины было категорически против вступления Украины в НАТО.

В начале апреля 1998 года в Бухаресте было запланировано заседание Совета НАТО, на котором должна была обсуждаться заявка Украины на присоединение к Плану действий относительно членства в НАТО. Эта заявка не соответство-

вала, говорилось на слушаниях, ни духу, ни содержанию договора, являлась его прямым нарушением. В преддверии парламентских слушаний были получены заключения от министерств, ведомств, от научных центров. И в официальном отзыве Дипломатической академии МИД Российской Федерации говорилось о том, что присоединение Украины к НАТО выхолащивает смысл Договора.

Говорилось на слушаниях и о том, что еще 16 июля 1990 года Парламент Украины принял Декларацию о государственном суверенитете Украины. В ее девятом разделе было записано: «Украина торжественно провозглашает о своем намерении стать в будущем постоянно нейтральным государством, которое не принимает участие в военных блоках и придерживается трех неядерных принципов: не принимать, не производить и не приобретать ядерного оружия».

Говорилось и о том, что одной из проблем, требующих своего решения, остается незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Украиной. Договор содержал четкий, не подлежащий двойному толкованию пункт о признании прежних административных границ между РСФСР и УССР государственными границами между новыми независимыми государствами – Украиной и Российской Федерацией. В настоящее время на сухопутном участке делимитация границы завершена, осуществляются работы по подготовке к ее демаркации. Отмечалось, что в отношении правового статуса и разграничения морских пространств в Азовском море и Керченском проливе имеются определенные разногласия. Украина настаивает на необходимости подтвердить государственную границу между двумя странами на основе линии административной границы между бывшими РСФСР и УССР. Российская сторона исходит из того, что административная граница между РСФСР и УССР, равно как и между другими союзными республиками, по акватории внутренних морских вод не устанавливалась, какие-либо документы союзного, республи-

канского уровня, функционирующие и фиксирующие линию границы, не принимались. Отмечалось также, что с целью нейтрализации угроз интересам безопасности государства ФСБ России осуществляет в настоящее время комплекс мер, направленных на усиление охраны и обустройство государственной границы России и Крымской области. В частности, сформирована новая система пограничных органов, нацеленная на борьбу с трансграничной преступностью на государственной границе и приграничной территории. Управление системой пограничных органов построено по территориальному принципу, усиливается оперативная составляющая для целенаправленной работы по конкретным трансграничным преступным группам, внедряются активные способы мобильных действий по охране морских государственных границ.

Первый заместитель Председателя Верховного Совета Крыма, Председатель Русской общины Крыма С.П.Цеков поставил вопрос, как говорится, ребром: «защитил ли нас, русских, русско-культурных граждан Украины Договор о дружбе? Способствовал ли он укреплению дружбы между Россией и Украиной?» На взгляд Цекова, не защитил и не способствует укреплению дружбы. И не потому, что Договор плох, а потому, что он практически не выполняется. Почему это происходит? – спрашивает Цеков. Прежде всего потому, что «в вопросах государственного строительства на Украине руководствуются не международными договорами, не объективными закономерностями и сложившимися за века реальностями, а умозаключениями политиков, основанными на любви или нелюбви к чему-либо».

Главная реальность, – подчеркнул далее С.П.Цеков, – которая определяет гуманитарную сферу жизни украинского государства, заключается в том, что Украина – это государство украинцев и русских, традиционного многовекового двуязычия украинского и русского, двух государствообразующих наций и двух культур. К сожалению, на протяжении всех лет независимости Украины эта реальность игнорируется. В 1991

году многие русские и русско-культурные граждане Украины, голосуя за независимость Украины, не предполагали, что в независимом государстве будут нарушаться их законные права и интересы. За 17 лет независимости Украина так и не стала своим государством для подавляющего большинства из нас. Годы независимости Украины были потрачены не на сохранение нашего славного и общего для украинцев и русских исторического прошлого, не на поиск баланса интересов двух основных национальных групп – украинской и русской, а на тотальное искоренение всего русского, российского из всех сфер общественной жизни. Если одним словом характеризовать суть внутренней гуманитарной политики Украины, то я, – сказал Цеков – «назвал бы ее политикой предательства. Предательство всего того, что делалось до нас более тысячи лет. Предательство великих деяний наших предков, начиная с крещения Руси святым апостольным князем Владимиром. Именно это является главной причиной нарастающего внутреннего конфликта на Украине, а также конфликтов между Россией и Украиной».

На парламентских слушаниях отмечалось также, что Украина прилагает максимум усилий, чтобы размыть базовые соглашения по флоту, препятствует замене корабельного состава, устраивает провокации в отношении объектов гидрографии, требует вывода с Черноморского флота органов военной прокуратуры и суда, а также ряд других провокационных действий. Все это находится в полном противоречии с соглашениями по флоту и духом Большого договора.

В этом отношении показательна ситуация с так называемой инвентаризацией. Предъявляются претензии Черноморскому флоту: он захватывает лишние земли. Но при проверке выясняется, что флот использует меньше земель, чем это прописано в Договоре. Крымской общественности известны многочисленные факты незаконных действий органов власти Украины по передаче земель, арендуемых и оплачиваемых Россией, коммерческим структурам и отдельным лицам.

Один из участников слушаний правильно подметил, что обсуждаем не любовь к украинскому народу, не любовь к гаушкам и украинским женщинам, не украинское общество, культуру и исторические связи, а Украину как государство, Договор 1997 года и действия государства. И наличие разных мнений в украинском обществе не является аргументом против оценки действий государства под предлогом якобы вмешательства в его внутренние дела. Насколько соответствует современная украинская государственная власть интересам общества – это их внутренний вопрос. Для принятия политических решений или рекомендаций участники слушаний обсуждают только действия украинской власти, и подменять государство обществом категорически нельзя. И далее. Вступать в диалог с чиновниками Украины, официальными историками, с теми, которые под Богом ходят или под увольнением, или под какой-то ответственностью, или которые исполняют указ президента о той или иной формулировке исторического события, является контрпродуктивным «умиротворением агрессора».

Участники парламентских слушаний приняли Рекомендации о «Состоянии российско-украинских отношений и выполнении обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». В них говорилось: участники парламентских слушаний, обсудив состояние российско-украинских отношений и считая их первостепенно важными для будущего обоих государств, а также подведя предварительные итоги выполнению обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, вступившему в силу 1 апреля 1999 года, считают необходимым рекомендовать Президенту, Правительству и Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Продолжить на всех уровнях настойчивые усилия для улучшения российско-украинских межгосударственных отношений, нынешнее состояние которых не может не вызывать глубокой озабоченности у наших народов, прежде всего в силу

предпринятых действующими властями Украины мер военно-политического, культурного и информационно-пропагандистского характера, направленных на отход от традиционных отношений с Российской Федерацией, изменение внеблокового статуса Украины, массовое нарушение прав и свобод русского и русскоязычного населения Украины, его ускоренную ассимиляцию.

2. Провести переговоры с украинской стороной по дополнению Договора на основе имеющегося опыта его исполнения, закреплению его отдельных положений дополнительными соглашениями, которые предусматриваются Договором или вытекают из его содержания.

Предложить Правительству РФ создать межведомственную комиссию (группу) по мониторингу текущего исполнения и подведению итогов выполнения Договора с включением в нее, по согласованию, представителей Федерального Собрания и Общественной палаты РФ.

В случае присоединения Украины к Плану действий относительно членства или других форсированных шагов по ее вступлению в НАТО считать это фактическим односторонним выходом Украины из Договора и рассмотреть вопрос о денонсации Договора Российской Федерацией. Обратиться к гражданам России и Украины с объяснением причин и мотивов денонсации.

3. Учитывая прямое участие государств – стран НАТО в пропаганде вступления Украины в НАТО, рассмотреть вопрос о выделении отдельной строкой в федеральном бюджете РФ статьи расходов на пропаганду внеблокового (нейтрального) статуса Украины. Обратиться к Верховному Совету Украины, Верховному Совету Автономной Республики Крым, Советам депутатов всех уровней на Украине с просьбой не допустить односторонней пропаганды членства Украины в НАТО и предусмотреть в этих целях выделение средств соответствующих бюджетов на пропаганду внеблокового статуса

Украины в равных долях с выделением бюджетных средств на пропаганду и развитие связей с НАТО.

Считать возможным рекомендовать Генеральному секретарю и странам – участникам Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) провести переговоры с украинской стороной о создании на Украине представительств и информационных центров ОДКБ.

4. Внести на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации проекты документов «Памяти жертв голода 30-х годов на территории СССР», «О мерах Российской Федерации по противодействию пересмотру всемирно-исторических итогов Второй мировой войны, реабилитации фашизма и его пособников на территории бывшего СССР».

Обратиться к украинской стороне с предложением объединить усилия по празднованию исторических дат и юбилеев: 1020-летия Крещения Руси, 300 лет Полтавской битвы, 200 лет со дня рождения Николая Васильевича Гоголя.

5. Обратить внимание на необходимость резкого усиления работы по развитию российско-украинских интеграционных инициатив и проектов в сфере экономики, возвращению к планам создания и пропаганды Единого экономического пространства с участием Украины. Внести на рассмотрение Государственной Думы проект постановления «О поощрении участия Украины в проекте Единого экономического пространства». Рассмотреть вопрос о целесообразности ратификации Соглашения о зоне свободной торговли с Украиной.

6. Продолжить активную работу по защите прав российских инвесторов на Украине, исходя из необходимости соблюдения норм и принципов международного права в сфере имущественных отношений.

7. Активизировать работу по защите прав российских соотечественников, русских и русскоязычных граждан Украины, особенно в сфере языка, образования, религии и культуры. Поддержать, в том числе из средств федерального бюджета, создание филиалов российских вузов и образователь-

ных учреждений на Украине. Рассмотреть вопрос по финансированию создания образцовых российских гимназий в г.Киеве и других городах Украины (Харьков, Донецк, Луганск, Севастополь, Одесса и др.). Содействовать активизации деятельности институтов российского гражданского общества, некоммерческих и негосударственных организаций на Украине. В практике двусторонних отношений с Украиной и в международных инстанциях ставить вопрос о нарушении демократических европейских норм языкового законодательства на Украине, нарушении прав и свобод русскоязычного населения в области образования, прав на получение информации на родном языке, вмешательстве государственных структур в дела Украинской Православной Церкви.

8. Поручить МИД и Министерству обороны России не допускать попыток, направленных на пересмотр базовых соглашений по Черноморскому флоту. В переговорах по данной проблеме исключить любое обсуждение как сокращения сроков базирования флота на территории Украины, так и попытки увязать оплату за аренду базы Черноморского флота с вопросами, не имеющими к этому отношения. Министерству обороны обратить внимание на необходимость решения социальных вопросов жизни военнослужащих Черноморского флота Российской Федерации.

9. МИД России и ФПС России в переговорах с украинскими партнерами по делимитации российско-украинской государственной границы, а также по определению правового статуса Азовского моря и Керченского пролива добиваться сохранения за акваторией исторически сложившегося статуса внутренних вод двух государств, используемых в интересах России и Украины.

4 июня 2008 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла постановление об обращении к Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации в связи с итогами парламентских слушаний на тему «Состояние российско-украинских отноше-

ний и выполнение обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной». В обращении говорилось, что Государственная Дума, проведя 1 апреля 2008 года парламентские слушания на тему «Состояние российско-украинских отношений и выполнение обязательств по Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», обсудив состояние российско-украинских отношений и считая их первоначально важными для будущего обоих государств, обращается к Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации со следующими предложениями:

1. Продолжить настойчивые усилия для улучшения российско-украинских межгосударственных отношений, состояние которых в настоящее время не может не вызывать глубокую озабоченность у наших народов, прежде всего, в силу принятых властями Украины мер военно-политического, культурного и информационно-пропагандистского характера, направленных на отход от традиционно дружественных отношений между Украиной и Российской Федерацией, изменение нейтрального статуса Украины, массовое нарушение прав и свобод русского и русскоязычного населения Украины, его ускоренную ассимиляцию.

2. В случае присоединения Украины к Плану действий по подготовке к членству в Организации Североатлантического договора (НАТО) или других форсированных шагов по вступлению Украины в НАТО считать эти шаги фактическим односторонним выходом Украины из Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве.

Добавим от себя, что Договор готовился с 1992 по 1995 годы в недрах бюрократических структур. В 1995 году он был неожиданно, в спешном порядке парафирован в Киеве, после чего вносить в него изменения в соответствии с дипломатической практикой было уже нельзя. В 1997 году, через два года, Договор был подписан в том же виде, в каком был парафирован, и еще два года готовился к ратификации.

В результате был подготовлен декларативный, противоречивый, профессионально слабый документ, что говорило о том, что судьба российско-украинских отношений ни в коем случае не могла решаться только профессиональными дипломатами с их прозападными взглядами и интересами.

Сегодня утрата Севастополя и Крыма имеет уже драматические последствия и для России, и для всего восточнохристианского мира, Средиземноморья и Балкан, угрожающие безвозвратным концом ее роли мировой державы и распадом самой России в случае пожара уже на всем Кавказе и агонии ее южных территорий, ибо Кавказ и Крым геополитически всегда были абсолютно неразрывно связаны и опирались на российские позиции на Черном море. Если бы Россия не сдала Севастополь, Чечня была бы невозможна, как и претензии спешно переселяемых на турецкие деньги крымских татар. Не был бы возможен мятеж косовских албанцев, поддержанный Западом, – этот второй после Чечни (явно тщательно подготовленный и скоординированный по всем Балканам) акт драмы на поствизантийском пространстве.

Развитие событий после ратификации Договора о дружбе с Украиной, проведенной, напомним еще раз, в значительной мере благодаря фракции КПРФ в Государственной Думе в угоду их украинским «товарищам», показало, что эта ратификация нанесла колоссальный ущерб позициям России и открыла дорогу Украине в НАТО. Подписание Договора о дружбе с государством, чья стратегическая цель – интеграция в те самые атлантические структуры, расширение которых противоречит официально объявленным интересам России, по крайней мере непонятно. Этот Договор не удовлетворяет статусу Договора о дружбе, так как не содержит обязательств не проводить недружественную политику.

Впрочем, ни Украина, ни Россия особенных иллюзий по поводу Договора не строили. 11 сентября 2008 года российский МИД, высказываясь в пользу пролонгации Договора, при-

нял специальное заявление, в котором отметил, что Украина проводит «недружественную политику» по отношению к России. Понадобилось 10 лет, чтобы мидовским чиновникам придти к этому выводу. В заявлении говорилось также о негативных явлениях в гуманитарной сфере: на попытки украинских властей пересмотреть в антироссийском духе нашу общую историю, героизировать пособников фашизма. Ущемляются, говорилось дальше, права русскоязычного населения Украины, проводится целенаправленная линия на вытеснение русского языка из общественной жизни страны, науки, образования, культуры, средств массовой информации.

В свою очередь МИД Украины заявил, что Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Россией может быть продлен еще на 10 лет, если Россия изменит свое отношение к Украине и выполнит ряд условий: «перспективы равноправных и добрососедских отношений между Украиной и Россией зависят от способности российской стороны осознать наконец-то тот очевидный факт, что Украина уже 17 лет является независимым государством и ни при каких обстоятельствах не будет входить в сферу так называемых «привилегированных интересов» любой страны». А председатель подкомитета Верховной Рады по евроинтеграции отметил, что продолжение действия договора с Россией не будет блокировать интеграцию Украины в НАТО и не приведет к продолжению срока базирования российского Черноморского флота.

Отметим попутно, что особенность украинской дипломатии состояла в том, что если на что-то и соглашалась Украина, то всегда выдвигала какие-то условия, которые если и не учитывались российской стороной, то всегда выступали средством давления на ее позицию.

## **§ 2. Банкротство российской политики – аренда незаконно приобретенной Украиной российской территории за миллиарды долларов**

С ратификацией базовых соглашений ситуация вокруг Черноморского флота России «нормализовалась». Однако приход к власти в 2004 году нового украинского руководства во главе с президентом В.Ющенко показал всю неустойчивость и поверхностный характер этой «нормализации». В феврале 2005 года Ющенко заявил, что статус Черноморского флота России в Севастополе нуждается в пересмотре. Министр иностранных дел Украины Б.Тарасюк выразился еще более четко: пребывание российского флота в Севастополе продлеваться не будет. Возглавлявший службу безопасности Украины А.Турчинов высказал мнение, что пребывание Черноморского флота России на украинской территории противоречит национальным интересам Украины.

Эти заявления сопровождались различными претензиями к России и многочисленными инцидентами. Претензии к России делились на три основные группы: военно-политические, имущественные и гуманитарные. В основе их лежали и лежат нерешенные, а если и решенные, то путем компромиссов и политических уступок со стороны России по вопросам территории, границ и собственности, что влекло за собой на практике безысходную путаницу и противоречия при реализации многочисленных соглашений и распоряжений. К тому же многие договоренности Украиной не выполнялись.

Главным для России является выполнение Черноморским флотом его прямого предназначения – обеспечение российских военно-политических интересов, участие в международном сотрудничестве, в том числе в целях противодействия международному терроризму. Для этого флот должен иметь возможность беспрепятственно пересекать границы. Однако при выполнении флотом этих задач украинской стороной предъявляются разного рода претензии. Высказываются на-

думанные опасения, что возможный рост военной мощи флота может создать для Украины проблемы на международной арене. Так, несколько лет назад российская сторона запланировала перебазировать дизельную подводную лодку с Северного флота в Севастополь взамен списанной лодки аналогичного класса. Базовые соглашения не исключали такой замены. Украинская сторона обещала подготовить проект соответствующего соглашения. После трех лет обещаний пришел отрицательный ответ – проект не прошел межведомственные согласования.

К имущественной группе претензий относятся вопросы оплаты аренды украинской территории для размещения Черноморского флота России, к проведению инвентаризации объектов, используемых флотом, передаче Украине средств навигационно-гидрографического оборудования безопасности мореходства на побережье Крыма.

Россия ежегодно в соответствии с базовыми соглашениями платила за аренду базы в Севастополе более 97 млн. долларов США. Но украинская сторона постоянно поднимала вопрос об увеличении арендной платы. В 2005 году Президент В.Ющенко высказался за пересмотр арендной платы в соответствии с мировыми стандартами. В январе 2006 года глава Госкомитета по земельным ресурсам Украины Н.Сидоренко заявил, что России в случае перехода на мировые расценки придется платить «миллиарды долларов» за арендованную Черноморским флотом землю. В октябре 2006 года заместитель министра иностранных дел Украины В.Огрызко внес предложение об увеличении арендной платы за пребывание Черноморского флота России в Крыму, отметив при этом, что вопрос может быть решен только после получения необходимой информации по инвентаризации соответствующих земельных участков и других объектов.

Российской стороной неоднократно заявлялось в этой связи, что размер арендной платы не подлежит обсуждению. Он установлен межгосударственным соглашением, которое мо-

жет быть изменено только на основании взаимного согласия сторон.

В декабре 2005 года Украина объявила о необходимости проведения инвентаризации всех объектов, используемых российским Черноморским флотом. В средствах массовой информации Украины была опубликована информация о незаконном использовании Черноморским флотом сотен гектаров земли и других объектов, об астрономических доходах флота от субаренды. В действительности же оказывается, что ни в Украине, ни в России не было точной информации о количестве арендуемых Черноморским флотом объектов.

При подписании соглашений по Черноморскому флоту в 1997 году украинская сторона была больше озабочена выгодами от раздела Черноморского флота, чем вопросами практической реализации международно-правовых основ базирования российского флота на территории Украины. Многие правовые вопросы (в частности, арендных отношений) остались неотрегулированными. Украинскую сторону не устраивает, в частности, то, что Россия де-факто контролирует военную инфраструктуру Севастополя и части Крыма, получает возможности для их развития и использования<sup>1</sup>.

С юридической точки зрения соглашения по Черноморскому флоту в целом соответствуют общеевропейским принципам и нормам международного права, а также основным положениям Закона Украины о порядке допуска и условиях пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины<sup>2</sup>. Согласно заключенным соглашениям российская сторона обязана уважать суверенитет Украины, придерживаться ее законодательства и не допускать вмешательства в ее внутренние дела. Черноморскому флоту

<sup>1</sup> Павел Лакийчук, Дмитрий Штыбликов. Политико-правовые и социально-политические аспекты пребывания Черноморского флота в Крыму, НОМОС, 20.04.2006. <http://nomos.com.ua/content/view/89/69>.

<sup>2</sup> Там же.

запрещено иметь ядерное оружие, его деятельность ограничивается районами дислокации сил флота, учебными центрами и полигонами. Пересечение украинской границы войсками и лицами, которые входят в состав Черноморского флота России, должно осуществляться в соответствии с пограничным, таможенным и другими видами государственного контроля Украины. Черноморский флот обязуется предпринимать все необходимые меры для сохранения экосистемы и предупреждать загрязнение в местах дислокации.

Для разрешения военно-политических вопросов функционирования Черноморского флота Российской Федерации и его пребывания на территории Украины 24 апреля 1998 года создана и действует Подкомиссия в рамках Смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству. В компетенцию подкомиссии входят разработка согласованных подходов, механизмов реализации межгосударственных решений по функционированию Черноморского флота, содействие в разработке проектов дополнительных соглашений и их реализации.

В 1998-2000 годах кроме Договора по вопросам обеспечения экологической безопасности и экологического контроля в местах базирования Черноморского флота России (декабрь 1998 года) было принято в марте 2000 года семь дополнительных соглашений, большинство из которых законодательно обеспечивало вопросы повседневной деятельности Черноморского флота.

«Новый импульс работе по обеспечению базирования Черноморского флота на территории Украины, – по словам российского политолога, офицера штаба Черноморского флота Сергея Усова, – был придан усилиями нового государственного руководства России по реализации национальных интересов в каспийско-черноморском регионе»<sup>1</sup>. Россия предла-

<sup>1</sup> С.Усов. «Проблема Черноморского флота и Севастополя в условиях распада Российской империи и СССР». Севастополь, «ЭКОСИ гидрофизика», 2002.

гала в этой связи подписать такие соглашения, как договоры «О противовоздушной обороне сил Черноморского флота РФ, дислоцирующихся на территории Украины» и «О комплектовании сил Черноморского флота РФ в мирное время и на военный период». В 2003 году тогдашний первый заместитель министра обороны России статс-секретарь Николай Михайлов заявил, что для того, чтобы соглашения по Черноморскому флоту работали не формально, а системно, необходимо принять еще 18 дополнительных совместных российско-украинских документов.

Со своей стороны Украина предлагала урегулировать вопросы о формате сообщений об общей численности личного состава и основных вооружений Черноморского флота России, о компенсации украинской стороне за военную технику и имущество, будто бы недополученной Украиной в результате раздела Черноморского флота СССР, о передаче украинской стороне гидрографических объектов, которые находятся в ведении Черноморского флота, и другие.

В мае 2004 года в Москве состоялось очередное заседание рабочей группы по военно-политическим вопросам Черноморского флота России. Российская сторона принципиально не соглашалась на заключение соглашения о ротации техники и вооружений Черноморского флота на территории Украины, настаивала на уведомительном характере порядка их замены (Россия направляла бы только сообщение Украине о замене того или другого образца техники или вооружения). Такой порядок допуска, по мнению российской стороны, позволял бы России избегать каких-либо искусственных ограничений для деятельности и развития флота. Украина настаивала на введении разрешительного порядка замены вооружения, техники, военной техники, кораблей и судов и лишь на эквивалентной основе, а также на осуществлении украинской стороной верификации проведения Черноморским флотом ротации вооружений и военной техники. «Россия не может обеспечить соблюдение принципа эквивалентности замены, – за-



явил посол по особым поручениям МИД России П.Добрососедов, – поскольку в состав Черноморского флота входят преимущественно устаревшие модели кораблей, которые уже давно сняты с производства, а новая техника по своим параметрам значительно опережает ту, что сейчас находится на вооружении»<sup>1</sup>.

По словам представителей Министерства обороны России, позиция Российской Федерации определяется также тем, что некоторые черноморские государства, в частности Турция и Болгария, активно наращивают свое военное присутствие на Черном море, и России жизненно необходимо обеспечить военное равновесие в регионе.

Не решен вопрос и об условиях допуска кораблей и судов Черноморского флота России на территорию Украины. Согласно закону о порядке допуска и условиях пребывания подразделений вооруженных сил других государств на территории Украины пересечение украинской границы войсками и лицами, которые входят в состав Черноморского флота России, должно осуществляться в соответствии с пограничным и таможенным законодательством Украины. После настойчивых обращений российской стороны украинские власти согласились на упрощенный режим пересечения государственной границы Украины для кораблей и судов Черноморского флота, базирующихся в Крыму. Для кораблей и судов Черноморского флота, базирующихся на территории Украины на постоянной основе, и для плавсредств, места базирования которых находятся вне границ Украины, действуют разные режимы пропуска через границу.

Важнейшей проблемой остается урегулирование вопросов собственности. 27 августа 1999 года полномочный представитель Генеральной прокуратуры России в Украине по делам

---

<sup>1</sup> Материалы работы рабочей группы по военно-политическим вопросам функционирования Черноморского флота Российской Федерации и его пребывания на территории Украины, май 2004.

Черноморского флота Игорь Лебедь в интервью газете «Флаг Родины» признал: «С юридической точки зрения неправильно говорить о том, что такие объекты как... береговые базы или воинские части являются территорией России. Территорией России являются только боевые корабли (и самолеты), все остальное находится у российской стороны лишь на правах аренды»<sup>1</sup>.

Согласно статье 2 договора «О взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием его на территории Украины» условия использования Черноморским флотом России его объектов определены следующим образом: «российская сторона использует арендованные земельные участки, размещенные на них объекты береговой инфраструктуры и акватории бухт в соответствии с действующим законодательством Украины». Арендные отношения в действующем законодательстве Украины регламентируются Законом Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества», в статье 12 которого, в частности, сказано: «Договор аренды считается заключенным с момента достижения договоренности относительно всех основных условий подписанного сторонами текста договора».

Однако данный вопрос, решенный в украинском законодательстве таким образом, далеко не бесспорен. Пакет соглашений о Черноморском флоте кроме договоренности о разделе боевой техники Черноморского флота представлял собой договоренность о временном пребывании Черноморского флота России на территории Украины на правах аренды в соответствии с действующим законодательством Украины. Однако нет ни одного договора аренды, ни одного объекта, ни одного квадратного метра территории Украины, которые в настоящее время используются Черноморским флотом России.

Украинская сторона утверждала, что договоров аренды нет, так как изначально не выполнены инвентаризация и оценка

---

<sup>1</sup> Интервью И.Лебеда газете «Флаг Родины» 27 августа 1999 года.

стоимости объектов и земельных участков, подлежащих аренде, согласно требованию части 2 статьи 6 Соглашения о параметрах раздела Черноморского флота. Именно отсутствие договоров аренды на объекты и земельные участки, оговоренные в Приложениях № 2 и № 3 Соглашения о параметрах раздела Черноморского флота, и использование объектов и земельных участков, не предусмотренных этим соглашением, дает полное основание, полагает украинская сторона, утверждать, что Черноморский флот России не выполняет подписанные и ратифицированные соглашения.

Однако украинские юристы допускают извращенное толкование части 2 статьи 6 Соглашения о параметрах раздела Черноморского флота. Часть 2 статьи 6 гласит: «Оценка состояния, прием и передача объектов, кораблей, судов, вооружений, военной техники и иного имущества Черноморского флота осуществляются двусторонней комиссией». Говорится, таким образом, об оценке состояния, приеме и передаче конкретных объектов вооружения, а не об инвентаризации и оценке стоимости объектов и земельных участков, подлежащих аренде. Порядок использования объектов Черноморского флота, перечень и параметры которых содержатся в Приложениях № 2 и № 3, не определяется украинской стороной. В части 2 статьи 6 речь идет о том, что оценка состояния, прием и передача объектов имущества осуществляются двусторонней комиссией.

Извращенное толкование части 2 статьи 6 украинскими правоведами имеет весьма целенаправленный и определенный вывод. Единственный способ решить данную проблему – провести инвентаризацию объектов флота совместной комиссией на основании Договора «О взаимодействии в процессе проведения инспекционных мер в местах дислокации воинских формирований Черноморского флота на территории Украины».

Наглядный пример извращенного трактования украинской стороной положений базовых соглашений по Черноморско-

му флоту в условиях отсутствия четкого определения арендных отношений – скандал вокруг Ялтинского маяка. Согласно п. 5 ст. 8 Договора между Украиной и Российской Федерацией о статусе и условиях пребывания Черноморского флота РФ на территории Украины «порядок использования Сторонами системы навигационно-гидрографического обеспечения (НГО) безопасности плавания в Черном и Азовском морях определяется отдельным соглашением». Соглашение до сих пор не подписано. Украинская позиция заключается в следующем: гидрографическое имущество и средства системы НГО на побережье и в водных акваториях Украины от мыса Тарханкут до мыса Аю-Даг (основные места дислокации Черноморского флота) являются государственной собственностью Украины, поэтому право собственности на них не может быть предметом переговоров с Россией. Упомянутые объекты должны быть немедленно переданы Украине. Предметом соглашения с РФ относительно комплекса вопросов, связанных с проблемой НГО, может быть порядок совместного использования объектов НГО, отмеченных в п. 15 Дополнения № 2 к базовому соглашению, а все другие объекты НГО, не перечисленные в данном международном соглашении, должны быть переданы Украине.

Российская сторона не признает право собственности Украины на гидрографическое имущество и средства системы НГО. Россия настаивает на одностороннем использовании всех объектов НГО от мыса Тарханкут до мыса Аю-Даг на условиях аренды без права допуска на них представителей Украины.

Что касается непосредственно ялтинского маяка, то украинская сторона также неправильно комментирует базовые соглашения. В Дополнении № 3 к Соглашению «Перечень и параметры объектов Черноморского флота РФ вне города Севастополя» в Ялте есть лишь два объекта Черноморского флота России: 830 пост связи и ретрансляции и Военный санаторий «Ялта». Однако в дополнении № 2 к тому же Соглашению «Пе-

речень и параметры объектов Черноморского флота России в городе Севастополе» в п. 15 п.п. 2 «Управление 47 района гидрографической службы» в перечне военных городков фигурирует и в/г Я-13, который и является ялтинским маяком.

Если бы составители документа были заинтересованы в его прозрачности, а не пытались «протянуть левый объект», объекты НГО были бы разделены, как это сделано в Дополнении № 1 «Перечень и параметры объектов ВМС ВС Украины». Пример: п. 16 п.п. 5 «Управление 46 района гидрографической службы» (г.Одесса), п.п. 8 «Система навигационного обеспечения 46 РГС» (понятие включает все маяки и световые знаки, прочее НГО района).

Российская сторона, пытаясь затянуть время до подписания соглашения, которое согласно п. 5 ст. 8 Соглашения между Украиной и Российской Федерацией о статусе и условиях пребывания Черноморского флота России на территории Украины регламентировало бы порядок использования Сторонами системы навигационно-гидрографического обеспечения безопасности плавания в Черном и Азовском морях, сама привела к тому, что потеряла какие-либо законные основания для аренды НГО. Согласно Закону Украины «О порядке допуска и условиях пребывания подразделений вооруженных сил иностранных государств на территории Украины» объекты и средства национальной системы навигационно-гидрографического обеспечения безопасности судоходства в территориальных водах Украины аренде не подлежат. Ведь в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву прибрежное государство несет ответственность за обеспечение безопасности судоходства в своих территориальных водах.

Истоки российско-украинских разногласий по вопросам базирования Черноморского флота нужно искать в области различного толкования таких понятий, как «территория», «собственность», «граница» и др.

Российская политика в отношении Украины, по мнению многих украинских обозревателей, все более приобретает фор-

му «демократической экспансии», то есть неформального втягивания Украины в сферу российских интересов. Как отметил Дмитрий Павлычко: «Российская экспансия на Украину приобретает фронтальный характер: в наступление подключены капитал, средства массовой информации, церковь, спецслужбы...»<sup>1</sup>.

Несмотря на важное военно-политическое значение Черноморского бассейна для Российской Федерации, едва ли не важнейший вопрос – транспортно-коммуникационный потенциал региона. Черноморские порты – основная транспортная артерия нефтяных и металлургических районов юга России, геополитическое и геостратегическое значение которой непрерывно возрастает. После распада СССР Россия потеряла свободный выход к большей части портов Черноморско-Азовского побережья, вследствие чего основной грузопоток принял на себя Новороссийский транспортный узел. Со второй половины девяностых годов прошлого столетия идет активная модернизация и расширение зернового и контейнерного терминалов Новороссийского морского торгового порта, нефтяного терминала Шесхарис, строятся аммиачный и нефтяной терминалы на мысе Железный Рог и нефтяной район в Южной Озерейке. В районе Новороссийска, в зависимости от конкретных участков побережья, ставки арендной платы составляют от 40 и более тыс. долл. за 1 га и продолжают расти. Грубо говоря, идет борьба за каждый клочок береговой линии. Попытки командования ВМФ решить с местными властями вопрос о выделении территорий для базирования флота натолкнулись на жесткое сопротивление местной экономической элиты. Именно поэтому компромисс пришлось искать на федеральном уровне.

Сумма ежегодного погашения части государственного долга Украины в счет платы за аренду мест базирования Черно-

<sup>1</sup> Д.Павлычко «Україна вчора, сьогодні, завтра // Молодь України, 19.06.2003.

морского флота в Крыму составляет, как уже говорилось, 97,75 млн. долл. в год. Аренда аналогичной инфраструктуры на Кавказском побережье согласно российскому национальному законодательству (исходя из средней ставки платы за землю за пределами населенных пунктов 22 тыс. долл. за 1 га в год) составила бы около 420 млн. долл. в год. Потеря прибыли от морских портов Кавказского побережья превысит эту сумму на несколько порядков.

Вполне логично предположить, что российское руководство, совершенствуя инфраструктуру Черноморского флота на Кавказе, в качестве основного пункта базирования после 2017 года рассматривает Крым. Подтверждением этому служат последние высказывания министра обороны РФ Сергея Иванова. 27 июля 2004 года на праздновании Дня ВМФ России в Севастополе российский министр заявил: «Насчет развития пунктов базирования флота в Новороссийске принято решение на государственном уровне. Для этих целей выделено несколько сот миллионов рублей. Вместе с тем развитие инфраструктуры в Новороссийске не означает, что Черноморский флот уйдет из Севастополя. Штаб флота и основные силы будут находиться здесь. Сейчас в Новороссийске базируются морская пехота, морская авиация, корабли. И важно их обустроить в социальном плане. Флот остается в Севастополе. И нет оснований для изменения такого положения».

Анализ складывавшейся в то время вокруг Черноморского флота России ситуации свидетельствовал о том, что на протяжении следующих десяти – пятнадцати лет действия Российской Федерации будут направлены на укрепление социально-политической базы пребывания Черноморского флота в Крыму. Главные усилия при решении этого важного для России вопроса будут сконцентрированы на следующих вопросах:

- создание внешнеполитических условий для пролонгации Договора о статусе и условиях пребывания Черноморского флота на территории Украины в пакете с подписанием

военно-политического соглашения о взаимодействии Вооруженных Сил Украины и Черноморского флота в сфере обороны на Черном море;

- влияние на внутривосточное положение в Украине и в Крыму с целью расширения в Севастополе социальной базы, благоприятствующей укреплению связи города с базированием Черноморского флота России, закреплению его статуса как главной базы Черноморского флота РФ;

- повышение боевого потенциала группировки Черноморского флота, дислоцированной в Крыму с целью превращения Черноморского флота в полноценную оперативно-стратегическую структуру, которая в случае войны может применяться в полном объеме с одновременным развитием тыловой инфраструктуры флота на Кавказском побережье РФ – создание условий для мобилизационного обеспечения, оперативного развертывания и наращивания резервов Черноморского флота.

Самой острой оказалась проблема с навигационно-гидрографическими объектами Черноморского флота. Гидрографическая служба флота располагала на тот момент 16 маяками на территории Крыма. Ряд объектов навигационно-гидрографического обеспечения по базовым соглашениям используется совместно. Украина незаконно требует передать все эти объекты под свою юрисдикцию. К тому же в соглашениях отсутствует правовой механизм передачи оборудования.

Сложившаяся ситуация с объектами гидрографии и навигации явилась, таким образом, результатом нерешенности до конца этих вопросов в базовых соглашениях 1997 года. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота предусматривало разделение только корабельного состава гидрографической службы. Основная часть навигационной системы отошла Украине. За российским Черноморским флотом остались объекты, обеспечивающие мореплавание на участке от мыса Тарханкут до мыса Аю-Даг (47-й гидрографический район), то есть

примерно 260 км вдоль побережья Крыма. Перечень навигационных средств, объектов и инфраструктуры гидрографической службы Черноморского флота, находящихся на территории Украины, предстояло согласовать в рамках соглашения о навигационно-гидрографическом и гидрометеорологическом обеспечении мореплавания в Черном и Азовском морях. Соответствующий проект был готов в 1998 году. Россия хотела сохранить за собой 47-й гидрографический район до 2017 года, передавая его объекты Украине постепенно. Однако Украина решила пойти другим путем. Она выдвинула требование о немедленной передаче ей всех навигационно-гидрографических объектов, мотивируя тем, что ответственность за безопасность плавания в своих территориальных водах лежит на Украине.

Суть дела в том, что при подписании в 1997 году соглашения о базировании Черноморского флота РФ на территории Украины проблема навигационно-гидрографического обеспечения мореплавания не была решена до конца. Но тогда сторонам удалось договориться о том, как ее решить – через заключение специального соглашения. Ни о каком судебном варианте в базовых документах нет ни слова.

В 2006 году в рамках Подкомиссии по вопросам функционирования Черноморского флота Российской Федерации и его пребывания на территории Украины началась практическая работа над подготовкой соответствующей межправительственной договоренности. «Именно на этом пути и надо сосредоточить все усилия. В этой связи мы неоднократно ставили перед украинскими коллегами вопрос об отзыве соответствующих исков, так как продолжение судебных процедур может лишь навредить делу. В последний раз такое обращение прозвучало в ходе заседания Подкомиссии 27 февраля в Москве», – подчеркивает российская сторона.

Напомним, 27 января 2007 года посол РФ в Украине Виктор Черномырдин заявил, что Россия не признает решений относительно гидрографических объектов в Черном море. По

его мнению, этот конфликт в случае необходимости следовало рассматривать в третейских судах. «Хотелось бы, чтобы этот вопрос не политизировали», – отметил посол. При этом В. Черномырдин был убежден, что проблема с гидрографическими объектами может быть решена и без судов. Ранее, в сентябре 2006 года Севастопольский апелляционный хозяйственный суд своим решением полностью удовлетворил иск Генпрокуратуры РФ, которым изъясил из незаконного владения Министерства обороны Российской Федерации и вернул государственному учреждению «Госгидрография» объекты системы навигационно-гидрографического обеспечения (маяки, навигационные светящиеся знаки, знаки специального назначения) на территории Автономной республики Крым от мыса Тарханкут к мысу Лукул и от мыса Сарыч к мысу Аю-Даг.

В отношении границ между Украиной и Россией на самом деле и сегодня нельзя говорить о том, что стороны окончательно урегулировали все существующие разногласия. Так, остается открытым вопрос о разграничении морских пространств между Россией и Украиной, хотя Киев еще до заключения договора 1997 года – в октябре 1995 года обратился с нотой в МИД России, в которой предложил свой вариант заключения договоров о правовом статусе Азовского моря и судоходстве в его акватории, а также о правовом статусе Керченского пролива. Переговорный процесс по данным проблемам тянется до сих пор. Осенью 2003 года произошли известные события вокруг косы Тузла, но и они не смогли решительно повлиять на форсирование переговоров.

На сегодняшний день не согласованы разграничительные линии на Азовском море на протяжении 298 километров (а также 22 километра в Черном море), хотя с 1996 года Москва и Киев провели на эту тему уже несколько десятков раундов переговоров. Россия настаивает на том, что Азовское море и Керченский пролив в правовом отношении должны являться внутренним морем России и Украины. При этом водная поверхность моря должна находиться в совместном пользова-

нии в целях судоходства и освоения биоресурсов (в основном рыболовства). Естественно, что это относится только к участкам за пределами 12-мильной зоны. Украина же лукавит, отказываясь от такого варианта. При этом ее явно заботит не стремление получить даже односторонние экономические выгоды от эксплуатации ресурсов Азовского моря. Цель очевидна иная – Украина, стремясь в НАТО, хочет такого режима для Азовского моря, при котором в нем могли бы плавать не только украинские и российские суда, но и корабли третьих стран, включая натовские. Вариант совместного использования Азовского моря и Керченского пролива тем самым напрямую связан с защитой российских интересов безопасности.

Сохраняются разногласия вокруг правового режима Керченского пролива. Данный пролив имеет протяженность в 48 километров по фарватеру (или 43 километра по прямой линии). Максимальная ширина пролива вполне достаточна для осуществления интенсивного судоходства – 42 километра. Но в наиболее узком месте – в северной части пролива, в районе портов Крым (Украина) и Кавказ (Россия) она составляет всего 3,7 километра. Максимальная глубина пролива со стороны Азовского моря составляет 10,5 метра, что позволяет проводить достаточно крупные суда с большой осадкой. Со стороны Черного моря глубина еще больше – 18 метров. Со всех точек зрения контроль над Керченским проливом означает фактический контроль и над всем Азовским морем, включая экономическую и особенно транзитную составляющую. Поэтому для России крайне важно определить место выхода границы по Керченскому проливу в Азовское море. Для России вариант совместной юрисдикции выгоден, помимо геополитических и военных аспектов, также и в том, что на шельфе Азовского моря могут находиться перспективные месторождения углеводородов. Для Украины выигрыш состоит в том, что вблизи украинских берегов глубины Азовского моря большие, а значит там богаче рыбный промысел.

На переговорах украинская сторона упорно предлагает России провести морские границы таким образом, что Россия получит небольшой сектор Черного моря, несудоходную часть Керченского пролива и менее 40 процентов акватории Азовского моря. Такой подход Украины базируется на определенном правовом основании: он выражается в стремлении признать государственной границей бывшую административную границу между РСФСР и Украинской ССР. Но то, что было естественным в рамках общего государства, нельзя переносить на совершенно иные реалии сегодняшнего дня. В противном случае вместе с Керчь-Еникальским каналом, построенным Россией еще в 1874 году, Россия потеряет собственный выход в Азовское море. Керчь-Еникальский канал с его глубинами в 9 метров и так не позволяет проводить суда с водоизмещением более 50 тысяч тонн, поэтому в этом районе уже давно вынужденно организованы перевалочные пункты с крупнотоннажных судов на малотоннажные и наоборот. Сейчас этот бизнес фактически успешно эксплуатируется Украиной на внешнем рейде Керченского пролива. Россия в этом отношении с ее инфраструктурой на Таманском полуострове отстает. В настоящее время через Керченский пролив курсирует до 8,5 тысячи судов в год. Из них 2/3 – под флагом России. В казну Украины они уплачивали в тот момент около 80 миллионов долларов.

Если будет реализован подход Украины, то судоходный фарватер Керченского пролива достается Украине, и она может не только взимать с российских судовладельцев сборы за его проход, но и запустить в Азовское море корабли НАТО. Фактически будет поставлена под сомнение и целесообразность проекта строительства нового канала между Доном и Волгой.

Россия сначала предлагала совместный контроль за Керченским проливом без его разделения государственной границей. Затем Россия предложила использовать международные нормы (когда граница проходит по фарватеру), но в этом

случае линия границы сдвигалась бы западнее. И Украина настаивает на разделе моря и пролива. В результате переговоров в 2003 году удалось принять только Декларацию о правовом статусе Азовского моря, Керченского пролива и о разграничении Черного моря. По этому документу обе стороны признают Азовское море «историческими внутренними водами, находящимися в использовании обеих стран». Но декларация – это не полноценный договор, а лишь политическое заявление о намерениях, на которое еще нельзя полагаться.

Украина стремится провести государственную границу в Керченском проливе по воде, а не только по дну. Этот вариант дает Киеву очевидные выгоды, поскольку граница пройдет вблизи острова Тузла, который ныне принадлежит Украине, хотя до этого островом не являлся, а был крайней частью косы, соединяющейся с Таманским полуостровом, то есть был частью России.

Сохранилось решение Сената Российской империи от 28 ноября 1869 года, по которому коса Тузла была в правовом отношении оформлена как часть Кубанской области. В 1925 году остров Тузла появился из-за прорыва косы Тузла в результате сильного шторма. Он не ушел под воду из-за наносов, хотя его длина и сегодня зависит от уровня моря. Максимальная ширина острова – полкилометра, а длина – до 7 километров. Только в 1941 году указом Президиума Верховного Совета СССР остров Тузла был передан из Темрюкского района Краснодарского края в состав Крымской АССР. В 2003 году власти Краснодарского края даже предприняли работы по восстановлению косы с целью соединить ее с островом Тузла, насыпали полтора километра дамбы, но не завершили эту работу. 22 октября 2003 года после телефонных переговоров премьеров Виктора Януковича и Михаила Касьянова строительство дамбы приостановили.

Начальные и конечные точки государственной границы в Азовском море уже определены, само же оно условно разделено на три части – северную, центральную и южную. Гра-

ницы в центральной части моря, которая богата рыбой и залежами газа, не согласованы.

Несмотря на это, в правовом отношении ситуация остается неурегулированной. Россия не обязана признавать действия Украины, которая в одностороннем порядке после распада СССР объявила административную границу государственной.

До урегулирования всего комплекса проблем разграничения границ в Азовском и Черном морях и Керченском проливе статус Тузлы остается неопределенным, хотя в настоящее время юрисдикция над этой территорией осуществляется Украиной.

Украина предъявляет претензии к России в сдерживании социально-экономического развития Автономной республики Крым, в том числе и Севастополя. Но еще в конце 2005 года Главнокомандующий ВМФ России В. Масорин проинформировал: «Черноморский флот России вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие Севастополя. На предприятиях флота трудятся около 20 тысяч севастопольцев. Недавно из бюджета России в бюджет Севастополя поступило более трех миллионов долларов. Только налоговые поступления от Черноморского флота в бюджет Севастополя ежегодно составляют 13 процентов от их общего объема, а поступления в Пенсионный фонд от Черноморского флота России достигли более 20 процентов всех поступлений».

Проблемой, требующей решения, является выполнение соглашений о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности на жилищный фонд и социально-бытовые объекты, которые находятся в аренде у Черноморского флота России. Существуют разногласия в трактовке совместного использования объектов. Украина считает, что они должны использоваться на равноправной основе. В первую очередь это относится к городкам 44-го спортивного клуба и 57-го яхт-клуба Черноморского флота.

27 апреля 2010 года Госдума РФ и Верховная Рада Украины ратифицировали Соглашение о продлении пребывания

Черноморского флота России в Крыму до 2042 года. В украинской Раде «за» проголосовало 236 депутатов при необходимых 226, в Госдуме РФ – 410.

«Ратификация этого Соглашения отвечает интересам России и Украины и всех славянских народов, – заявил глава Комитета Госдумы по делам СНГ и связям с соотечественниками Алексей Островский, представляя соглашение. – Она способствует стабильности и безопасности в Черноморском регионе и Европе в целом. Конечно, мы понимаем, что за рубежом есть силы, которые хотят разрушить братские отношения славянских народов, чтобы не было единства на постсоветском пространстве, а отношения, сложившиеся между странами СНГ исторически, были разрушены. Но думаю, что равнозначная ратификация парламентами России и Украины этого Соглашения станет достойным ответом на действия этих сил, а также пятой колонны внутри самих государств».

Первый заместитель министра иностранных дел России Андрей Денисов, представляя депутатам Госдумы соглашение, отметил, что Россия будет платить Украине за аренду базы Черноморского флота в Крыму 100 млн. долларов в год – начиная с 2017 года. Кроме того, Россия снизит цену на газ для Украины. Арендная плата за пребывание Черноморского флота, которая устанавливается с 2017 года, будет состоять из ежегодного платежа России в размере 100 млн. долларов и из дополнительных средств, получаемых за счет снижения цены поставок на Украину российского природного газа. Скидка определена в размере 100 долларов от установленной действующим контрактом между «Газпромом» и «Нафтогазом» Украины цены за каждую тысячу кубометров природного газа, поставляемого на Украину, исходя из льготных согласований объемов этих поставок. Эти дополнительные средства подлежат ежегодному учету и признаются в качестве обязательств Украины, погашаемых путем списания за выполнение положений соглашения о продлении сроков пребывания флота. Денисов подчеркнул, что даже в случае смены власти на Ук-

раине соглашение продолжит действовать, если, конечно, новые украинские власти не захотят поставить страну в ряд государств-изгоев.

Соглашение о продлении пребывания Черноморского флота в Крыму до 2042 года выражает готовность к взаимному учету интересов обеих сторон в решении вопросов двусторонних отношений в различных сферах. Основываясь на действующих базовых соглашениях по Черноморскому флоту, стороны договорились о нижеследующем:

#### Статья 1

Стороны продлевают действие Соглашения между Украиной и Российской Федерацией о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 28 мая 1997 года, Соглашения между Украиной и Российской Федерацией о параметрах раздела Черноморского флота от 28 мая 1997 года и Соглашения между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 28 мая 1997 года на 25 лет с 28 мая 2017 года с последующим автоматическим продлением на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит письменно другую Сторону о прекращении их действий не позднее чем за один год до истечения срока действия.

#### Статья 2

Арендная плата за пребывание Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины начиная с 28 мая 2017 года состоит из платежей Российской Федерации Украине в размере 100 миллионов долларов США в год, а также из дополнительных средств, получаемых за счет снижения с даты вступления в силу настоящего Соглашения цены в размере до ста долларов США от установленной действующим контрактом между НАК «Нафтогаз Украины» и ОАО «Газпром», на каждую тысячу кубометров газа, поставляемого в



Украину, исходя из льготного согласованного объема поставок, предусмотренного упомянутым контрактом, по такой формуле: при цене 333 доллара США и выше за тысячу кубометров газа снижение составит сто долларов США, при цене ниже 333 долларов США снижение составит 30% от такой цены. Эти дополнительные средства подлежат учету по итогам каждого календарного года, в течение которого применяется указанное снижение, возрастающим итогом и признается как обязательства Украины, погашаются путем выполнения положений статьи 1 настоящего Соглашения.

### Статья 3

Настоящее Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу с даты последнего письменного уведомления о выполнении каждой из Сторон внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу.

## ГЛАВА VII.

### Укрепление конституционных институтов государственно-территориальной организации – главная гарантия от очередного «обустройства» и разделения России

*«В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и без усталости перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду» (из доклада И. Сталина при обсуждении проекта Конституции СССР на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов)*

### § 1. Исторический опыт «передачи» административно-территориальных единиц государства

Когда заходит речь о «передаче» Крыма Украине, вопрос заключается не только в нарушении Конституций СССР и РСФСР. Нельзя умалчивать и о законах, конкретизирующих конституционные нормы и принципы, в частности, о законах об административно-территориальном устройстве Российского государства в целом. В них решение вопросов административно-территориального устройства всегда входило в сферу совместного ведения Союза и союзных республик. Конкретное распределение компетенции между союзными и республиканскими органами государственной власти и управления в указанной сфере менялось в зависимости от конкретных исторических условий, но при всех вариантах процесс передачи осуществлялся самими равноправными сторонами при последующем утверждении акта передачи вышестоящими органами. Эти стороны создавали согласительные комиссии,

определяли и разрабатывали конкретные условия передачи административных единиц и т.д.

До 1954 года не было за редким исключением случаев, чтобы произвольно «сверху», ломая основополагающие конституционные нормы о государственном устройстве, законодательные процедуры их подготовки и принятия, основное звено административно-территориального устройства СССР – областное – «передавалось» из одной союзной республики в другую, тем более на основе постановления Президиума ЦК КПСС. Такой акт подрывал сами конституционные основы построения государства, всю систему актов, регулирующих основы организации административно-территориального устройства как СССР в целом, так и союзных республик.

В 1954 году все это отсутствовало. Крым был «даром», «подарком», спущенным сверху. И тон в этой разрушительной «передаче» задавали украинские «хозяйственники», занимавшие господствующее положение в ЦК КПСС и в его Президиуме, распространявшие размахистый стиль «перекройки» украинских областей на области РСФСР вплоть до их произвольной «передачи» в состав Украины.

Необходимо в этой связи закрепить на конституционном уровне богатейший опыт реорганизации административно-территориального устройства страны. Остановимся на этом подробнее.

В первые годы советской власти (1918-1922 гг.) разрешение вопросов об изменении административно-территориального устройства советских республик было отнесено исключительно к ведению их высших органов государственной власти – съездов Советов, ЦИК и президиумов ЦИК<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. Конституцию РСФСР 1918 года § 49 (СУ РСФСР 1918 г. № 51, ст. 582), постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» (СУ РСФСР 1921 г. № 1, ст. 1), постановление СНК УССР от 1 февраля 1920 г. «О порядке изменения границ и образования новых административно-территориальных единиц» (СУ УССР 1920 г., № 17, ст. 515) и др.

После образования Союза ССР (1924 г.) рассмотрение и утверждение изменений внешних границ Союза и межреспубликанских границ было отнесено к ведению высших органов СССР<sup>1</sup>. Вопросы же изменения административно-территориального устройства самих республик оставались в ведении их высших органов государственной власти. Так, конституции РСФСР<sup>2</sup> и УССР<sup>3</sup> и других союзных республик относили к ведению республиканских органов разрешение всех вопросов, связанных с административно-территориальным устройством республик. Практически этим занимались Президиумы ЦИК союзных республик. Лишь в некоторых случаях Президиум ЦИК союзной республики принимал совместное постановление с СНК соответствующей союзной республики (соответственно по вопросам организации некоторых областей в РСФСР, изменения окружного деления в УССР и другим).

Президиум ЦИК союзной республики решал вопросы организации в составе республики новых административно-территориальных единиц (краев, областей, округов, районов, городов), перенесения центров краев, областей и районов, установления их внутреннего деления и административных центров, а также все вопросы, связанные с реорганизацией и упразднением административно-территориальных единиц. Он рассматривал и утверждал представления высших органов автономных республик, входящих в состав союзной республики, о внесении изменений в их административно-территориальное устройство, разрешал спорные вопросы, связанные с территориальными изменениями между отдельными административными единицами (например, о границах). Президиум устанавливал также общую классификацию населенных пунктов союзной республики, определял минимальные нормы населения для образования городов и поселков,

<sup>1</sup> Конституция СССР 1924 г., гл. I, ст. 1, п. «и», п. «б».

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1925 г., ст. 17, пп. «б» и «в».

<sup>3</sup> СУ УССР 1925 г., ст. 6.

разрешал вопросы о переводе населенных пунктов из одной категории в другую и определял границы городов и поселков.

Президиумом ЦИК союзной республики разрешались также все организационные вопросы, связанные с проведением в жизнь постановлений о тех или иных изменениях в административно-территориальном устройстве республики. В частности, он утверждал инструкции о порядке создания органов власти и управления во вновь образуемых административных единицах и о порядке ликвидации и передаче дел советских учреждений в упраздняемых единицах, о составе организационных и ликвидационных комиссий и др.

Постановления Президиума ЦИК союзной республики об образовании новых областных или краевых объединений, изменении границ автономных республик и автономных областей утверждались республиканскими съездами Советов или сессиями ЦИК. Такой же вопрос, как изменение внешних границ союзной республики окончательно разрешался только республиканским съездом Советов<sup>1</sup>.

Под непосредственным руководством президиумов ЦИК союзных республик проводилась вся предварительная работа по подготовке проектов предполагаемых изменений. Для этой цели при президиумах были образованы постоянно действующие центральные административно-территориальные комиссии. Они рассматривали и согласовывали проекты административно-территориального устройства, внесенные как местными, так и центральными учреждениями, наблюдали за правильностью организации сельских единиц, рассматривали ходатайства о переименовании административно-территориальных единиц и об отнесении населенных пунктов к категории городских или сельских поселений. Комиссии учитывали проводимые изменения, составляли справочники и карты по административно-территориальному устройству.

На местах предварительная разработка вопросов административно-территориального устройства осуществлялась ме-

<sup>1</sup> См. ст. 17 Конституции РСФСР 1925 г. и ст. 22 Конституции УССР 1929 г.

стными административно-территориальными комиссиями, создаваемыми при президиумах ЦИК автономных республик, областных (краевых) исполнительных комитетов. Комиссии работали под непосредственным руководством этих органов с учетом указаний центральной административно-территориальной комиссии союзной республики. Местные административно-территориальные комиссии составляли и рассматривали, совместно с другими заинтересованными органами, проекты административно-территориального устройства автономной республики (АССР), края, области, города, районов; выполняли задания центральной административно-территориальной комиссии республики<sup>1</sup>. Постановления, принятые местными административно-территориальными комиссиями, утверждались президиумами ЦИК АССР, областных (краевых) исполнительных комитетов<sup>2</sup>.

Президиумы ЦИК союзных республик, организуя в основном все важнейшие мероприятия по внесению изменений в административно-территориальное устройство, осуществляли постоянный контроль за их проведением на местах с целью недопущения необоснованных или самовольных изменений. В связи с этим в союзных республиках был принят ряд постановлений, закрепляющих, что все изменения, внесенные с нарушением установленного порядка, признаются незаконными и подлежат отмене с привлечением к ответственности лиц, допустивших такие нарушения<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О местных административных комиссиях» (СУ РСФСР 1930 г. № 50, ст. 601) и СНК УССР «О административно-территориальных комиссиях» (СУ УССР 1925 г. № 10, ст. 88).

<sup>2</sup> СУ УССР 1925 г., № 10, ст. 88.

<sup>3</sup> См. постановление Президиума ВЦИК «О воспреещении изменения административно-территориальных единиц автономных республик, областей, губерний, уездов и волостей, образования новых административных единиц и переименования населенных пунктов без разрешения Президиума ВЦИК».

Административно-территориальное устройство РСФСР всегда вызывало повышенное внимание со стороны всех уровней государственной власти. Путем реорганизации, ликвидации одних органов и создания новых, объединения и разделения их быстрее, минуя стадию профессионального отбора и последовательного продвижения по служебной лестнице, можно было выдвигаться на верхние ступени власти. Этому способствовали излишне общие формулировки Конституций СССР и союзных республик, регулирующие общий порядок административно-территориальных преобразований, а также отсутствие на верхних уровнях конкретного правового регулирования такого порядка. Конституционные принципы часто нарушались путем разработки и утверждения ведомственных положений и инструкций о порядке изменений административно-территориального устройства.

20 января 1931 года Постановлением ВЦИК И СНК РСФСР была утверждена действовавшая в период передачи Крыма Украине в 1954 году инструкция «О порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую». Инструкция предлагала руководствоваться следующими правилами:

1. Фактическая передача территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую, должна производиться, во избежание ломки бюджетных смет, лишь в период с 15 ноября по 31 декабря.

2. Передача-прием территорий производится согласительными комиссиями, краевыми (областными) – при передаче территории из одного края (области) в другой, районными – при передаче территории из одного района в другой и сельскими – при передаче территории от одного сельсовета другому в пределах одного и того же района.

3. Согласительные комиссии образуются при том исполкоме или сельсовете, из непосредственного ведения которого изымается выделяемая или перечисляемая территория.

4. В согласительные комиссии входят на паритетных началах (в равном количестве) представители заинтересованных исполкомов или сельсоветов. Председатели согласительных комиссий назначаются из числа представителей заинтересованных исполкомов или сельсоветов, причем назначение председателей краевых (областных) согласительных комиссий и председателей согласительных комиссий автономных областей производится административной комиссией при Президиуме ВЦИК, председателей районных (или равнозначных им) комиссий – областным (краевым) исполкомом; председателей сельских комиссий – районным исполкомом. Председатели республиканских (автономных республик) согласительных комиссий назначаются Президиумом ВЦИК.

5. Согласительные комиссии при передаче территории составляют акты передачи и приема дел личного состава, имущества, инвентаря и прочего, а также устанавливают точно правопреемников в части долгов, кредитов и т.п. согласно следующим правилам: если данная административная единица выделяется или перечисляется полностью, без дробления территории, то весь аппарат со всем имуществом, инвентарем и прочим сохраняется целиком за ней в том виде, в каком он существовал до момента перечисления или выделения административной единицы; все отпущенные для выделенной или перечисленной административной единицы государственные кредиты и местные и специальные средства передаются ей по расчету со дня выделения или перечисления.

Порядок распределения имущества, инвентаря, кредитов и пр. учреждений НКВоенмора, НКПС и НКПиТ устанавливается и проводится в жизнь распоряжениями последних.

6. Вывоз имущества и перевод сотрудников с территорий, подлежащих передаче, до составления акта передачи допус-

кается лишь с разрешения соответствующих отделов вышестоящих исполкомов или наркоматов РСФСР.

7. Спорные вопросы, возникающие в согласительных комиссиях при применении ст. 5 настоящей Инструкции, подлежат разрешению соответственно тех органов, которые назначают председателей этих комиссий (ст. 4). При разрешении спорных вопросов Административная комиссия при Президиуме ВЦИК и областные (краевые) исполкомы должны предварительно согласовать их с соответствующим заинтересованным наркоматом РСФСР, а райисполкомы – с соответствующим заинтересованным отделом вышестоящего исполкома.

Заинтересованный наркомат РСФСР может обжаловать решения Административной комиссии при Президиуме ВЦИК и областных (краевых) исполкомов в Президиум ВЦИК в пятнадцатидневный срок по вынесении решения. В том же порядке решения районных (или соответствующих им) исполкомов могут быть обжалованы заинтересованным отделом вышестоящего исполкома в президиум последнего.

8. Финансовый план хозяйства, утвержденный съездом советов или исполкомом выделяемой территории, как общее правило, обязателен до конца данного бюджетного года для передающего территорию исполкома и может быть изменен лишь в частях, имеющих характер мероприятий временных, а равно и тех, к осуществлению которых еще не было приступлено ко дню выделения или перечисления административной единицы.

9. В отношении производственных предприятий, расположенных на территории выделяемых или перечисляемых административных единиц, согласительным комиссиям надлежит руководствоваться следующими правилами:

а) государственные производственные предприятия, состоящие в ведении местных исполкомов и не входящие в состав трестов или иных объединений местного значения, передаются с их активом и пассивом по состоянию на день перечисления или выделения территорий;

б) арендная плата за сданные в аренду государственные предприятия, состоящие в ведении местных исполкомов и не входящие в состав трестов или иных объединений местного значения, со дня перечисления или выделения территории полностью поступает в распоряжение исполкома, в ведение которого передается территория, арендная же плата по день перечисления или выделения территории полностью поступает в распоряжение исполкома, из ведения которого изымается предприятие;

в) производственные предприятия, входящие в состав треста или иного объединения местного значения, подведомственного исполкому, в ведении которого находится выделяемая или перечисляемая территория, расположенные на выделяемой или перечисляемой территории, со дня выделения или перечисления территории полностью поступают в непосредственное ведение исполкома, в ведение которого выделяется территория; производственные предприятия, входящие в состав треста или иного объединения местного значения, расположенные на выделяемой или перечисляемой территории, переходят с активом и пассивом по балансу на день фактической передачи в ведение исполкома, под руководство которого переходит территория; при этом средства предприятий, передаваемых из треста и остающихся в нем, распределяются пропорционально себестоимости продукции, вырабатываемой этими предприятиями по промышленно-финансовому плану текущего операционного года;

г) спорные вопросы, возникающие в порядке применения настоящей статьи, разрешаются ВСНХ РСФСР и его крайвыми органами.

Все эти нормы инструкции были в 1954 году нарушены, и можно только догадываться, какая дезорганизация возникла после того, как вся система советских, партийных, хозяйственных и других органов Крымской области (включая Севастополь) была передана из ведения и подчинения РСФСР в ведение Украинской ССР. Ломались, причем наверняка в тече-

ние длительного периода, системы планирования, снабжения, контроля, бюджетных и финансовых отношений, отчетности и др., поскольку на Крымскую область стало распространяться украинское законодательство, включая украинские подзаконные акты, и все это на украинском языке.

К сожалению, попытки обнаружить информацию, связанную со всеми этими изменениями, не удалось. И здесь огромное поле для изучения прежде всего украинскими юристами и экономистами реальных процессов «передачи», происходивших в результате изменения правового статуса Крымской области и связанного с этим изменения действия многочисленных нормативных актов, включая Конституцию УССР. И вместо того, чтобы голословно и декларативно убеждать в многочисленных публикациях мировое сообщество в том, что передача Крыма Украине прошла «безукоризненно» с точки зрения законности, можно было бы посоветовать украинским юристам, политологам и экономистам поделиться со своими коллегами из других стран богатым и уникальным опытом изменения (или неизменения) передачи территории из одной национальной республики в другую.

Инструкция 1931 года регулировала порядок передачи территорий лишь в рамках РСФСР. Но существовал ли какой-то документ, регулировавший передачу территорий в другие союзные республики, в частности, из состава РСФСР в Украинскую ССР? Такого документа, официально опубликованного, не существовало. Самые общие конституционные правила и процедуры, о чем уже говорилось, были зафиксированы в конституциях СССР, РСФСР и УССР. Но конкретных правил «передачи» территорий из состава одной республики другой не было. Сама идея такой «передачи» нигде даже не высказывалась.

Анализ соответствующих документов показал, что здесь существовал пробел в правовом регулировании. В результате сложилась диспропорция в регулировании административно-территориального устройства внутри союзных республик

и в регулировании межреспубликанских отношений по поводу передачи областей из одной союзной республики в другую. Это и порождало, с одной стороны, ситуацию безответственности высших органов и должностных лиц за произвольное решение этих вопросов, а с другой – ситуацию незащищенности областей при решении вопросов их передачи из одной республики в другую. Ярким примером и стала передача Крымской области из состава РСФСР в состав Украины.

С другой стороны, были ли сами союзные республики заинтересованы в принятии закона, в котором был бы закреплён и конкретизирован механизм правового регулирования передачи областей из состава одной союзной республики в состав другой, круг органов и должностных лиц, имевших право по инициированию такой «передачи», и не повлекло бы это к нарушению провозглашенных в конституциях этих республик прав? В частности, статья 13 Конституции РСФСР 1937 года, в которой говорилось, что РСФСР обеспечивает за СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления права, определенные статьей 14 Конституции СССР, а вне пределов этой статьи сохраняет полностью свои суверенные права.

Была и конструктивная сторона в предложениях принять конституционный закон, в котором можно было закрепить, в частности:

1. Определение понятия передачи административно-территориальных единиц из состава одного государства в состав другого.
2. Порядок инициирования передачи: ходатайство соответствующего органа государственной власти, требования к составу прилагаемых к нему документов, в том числе подтверждающих право на передачу административно-территориальной единицы, определение органа исполнительной власти, ответственного за подготовку решений о передаче.
3. Процедуры подачи ходатайства о передаче административно-территориальной единицы.

4. Обязанности органов исполнительной власти по передаче территории при наличии всех предусмотренных законом оснований для передачи, утвержденных планов по реализации принятых решений о передаче той или иной территории;

5. Публичность передачи, подразумевающая опубликование в информационно-телекоммуникационных сетях ходатайства о передаче единицы и др.

Все хозяйственные, транспортные, социально-культурные, оборонные, политические и другие связи Крымской области с Россией и Украиной складывались десятилетиями. И подавляющий объем этих связей складывался с Россией, благодаря чему и развивалась область – неотделимая, по Конституции 1936 года, часть территории (страны, государства), выделенная при экополитическом районировании в 30-х годах по определенному существенному признаку (природным условиям, историческим традициям, этническим или экономическим особенностям, административно-политическому значению и др.).

Крымская область в СССР была образована административно-территориальной реформой 1923-30 гг. вместо ранее существовавших губерний. Эта реформа, в основе которой лежали принципы экономического районирования, была подготовлена реорганизацией в первые годы советской власти (1917-22) дореволюционного административно-территориального деления (создание национальных автономий, дробление прежних губерний и образование новых административно-территориальных единиц, преимущественно вокруг крупных промышленных центров).

В 1923-30 гг. в РСФСР было создано вместо 56 губерний 14 крупных административно-территориальных единиц, в том числе 10 областей (4 из них вскоре преобразованы в края), каждая из этих единиц являлась самостоятельным экономическим районом. В других союзных республиках области первоначально не создавались. По мере роста населения и эко-

номического развития страны число административно-территориальных единиц увеличивалось. В 1932 г. введено областное деление в Украинской ССР.

К моменту завершения работы по созданию нового административно-территориального устройства союзных республик складывалась иная практика проведения наиболее важных административно-территориальных изменений. С целью установления определенной стабильности в территориальной организации страны вопрос о некоторых изменениях стал окончательно разрешаться уже общесоюзными, а не республиканскими органами, как это имело место раньше. Так, Президиум ЦИК СССР по представлению союзных республик утверждал образование в их составе новых областей и округов<sup>1</sup>.

С принятием Конституции СССР 1936 года порядок решения вопросов административно-территориального устройства становится еще более централизованным. К ведению Союза ССР, как уже говорилось, было отнесено рассмотрение и утверждение наиболее важных изменений, в частности, «утверждение изменений границ между союзными республиками» и «утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик» (Конституция СССР 1936 г., ст. 14, пп. «д» и «е»). К полномочиям союзных республик относилось разрешение всех остальных вопросов в области административно-территориального устройства. В частности, союзные республики представляли на утверждение Верховного Совета СССР проекты образования новых областей (краев), а также новых автономных республик и автономных областей, утверждали границы и районное деление АССР и автономных областей, устанавливали границы и рай-

<sup>1</sup> См. постановление Президиума ЦИК СССР «Об образовании в УССР шести округов» (СЗ СССР 1935 г., № 19, ст. 157).

онное деление краев и областей<sup>1</sup>, рассматривали и утверждали изменения областных, районных и внутрирайонных границ, переводили населенные пункты из одной категории в другую<sup>2</sup>.

Образование новых областных и краевых единиц или упразднение существующих происходило на основании указов Президиума Верховного Совета СССР с последующим утверждением их Верховным Советом СССР и внесением соответствующих изменений или дополнений в главу II Конституции СССР. Как правило, инициатива в образовании новых областей (краев), а также в реорганизации областного (краевого) деления принадлежала союзным республикам. Проекты создания новых областей или других изменений в областном составе союзной республики разрабатывались высшими органами ее государственной власти и представлялись на утверждение высших органов Союза ССР. После утверждения Верховным Советом СССР изменений в областном (краевом) делении вносились необходимые поправки в конституцию соответствующей союзной республики Верховным Советом.

Вопросы изменения границ между союзными республиками рассматривались и утверждались Верховным Советом СССР, а в некоторых случаях при небольших изменениях границ (перечисление отдельных населенных пунктов) – Президиумом Верховного Совета СССР по представлению высших органов государственной власти заинтересованных союзных республик.

Установленный в Конституции СССР 1936 года порядок образования областей и краев сыграл огромную положительную роль в совершенствовании административно-террито-

<sup>1</sup> См. ст. 19 (пп. «в», «г», «д») Конституции РСФСР 1917 года и ст. 19 (пп. «б», «в») Конституции УССР 1937 года).

<sup>2</sup> См. подробнее П.С.Павловский, М.А.Шафир «Административно-территориальное устройство СССР», Госюриздат, М., 1961.

риального устройства союзных республик. В них сложилась к 1954 году устойчивая система административно-территориального устройства, был приобретен большой опыт в области советского строительства, созданы высококвалифицированные национальные кадры.

Конституционный порядок действовал и в 1954 году, в момент «передачи» Крыма из состава РСФСР в состав Украины. Однако, указанная «передача» положила начало субъективному произволу сверху, «разрыхлению» административно-территориального устройства, что и стало, на наш взгляд, одним из факторов «суверенизации» областей, драматических событий 1990-1991 годов.

Крымская область как основная административно-территориальная единица РСФСР, часть ее территории формировалась с учетом исторических, природных и экономических особенностей территории, количества населения, путей сообщения, а также тяготения населенных пунктов к крупным промышленным центрам. В 1954 году для «передачи» ее в другую республику не было никаких разумных оснований. Крым мог быть только «пешкой» в крупной политической игре. Он передавался волевым решением сверху, отдавался, а не передавался в качестве «дара», «подарка».

11 февраля 1957 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства». Статья 1 Закона отнесла к ведению союзных республик разрешение этих вопросов. В связи с этим из п. «е» ст. 14 Конституции было исключено указание о том, что к ведению СССР относится утверждение новых областей и краев. Изменилось и содержание некоторых других статей Конституции СССР. Из ст. 22 был исключен перечень краев и административных областей РСФСР. Статьи 23, 29, 29 «а» и 29 «в» Конституции СССР были вообще исключены. В соответствии со ст. 4 Закона по-новому стало излагаться содержание ст. 28 Конституции СССР, которая предусматривала те-



перь, что разрешение вопросов областного, краевого, административно-территориального устройства стало относиться к ведению союзных республик.

Напомним, что такого рода децентрализация происходила одновременно с ликвидацией общесоюзных министерств и ведомств и созданием на местах по инициативе Н.Хрущева Советов народного хозяйства (СНХ), что логически вытекало из политики, проводимой им в 1954 году по отношению к Крыму. Волонтаристская политика Хрущева в крымском вопросе также была, на наш взгляд, одной из основных причин снятия его с должности Первого секретаря ЦК КПСС в 1964 году. Совнархозы были ликвидированы. Складывался благоприятный момент для оценки волонтаризма Н.Хрущева и в вопросе передачи Крыма Украине, возвращения его России. К сожалению, этого не произошло (на должность первого секретаря ЦК КПСС был избран Брежнев Л.И. – ставленник украинской политической элиты).

Однако, что касается изменения границ союзных республик, то эти вопросы сохранялись в ведении Союза ССР. Такое положение было обусловлено тем, что республики являлись национально-государственными образованиями и неприкосновенность их территории гарантировалась Союзом ССР. Изменение республиканских границ рассматривалось как исключительно сложный политический вопрос, требующий при его разрешении учета многих обстоятельств и в первую очередь учета интересов самих союзных республик. Сохранение в ведении Союза ССР этих вопросов служило надежной гарантией полного равноправия всех наций и народностей, населяющих территорию СССР.

Таким образом, с принятием указанного выше закона существенным образом изменился порядок реорганизации областного, краевого административно-территориального устройства. Передача республиканским органам права самостоятельного разрешения наиболее важных административно-территориальных вопросов расширила их возможности в

улучшении территориальной организации, позволила более полно учитывать национальные особенности и местные условия каждой республики.

Президиум Верховного Совета СССР осуществлял общее руководство в области проведения административно-территориальных изменений в СССР. Отдел по вопросам работы Советов Президиума вел учет всех изменений и издавал справочники по административно-территориальному делению СССР, допуская при этом (о чем будет сказано в дальнейшем) небрежность.

В союзных республиках предварительная работа по подготовке проектов наиболее важных изменений, которые утверждались затем высшими органами государственной власти, осуществлялась отделами по вопросам работы Советов Президиумов Верховных Советов союзных республик. Ими был накоплен большой положительный опыт в рассматриваемой сфере. В проектах содержались мотивированные данные, необходимые для того, чтобы решить вопрос о целесообразности тех или иных изменений. Например, если вопрос о внесении изменения разрешался республиканскими органами (например, об изменении межобластных границ), то необходимые предложения и проекты направлялись в Президиум Верховного Совета республики заинтересованными облисполкомами. В их ходатайствах указывались данные об общем количестве населения и числе жителей населенных пунктов, занятых в сельском хозяйстве или незанятых (соответствует ли это количество требованиям, предъявляемым к населенным пунктам данной категории), о характере промышленности области (число предприятий, их подчиненность и количество занятых рабочих и служащих), сведения о благоустройстве и коммунальном хозяйстве (число и мощность электростанций и других предприятий, обслуживающих коммунально-бытовые потребности, состояние дорог, транспорта и т.д.), о количестве учебных, культурно-просветительных, медико-санитарных учреждений, жилых строений и строений

иного характера. В ходатайствах говорилось также о перспективах дальнейшего развития области.

Практическое проведение в жизнь утвержденных Президиумами Верховных Советов республик изменений в административно-территориальном устройстве осуществлялось исполкомами областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, за исключением наиболее важных изменений, которые проводились непосредственно под руководством республиканских органов.

При передаче отдельных территорий из одной административно-территориальной единицы в другую создавались смешанные комиссии из представителей заинтересованных исполкомов Советов депутатов трудящихся, которые организовывали прием и передачу перечисляемой территории (населенных пунктов, отдельных участков и т.д.), а также имущества и дел ликвидируемых организаций.

Передача территорий из одной административно-территориальной единицы в другую осуществлялась на основе указаний республиканских органов или издаваемых ими инструкций о порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую, утвержденных постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 20 января 1931 г.<sup>1</sup> Эта инструкция к моменту «передачи» Крыма Украине во многом устарела, но она оставалась действующей. Назрел вопрос о разработке и утверждении новой инструкции, положения или закона, положения которых подробно определяли бы правовой порядок передачи территорий вновь создаваемым административно-территориальным единицам, а также территорий, перечисляемых из одной единицы в другую.

К подготовке проектов административно-территориальных изменений широко привлекалась общественность. Одной из форм привлечения общественности к разработке проектов

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1931 г., № 19, ст. 19.

административно-территориальных изменений являлись административно-территориальные комиссии, образуемые при организационно-инструкторских отделах (обл) крайисполкомов и отделах по вопросам работы Советов Президиумов Верховных Советов союзных республик. В работе этих комиссий принимали участие депутаты, активисты, представители заинтересованных ведомств, экономисты, географы и другие специалисты. Создание таких комиссий давало возможность при участии широкой общественности тщательно и всесторонне обсудить предполагаемые изменения, учесть пожелания населения. Глубокая и тщательная подготовка соответствующих мероприятий позволяла избежать поспешных и необоснованных изменений административно-территориального устройства, которые отрицательно сказывались на развитии хозяйства и обслуживании населения.

17 августа 1982 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, поручил Совету Министров РСФСР установить порядок передачи территорий в связи с образованием новой административно-территориальной единицы или передачей из одной административно-территориальной единицы в другую.

Положение имеет определенное юридическое значение для оценки правовой ситуации в сфере российско-украинских отношений вокруг проблем Крыма и Севастополя, поэтому сошлемся на ряд статей этого документа.

1. Образование и упразднение краев, областей и автономных округов, установление и перенесение их административных центров производятся Верховным Советом РСФСР, а в период между его сессиями – Президиумом Верховного Совета РСФСР с последующим представлением на утверждение Верховного Совета РСФСР на очередной сессии.

2. Отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского (РСФСР), краевого, областного, окружного и районного подчинения производится Президиумом Верховного Совета РСФСР по представлению исполнительных комитетов краевых, областных, городских (городов республиканского (РСФСР) подчинения) Советов народных депутатов, а в автономных республиках отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского (АССР) и районного подчинения производится Президиумами Верховных Советов автономных республик по представлению исполнительных комитетов районных, городских Советов народных депутатов с последующим утверждением Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Из изложенного вытекает вывод, что при передаче Крыма в состав Украины в 1954 году был полностью проигнорирован опыт 20-30-х годов, а именно: широкое участие представительных органов власти, населения и общественности в решении вопросов административно-территориального устройства. Вопросы решались не в узком кругу должностных лиц, а на широкой демократической основе. Напомним, что постановление Президиума ЦК КПСС по Крыму не было опубликовано вообще. Депутаты соответствующих Верховных и местных Советов депутатов трудящихся в решении и обсуждении вопросов «передачи» не участвовали. Это была, таким образом, не «передача» Крыма братским российским народом народу украинскому, а незаконное действие властных структур СССР, РСФСР и УССР. Это был барственный жест партийного самодержца за счет интересов прежде всего российского народа. Это была не передача, а отделение Крымской области от России.

## **§ 2. Единая территория, государственно-территориальная организация территории и единая система государственной власти и управления как гарантия устойчивости федеративного государства**

Государственное устройство России до принятия Конституции 1993 года включало в себя административно-территориальное и национально-государственное устройство. В настоящее время Конституция Российской Федерации не использует эти понятия. Статьей 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации вводятся понятия «федеративное устройство» и «территория». Субъекты Российской Федерации являются составными частями территории Российской Федерации. Термин «административно-территориальное устройство в федеративном государстве используется по отношению к составным частям территорий ее субъектов.

Субъекты Российской Федерации имеют, как правило, свойственное для унитарного государства административно-территориальное устройство. Кроме того, административные единицы, на которые подразделяются субъекты федерации, являются субъектами местного самоуправления.

Федеральное законодательство относит вопрос об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации к компетенции представительных (законодательных) органов субъектов Российской Федерации (подпункт «л» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (ред. от 9 февраля 2009 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 г. № 289-О). При определении административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации одновременно должны учитываться положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ конкретных законов об административно-территориальном устройстве показывает, что практически все вопросы в этой сфере решаются в рамках субъекта Федерации даже в тех случаях, когда требуется согласование этих вопросов на федеральном уровне.

Территория выступает как общий объект властных отношений как для Российской Федерации, так и ее субъектов. Из смысла статей 67, 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации следует, что право регулировать территориальное устройство субъекта Федерации принадлежит как Российской Федерации в целом, так и субъекту Федерации. В отношении территории Российской Федерации следует поэтому законодательно распределять права между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом незыблемым остается принцип государственной целостности Российской Федерации.

На одной и той же территории Российской Федерации функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления, что требует разграничения их территорий. При этом территориальное верховенство Российской Федерации распространяется на все виды территории, и принципы правового регулирования территории Российской Федерации являются основополагающими для правового регулирования территорий субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В качестве наиболее общего термина, охватывающего внутреннее строение, структуру государства как территориального образования, правовой наукой выработано понятие территориальной организации государства.

Россия является федеративным государством, что предполагает разграничение государственно-властных полномочий между двумя субъектами территориальной организации: Российской Федерацией в целом и субъектами Федерации. Организация территории в России и субъектах Российской Феде-

рации при этих условиях включает несколько уровней, каждый из которых предстает в качестве самостоятельной территориальной системы.

Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации является в то же время самостоятельным, целостным компонентом, особой подсистемой в рамках территориальной организации Российской Федерации. Особенности этой подсистемы определяются правовым статусом субъекта Федерации. Субъект Российской Федерации обладает территорией, которая непосредственно входит в состав территории Российской Федерации, имеет установленные границы, которые могут быть изменены только с взаимного согласия соответствующих субъектов Российской Федерации (части 1, 3 ст. 67 Конституции Российской Федерации); является носителем государственной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации); имеют право самостоятельно устанавливать систему собственных органов государственной власти (часть 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации); устанавливают общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации); самостоятельно регулируют собственное административно-территориальное устройство (пп. «л» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, субъект Российской Федерации является государственно-территориальным образованием, его территория занимает центральное место в территориальном устройстве России. В пределах данной территории и в соответ-

ствии со структурой ее организации реализуются полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Юридическими гарантиями целостности и относительной самостоятельности территориальной организации субъекта Российской Федерации являются право субъекта Российской Федерации на установление собственного административно-территориального устройства, определение порядка его изменения, запрет на одностороннее изменение статуса и границ субъекта Российской Федерации федеральными органами государственной власти.

Взаимосвязь между территориальным делением и построением системы органов власти выражена в определениях административно-территориального устройства, сформулированных С.Н.Бабуриным, М.А.Шафиром, В.А.Барахтяном, Р.С.Павловским и рядом других ученых. Построение (организационное оформление) системы органов власти включает процесс создания указанных органов, определения их структуры (включая образование территориальных подразделений) и компетенции.

Эффективное выполнение государственных функций невозможно без глубокого внутреннего единства принципов территориальной организации всех органов государственной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации. Данные принципы должны обеспечивать согласованное, скоординированное осуществление деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации в процессе государственного управления территорией субъекта Российской Федерации, что невозможно без определенного единства и общности территориальной основы деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти, их подразделений на местах, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Элементы прежнего административно-территориального устройства, вошедшие в состав новой государственной системы, претерпели существенные изменения, стали основой для формирования современного административно-территориального устройства.

Процесс формирования территориальной организации государства, закрепления стабильного положения федеральных органов власти так же как и в вопросе формирования самих субъектов Федерации еще не завершен. Ключевым при оценке этого процесса является конституционное положение о том, что субъекты Российской Федерации находятся в составе России (ч. 1 ст. 65 Конституции РФ), а не объединяются в Федерацию.

Административно-территориальное деление государства не является неизменным. В Российской Федерации вопросы законодательного определения правовых процедур изменения административных границ между различными субъектами Федерации не получили конкретной правовой регламентации. В результате отсутствует еще необходимая устойчивость в развитии федерального устройства Российской Федерации, эффективное взаимодействие всех его элементов. Важно выработать конституционные гарантии такого развития, о чем свидетельствует исторический опыт Российского государства.

В зависимости от источника правового регулирования гарантии устойчивого развития федеративного устройства России подразделяются на конституционные и иные, закрепленные в действующем законодательстве. К конституционным гарантиям единства и целостности Федерации относятся: закрепление в федеральной конституции количества и статуса субъектов Федерации, отнесение к исключительному ведению Федерации вопросов, касающихся территориальной целостности и независимости государства, провозглашение верховенства федеральной Конституции, закрепление порядка утверждения изменений границ между субъектами Российской Федерации.

К иным гарантиям государственного единства относятся: федеральное вмешательство, конституционно-правовая ответственность государственных органов и их должностных лиц за нарушение единства Российского государства, единая культура и историческое прошлое.

Если взять Конституцию РСФСР 1978 года, то в ней сохранились эффективные системы гарантий целостности страны, конкретно указывались федеральные органы государственной власти, решавшие вопросы территориальной целостности государства; определялись их полномочия; к их ведению относились не просто «территория», а полномочия по определению состава территории Российской Федерации; утверждение образования новых краев, областей и др. В отношении территорий органы государственной власти были наделены различными конкретными полномочиями. Многие из этих организационно-правовых гарантий отсутствуют в ныне действующей Конституции. Территориальная целостность государства защищена недостаточно. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации самоустранился от выполнения своих прямых обязанностей по защите территориальной целостности государства, закрепленных в ст. 125 Конституции Российской Федерации. Вся его деятельность свелась фактически к рассмотрению индивидуальных жалоб граждан. Именно в этом он видит свою «демократичность», уход от политической «заангажированности». Ослаблены функции контроля за соблюдением территориальной целостности и со стороны прокуратуры Российской Федерации, Государственной Думы, судебных органов.

В результате скоординированных действий двух амбициозных и безответственных правителей – Ельцина и Кравчука – по разрушению основ государственного устройства СССР на фоне пассивной политики Президента СССР М. Горбачева, утратившего контроль за развитием событий в стране, прочный, единый каркас Союза ССР не выдержал и стал разрушаться. Попытки создания обновленной федерации на ос-

нове союзного Договора 1922 года привели к краху всего государственного устройства Союза. Был ликвидирован конституционно-правовой механизм защиты суверенитета и территориальной целостности СССР, в образовавшийся правовой вакуум ринулись новоявленные либералы-демократы (как в России, так и в других союзных республиках) при поддержке региональной чиновничьей элиты и олигархических кланов с лозунгами суверенизации, независимости, неприкосновенности территории и др.

В этой ситуации актуальными для Российской Федерации стали проблемы не только восстановления ее прав на Крым и Севастополь, но и принятия эффективных организационно-правовых мер по нейтрализации всех попыток по нарушению ее территориальной целостности и суверенитета. Произвольные, безответственные и преступные действия должностных лиц, наносящих вред государству, должны строго наказываться. Горький опыт «передачи» Крыма и Севастополя Украине не должен забываться.

Согласно ст. 15 Конституции СССР 1936 года на органы Союза были возложены полномочия по охране суверенных прав союзных республик. Эту охрану должны были обеспечить прежде всего высшие органы государственной власти и высшие органы государственного управления СССР. Эти органы имели широкие конституционные полномочия по контролю за исполнением Конституции СССР. Президиум Верховного Совета, в частности, был наделен полномочиями по отмене постановлений Советов Министров СССР и союзных республик в случае несоответствия этих актов закону. Верховный Совет СССР в случае необходимости мог назначить следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу, в том числе и по таким вопросам, которые касались нарушения прав союзных республик. Прокурор СССР осуществлял высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями. Каждая союзная республика участвовала на равных началах

со всеми другими республиками в осуществлении контроля за высшими органами власти Союза ССР и могла активно влиять на законодательную деятельность Союза.

В отличие от Конституции 1924 года Конституция СССР 1936 года не только перечисляла входящие в состав Союза союзные республики (ст. 13), но и устанавливала также и перечень административно-территориальных единиц, входивших в эти республики (ст. ст. 22-29). Данная норма имела принципиальное практическое значение. При обсуждении проекта Конституции на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов были высказаны предложения о том, чтобы вычеркнуть из проекта Конституции статьи 22-29. В своем докладе на Съезде И. Сталин сказал по этому поводу следующее: «В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и без усталости перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду. И это очень хорошо, потому что здесь, как и во многом другом, требуется у нас атмосфера уверенности, требуется стабильность, ясность»<sup>1</sup>.

Отметим в этой связи, что Конституция СССР 1924 года относилась к ведению Союза ССР лишь «урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками» (ст. 1, п. «б»). Невозможность изменения территории союзных республик без их согласия, как это устанавливала ст. 6 той же Конституции, подчеркивала суверенность союзных республик в вопросе об их государственных границах.

Конституция РСФСР 1925 года устанавливала, что общее административное разделение территории РСФСР и утверждение краевых и областных объединений подлежат ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского центрального исполнительного комитета (ст. 17, п. «в»). Поскольку эти изменения не были связаны с изменением Конституции, изменения территории союзных республик производи-

<sup>1</sup> И.В. Сталин. Доклад о проекте Конституции Союза ССР, 1936, стр. 39.

лись республиканскими органами со сравнительной легкостью.

Конституция СССР 1936 года не ограничивала деятельность органов Союза лишь вопросами «регулирувания». Полномочия Союза стали более широкими и определенными. Если прежде союзная республика (Съезд Советов, ЦИК) была вправе сама утверждать образование новых краев и областей, то теперь такие изменения в административно-территориальное деление союзных республик могли производиться лишь с утверждения Верховного Совета Союза и в порядке изменения конституций – союзной и республиканских.

Конституция 1936 года устанавливала точный перечень краев, областей, автономных республик и областей каждой союзной республики, имевшей в своем составе эти административно-территориальные единицы. Такой же перечень содержался в конституциях соответствующих союзных республик. В тех же из них, которые не имели краев и областей, конституции фиксировали состав автономных республик, областей, округов, районов и городов республиканского подчинения. В автономных республиках даже изменения в районном делении должны были отражаться в конституциях этих республик.

Конституция 1936 года согласно ст. 14 вопросы, относившиеся к ведению Союза ССР, делила на несколько групп. Наиболее обширная группа включала вопросы, относившиеся к области социалистического хозяйства, вытекавшие из того факта, что советское государство было хозяйствующим субъектом. Эта группа содержала как те вопросы, которые целиком относились к ведению Союза ССР, так и те, компетенция по решению которых принадлежала к союзным республикам.

Союз ССР осуществлял руководство в таких отраслях хозяйства, как пути сообщения, связь, водный транспорт, тяжелая и оборонная промышленность, машиностроение и др. Руководство этими отраслями осуществляли соответствующие общесоюзные наркоматы (ст. 75 Конституции).

К отраслям, в которых компетенция распределялась между Союзом и союзными республиками, Конституция относила пищевую, легкую и лесную промышленность, земледелие, зерновые и животноводческие совхозы, финансы и торговлю. Руководили этими отраслями соответствующие союзно-республиканские народные комиссариаты.

Здесь возникают, по крайней мере, два вопроса: 1) если передача Крымской области из состава РСФСР в состав УССР происходила с «учетом» общности экономики, территориальной близости и тесных хозяйственных и культурных связей между Крымской областью и Украинской ССР, то каким образом учитывались при этом (и учитывались ли?) такие вопросы (также входившие в ст. 14 Конституции СССР), как организация обороны СССР и руководство вооруженными силами СССР; внешней торговлей на основе государственной монополии; здравницами мирового значения; охраной государственной безопасности и др.? 2) передавалось ли в ведение Украинской ССР решение этих политических вопросов и, если да, то как менялась система управления в этой сфере? Представлялись ли на согласование Совета Министров СССР и Министерства обороны СССР проекты Указов Президиума Верховного Совета СССР? И если да, то было ли получено согласие их на передачу Крыма как части территории СССР? И каково было отношение к Севастополю и Черноморскому флоту?

Отсутствие информации (включая нормативно-правовую) позволяет думать о том, что практически в системе управления со стороны общесоюзных и союзно-республиканских министерств СССР вряд ли что менялось до 1991 года в связи с передачей Крыма в состав Украины. Ответ на данный вопрос, а также вопросы о том, как менялась (и менялась ли?) система органов исполнительной власти Украинской ССР на республиканском уровне и на уровне Крымской области, такие их функции, как планирование, бюджетные, финансовые, статистические, правоохранительные и другие, требуют са-

мостоятельного исследования с тем, чтобы сделать вывод — была ли передача Крымской области в состав Украины формальным актом либо происходили какие-то изменения в системе управления областью? Поверхностный анализ системы партийного руководства партийными организациями Крымской области в 1954-1990 годы показывает, что ЦК КПСС прочно удерживал инициативу в этом вопросе и нейтрализовал попытки Компартии Украины закрепиться в Крымской области и Севастополе.

К 1990 году ситуация резко изменилась, о чем уже говорилось. На первый план выдвинулась задача решения крымской проблемы средствами и методами международного права, не оставляя без внимания в то же время и вопросы внутригосударственного подхода к решению этих проблем. Верховный Совет РСФСР еще в 1992 году четко разграничил эти два аспекта. Своим решением от 21 мая 1992 года он признал не имевшим юридической силы с момента принятия постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции (Основного Закона) РСФСР и законодательной процедуры.

Ввиду конституирования последующим законодательством РСФСР данного факта и заключения между Украиной и Россией двустороннего договора от 19 ноября 1990 года, в котором стороны отказываются от территориальных притязаний, и закрепления данного принципа в договорах и соглашениях между государствами СНГ Верховный Совет РСФСР сделал, на мой взгляд, уступку украинским властям, считая необходимым урегулирование вопроса о Крыме лишь путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма на основе волеизъявления его населения. Предметом этих переговоров не может быть вопрос о юридической силе Указа от 5 февраля 1954 года. Верховный Совет РСФСР признал его не имеющим юридической силы, каковым он остается до



сих пор. Поиски путей разрешения проблемы Крыма и Севастополя вынуждают еще раз обратиться к тексту Конституции Российской Федерации 1993 года, к анализу содержащихся в ней понятий «территория», «территориальная целостность».

Конституция Российской Федерации 1978 года тесно увязывала в единое целое два основных признака государства: «территория» и «суверенитет». Конституция и начиналась с провозглашения важнейшего исходного положения: Российское государство – это суверенное государство. Целая глава Конституции была посвящена характеристике главных свойств суверенного государства: самостоятельность и свободное осуществление всей полноты власти на территории страны; целостность и неотчуждаемость территории Российской Федерации; единство территории Российского государства и др.

В Конституции Российской Федерации 1993 года все эти признаки суверенного государства отсутствуют. В первой статье Конституции даже не упоминается при определении Российской Федерации, что она является суверенным государством. Понятие «суверенное государство» вообще отсутствует.

Напомним в этой связи, что Конституция Республики Башкортостан 1994 года в статье 1 гласила, что Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики.

Не фиксируется в Конституции и положение о том, что территории субъектов Федерации, «включаемые» согласно п. 1 статьи 66 Конституции в состав территории Российской Федерации, образуют единую территорию единого государства, как это и закреплялось в Конституции 1976 года. А раз о единстве территории не говорится, то стало возможным понимать территорию Российского государства как сумму территорий субъектов Федерации. И события показали, что такая возможность активно использовалась и используется на

практике при утверждении конституций в субъектах Федерации. В конституциях всех «суверенных» республик «забыли» написать о территории и суверенитете Российской Федерации. Зато территория субъекта Федерации провозглашается «неделимой» и «неприкосновенной», принадлежащей только народу субъекта Федерации. Конституция Республики Татарстан содержит статью, объявляющую территорию республики «неприкосновенной» (статья 60). Нарушается тем самым статья 71 Конституции Российской Федерации, согласно которой федеративное устройство и территория Российской Федерации относятся к исключительному ее ведению. Установив верховную власть на «своей» территории, ряд республик закрепили в Конституции и право на отделение от России.

Отметим вместе с тем, что многие края и области не пошли по этому пути, заняв принципиально иную, государственную позицию. Так, в Уставе Ярославской области зафиксировано, что территория Ярославской области является составной частью территории Российской Федерации, и что Ярославская область «не вправе выйти из состава Российской Федерации». В Уставе Ставропольского края также подчеркивается, что край является неделимой частью Российской Федерации и не имеет права выхода из ее состава. В Уставах Иркутской, Новгородской, Свердловской и других областей говорится, что территории этих областей являются «частью», «неотъемлемой частью», «составной частью» единой территории Российской Федерации. Необходимо в этой связи остановиться еще раз на самом понятии «территория», но уже с позиций неприкосновенности территории Российской Федерации и недопустимости произвольного, незаконного распоряжения ею под видом «передачи» от одного субъекта Российской Федерации другому.

В различных словарях и других источниках под территорией понимается: 1) пространственная сфера, географический район; 2) находящаяся под юрисдикцией (суверенитетом) государства часть земной поверхности (включая сушу, террито-

риальные воды, недра, воздушное пространство); 3) административно-территориальная единица – составная часть государства для осуществления государственной власти на местах; 4) регион, местность; 5) специальная зона, созданная для реализации специфических задач государства; 6) земля, поверхность суши; 7) сфера жизнедеятельности, сфера обитания населения и другие.

Все эти определения так или иначе находят свое отражение в Конституции и в ряде федеральных законов. Но правовой статус их не разграничивается, что открывает широкую дорогу для разного рода путаницы вокруг этих определений. Особенно недопустимой является неясность, неопределенность исходных базовых понятий в Конституции Российской Федерации. К сожалению, текст Конституции изобилует такими неопределенностями. Так, в отличие от предшествующих конституций Конституция 1993 года не дает понятий «государственная территория». Напомним в этой связи, что под государственной территорией в теории государства и права понимается находящаяся под суверенитетом государства часть земной поверхности (включая сушу, воду, недра под ними и воздушное пространство над ними).

Выражением суверенитета союзных республик являлась статья 18 Конституции СССР 1936 г., закреплявшая положение о том, что изменения территории союзных республик без их согласия недопустимы. При этом территория понималась не только как пространственный предел власти советского государства, но и как земельное пространство, где собственником земли в целом являлось государство, имевшее широкие полномочия по распоряжению ею. На органы Союза (ст. 14) Конституцией СССР возлагалось установление основных начал землепользования, пользования недрами, лесами и водами, а союзные республики, в соответствии со своей конституцией, осуществляли на территории полномочия по определению порядка пользования объектами хозяйствования: землей, недрами, лесами и водами.

Статья 4 Конституции 1993 года закрепляет положение, согласно которому Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, имеется в виду не только неприкосновенность внешних границ государства, но и целостность государства, недопустимость разделения его государственной территории на самостоятельные части. Понятие «государственная территория» выражает политическую природу и суть самого государства, которое не может иметь территорию, принадлежащую одновременно различным субъектам Федерации. Российская Федерация обладает всей полнотой государственной власти на всей территории Федерации, и никакая другая власть на территории России не может, согласно п. 4 статьи 3 Конституции, присваивать власть федеральных органов, а тем более ставить себя над ними. Статья 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации относит к исключительному ведению России территорию Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (п. «1» статьи 4 Конституции).

Принцип государственной целостности не может быть поставлен под сомнение в связи с федеральным характером Российского государства. Государственная целостность является приоритетной по отношению к федеративному устройству Российской Федерации, что подчеркивается в п. 3 статьи 5 Конституции: «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти».

Согласно Конституции (статья 67) территория Российской Федерации включает в себя внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Статья 9 Конституции гласит, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Статья 67 (пункт 1) Конституции определяет, по существу, понятие государственной территории Российской Федерации. В ней говорится, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Иными словами – сухопутные, водные и воздушные пространства. Определяя состав территории России, Конституция не упоминает, однако, недра, природные ресурсы, находящиеся под сухопутной и водной территорией. Природные ресурсы квалифицируются в правовом плане нейтрально, как естественная среда обитания народов, а не как объекты их собственности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Вместе с тем законодательство определяет полномочия всех субъектов собственности, использующих природные ресурсы (независимо от форм собственности), направленные на рациональную эксплуатацию и охрану этих ресурсов.

Неопределенность в данном вопросе влечет за собой нарушение конституционных принципов при принятии субъектами Федерации своих конституций. Статья 8 Конституции Республики Бурятия, например, гласит, что земли, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы на территории Республики Бурятия являются достоянием (собственностью) народа республики. Такое же отождествление понятий «достояние» и «собственность» содержится в статье 14 Степного уложения Республики Калмыкия. А Конституция Республики Ингушетия (статья 10) прямо провозглашает, что земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Ингушетия являются ее собственностью.

Сознательно смешиваются два понятия – «территория» и «статус». Означает ли изменение статуса субъекта Федерации изменение правового статуса территории Российской Федерации? По взаимному согласию Российской Федерации и

субъекта Российской Федерации может быть изменен только статус субъекта Российской Федерации. Что же касается территории субъектов Федерации, то они включены в территорию Российской Федерации, и она с взаимного согласия субъектов Федерации определяет не территорию, а границы между субъектами Российской Федерации (пп. 1 и 3 статьи 67). Конституция Российской Федерации проводит различие между понятиями «территория» и «граница». Для решения территориальных вопросов предусмотрен соответственно иной правовой режим, чем при изменении границ между субъектами Российской Федерации.

Конституция содержит понятия «равноправие и самоопределение народов». Подчеркнем, самоопределение народов, а не «право наций на самоопределение». Ни в Конституции, ни в международных договорах, ни в документах ООН нет и в помине такого понятия, как «права наций». В результате «тонкой» подмены понятий в республиках и автономных округах, входящих в состав Российской Федерации, субъектом Федерации выступает уже не народ, не население, а «коренная», «титильная» нация. А «население», проживающее на территории этих республик и округов, объявляются «русскоязычными», «некоренными», не представляющие из себя общность.

Государственная целостность включает в себя не только единую территорию государства, но и единство таких элементов целого, как государственная (федеральная) собственность, единое гражданство, единая государственная власть, единые бюджет и налоги и др. Подменяя государственную целостность территориальной, субъектам Федерации, прежде всего республикам и округам, проще, видимо, объявить собственностью все, что находится на «их» территории: землю, природные ресурсы, объекты производственной и социальной инфраструктуры.

Еще раз подчеркнем, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся федеративное устройство и

территория Российской Федерации (п. «б» ст. 71). Данное положение Конституции должно рассматриваться в органическом взаимодействии с п.п. «в» и «г» ст. 71. В пункте «в» говорится, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств. И дальше – «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти (п. «г»); федеральная государственная собственность и управление ею» (п. «д»).

Положения, закрепленные в п.п. «б» и «в», являются базисными, то, о чем говорится в п. «г», – надстроечными. Территориальную организацию государства следует поэтому отграничивать от гражданского общества, а последнее – от органов государственной власти.

Территориальная организация государства это не только деление единой территории государства на отдельные ее части, но и система взаимоотношений центральной власти и регионов; 1) внутреннее деление единой территории государства; 2) правовой статус территориальных образований в форме государственных образований и административно-территориальных единиц; 3) система взаимоотношений между государством в целом и властью, выступающей в виде системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Акцент на систему органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти ведет к нарушению единства федеративного устройства Российской Федерации, государственной целостности, единства системы государственной власти. Для сохранения и укрепления этого единства необходимы единые принципы и подходы для всей системы государственной власти.

Данный подход нарушается уже в самой Конституции России. Почему речь должна идти только о системе федеральных

органов законодательной, исполнительной и судебной власти, о порядке только их организации и деятельности, о формировании только федеральных органов государственной власти? При таком подходе установление единой системы государственной власти происходит в отрыве от федеративного устройства Российской Федерации и единой территории Российской Федерации, а формирование федеральных органов государственной власти происходит с нарушением принципа единства системы государственной власти.

В результате такого подхода в полномочиях субъектов Федерации в области административно-территориального устройства образовался вакуум. В статье 72 Конституции, определяющей сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, такие полномочия отсутствуют. Ссылка на п. «н» ст. 72 Конституции – «установление общих принципов», – где говорится об «организации системы органов государственной власти и местного самоуправления», положения не спасает. Данный вопрос не имеет прямого отношения к административно-территориальному устройству субъектов Федерации.

Субъекты Федерации вынуждены прибегать к статье 73 Конституции, в результате сложилось разнообразие в правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства в субъектах Федерации, ничего общего не имеющего нередко с особенностями исторического, экономического, социального, национального характера конкретного субъекта Федерации. Был нарушен основополагающий принцип Конституции – каждая административно-территориальная единица даже при федеративном устройстве государства является частью территории Российской Федерации.

Подчеркнем еще раз, что под административно-территориальным делением (устройством) понимают разделение территории государства на части – административно-территориальные единицы – в рамках которых осуществляется управление государственными делами и местное самоуправление,

создаются органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации административно-территориальное устройство относится к уровню только субъектов Российской Федерации и включает республики в составе Федерации, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа. В юридической литературе проблемам административно-территориального устройства субъектов Федерации уделяется большое внимание. Правильно при этом отмечается, что Конституция России 1993 года не включила вопросы устройства в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а вот вопросы федеративного устройства и территории Российской Федерации, относящиеся к исключительному ее ведению, не разрабатывались достаточно глубоко. Основное внимание было сосредоточено на изучении административно-территориального устройства субъектов Федерации. Подробно анализировались такие вопросы, как система административно-территориальных единиц, порядок их образования и упразднения; отнесение населенных пунктов к той или иной категории административно-территориальных единиц; установление и изменение границ административно-территориальных единиц; установление административных центров административно-территориальных единиц, включающих в себя несколько населенных пунктов; наименование и переименование административно-территориальных единиц, отдельных населенных пунктов, их улиц, площадей и других частей; регистрация населенных пунктов, учет изменений.

Все эти вопросы ранее регулировались, как уже говорилось, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР».

Однако в данном Указе все виды административно-территориальных единиц, вплоть до краев, областей и автономных республик, составляли часть территории РСФСР. Соответственно и процедуры изменения территории и границ этих

единиц носили централизованный характер (решались на уровне вышестоящего органа). Напомним, что к ведению СССР относились вопросы утверждения образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик, утверждения изменений границ между союзными республиками (ст. 73 Конституции СССР 1977 года). Границы между союзными республиками могли изменяться по взаимному соглашению соответствующих республик, которое подлежит утверждению Союзом ССР (ст. 78 Конституции СССР 1977 года). Ст. 67 (п. 3) Конституции 1993 года дает иную формулировку: «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия». О том, кто утверждает это изменение, ничего не говорится.

Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации строится и функционирует в соответствии с административно-территориальным устройством субъекта Российской Федерации. Но можно ли то же самое утверждать в отношении организации и функционирования федеральных органов государственной власти на территории субъекта Российской Федерации?

Проблема соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации с территориальной организацией системы федеральных органов государственной власти связана с разграничением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в данной сфере правового регулирования. В соответствии с пунктом «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Данная норма предполагает исключительное право Российской Федерации регулировать территориальные основы построения и деятельности федеральных органов власти, в том числе

в субъектах Российской Федерации. В то же время Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пп. «л» п. 2 ст. 5) относит установление и изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ законов субъектов Федерации об административно-территориальном устройстве дает основания утверждать, что территориальная организация федеральной государственной власти в субъекте Российской Федерации нередко выходит за рамки административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Это обстоятельство нашло отражение в законодательных актах ряда областей, регулирующих административно-территориальное устройство соответствующих субъектов Российской Федерации и распространяющих данное понятие исключительно на организацию областных органов государственной власти.

Сказанное означает, что в ряде случаев обязательная связь между субъектом Российской Федерации, определяющим свое административно-территориальное деление, и органом государственной власти Российской Федерации, определяющим территориальное деление на местах своих подразделений для обеспечения реализации ими своих полномочий, нередко отсутствует.

Однако эффективное выполнение государственных функций федеральными органами невозможно без внутреннего единства принципов территориальной организации всех органов государственной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации. Данные принципы должны обеспечивать согласованное, скоординированную организацию и деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации в процессе государственного управления терри-

торией субъекта Российской Федерации. Поэтому не случайно при регулировании вопросов территориальной организации деятельности федеральных органов государственной власти, их подразделений на местах в соответствующих нормативных актах указывается на необходимость соблюдения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

В соответствии с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации строится система территориальных органов прокуратуры, внутренних дел, юстиции, налоговой службы, федерального казначейства, управления почтовой связью, военных комиссариатов и ряда других органов, обеспечивающих выполнение федеральных государственных функций на соответствующих территориях.

Проблема соотношения административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации с территориальной организацией системы федеральных органов государственной власти связана с разграничением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в данной сфере правового регулирования. Напомним еще раз, что в соответствии с пунктом «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной, судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пп. «л» п. 2 ст. 5) относит установление и изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Означает ли это, что территориальная организация федеральной государственной власти в субъекте Российской Федерации выходит за рамки административно-территориаль-

ного устройства субъекта Российской Федерации? Это обстоятельство нашло отражение в соответствующих законодательных актах Нижегородской, Тверской и других областей, распространяющих понятие административно-территориального устройства исключительно на организацию областных органов государственной власти. Вместе с тем в ряде других субъектов под административно-территориальным устройством области понимается вся система территориальной организации области, обеспечивающая исполнение на территории области полномочий органов государственной власти Российской Федерации и соответствующей области.

В юридической литературе дан подробный анализ изменений административно-территориального устройства в рамках субъектов Российской Федерации. О «передаче» какой-то административно-территориальной единицы, входящей в состав субъекта, в состав другого субъекта Федерации или в состав другого государства ничего не говорится. Когда же в соответствующих законах речь заходит об изменениях территории и границ субъектов Федерации, то формулировки не отличаются единообразием. Так, Закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Бурятия» от 29 августа 2007 года (в ред. Закона Республики Бурятия от 04.05.2008 № 241-IV) фиксирует, что территория Республики Бурятия целостна, едина и является составной частью территории Российской Федерации. Территория и границы Республики Бурятия не могут быть изменены без согласия народа Республики Бурятия, выраженного путем референдума.

В статье 2 соответствующего закона Республики Башкортостан говорится, что территория Республики Башкортостан целостна, едина, неделима, неотчуждаема. Территория и границы Республики Башкортостан не могут быть изменены без ее согласия.

В соответствующем законе Республики Татарстан формулируется следующее положение: изменение границ Республики Татарстан с другими субъектами Российской Федерации

может быть произведено по взаимному соглашению Республики Татарстан и граничащих с ней субъектов Российской Федерации с последующим утверждением изменения границ Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 6).

Вместе с тем принципы и формы изменений в административно-территориальном устройстве субъектов Федерации дают богатейшую основу для поиска общих закономерностей развития такого устройства и закрепления их в законодательной форме на федеральном уровне. Такое закрепление позволит сделать более прочным каркас федеративного устройства Российской Федерации в целом, нейтрализовать в будущем различного рода попытки подорвать ее единство и территориальную целостность. Было бы полезно в этой связи остановиться на кратком рассмотрении практики изменений административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации.

В принятых в субъектах Федерации законах об административно-территориальном устройстве закрепляется:

1) ограниченный круг субъектов, наделенных правом внесения предложений об изменении административно-территориального устройства на рассмотрение законодательного (представительного) органа власти; во многих субъектах Российской Федерации это исключительно высшее должностное лицо либо высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; в некоторых регионах данное право предоставлено также органам местного самоуправления, действующим на территории соответствующих административно-территориальных единиц, а также непосредственно населению. В некоторых субъектах Российской Федерации право инициирования изменения административно-территориального устройства предоставляется всем субъектам права законодательной инициативы, но при этом предусматривается заключение соответствующих органов исполнительной власти;

2) перечень требований к составу документов и материалов, вносимых одновременно с предложением об изменении административно-территориального устройства, в которых должно содержаться мнение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; обоснование целесообразности вносимых изменений с указанием необходимых справочных данных об административно-территориальной единице (площадь территории, численность населения, количество населенных пунктов, основные объекты промышленности, социально-культурной сферы и т.д.); данные об экономических, финансовых, социальных и др. последствиях предполагаемого изменения;

3) выражение мнения населения, проживающего на соответствующей территории, о предполагаемом изменении административно-территориального устройства.

Под образованием административно-территориальной единицы понимается создание административно-территориальной единицы в границах территории, которая ранее не являлась административно-территориальной единицей. Основаниями образования административно-территориальной единицы могут служить образование нового уровня территориальной организации субъекта Российской Федерации; изменение границ субъекта Российской Федерации (присоединение к субъекту Российской Федерации новой территории); возникновение нового населенного пункта; объединение территорий нескольких административно-территориальных единиц; разделение территории административно-территориальной единицы.

Образование новой административно-территориальной единицы должно быть обоснованным, целесообразным; соответствующая территория должна отвечать критериям, установленным для соответствующего вида административно-территориальных единиц. В нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации закрепляется комплекс особых условий, при соблюдении которых допуска-

ется создание новой административно-территориальной единицы.

Формы изменения административно-территориального деления субъекта Российской Федерации, не связанные с образованием и упразднением административно-территориальных единиц, в зависимости от вида регулируемых элементов статуса административно-территориальной единицы можно классифицировать следующим образом: а) приобретение либо утрата административно-территориальной единицей статуса муниципального образования; б) преобразование административно-территориальной единицы одного вида в административно-территориальную единицу другого вида (сельсовета в район, сельского поселения в городское, поселка в город и т.д.); изменение административного центра административно-территориальной единицы; изменение границ административно-территориальной единицы; изменение наименования административно-территориальной единицы.

Анализ различных законов показывает, вместе с тем, существенный разницей при определении принципов административно-территориального устройства, форм и видов административно-территориальных единиц.

Так, в Бурятии административно-территориальное устройство основывается на принципах: самостоятельного в пределах ведения Республики Бурятия установления административно-территориального устройства Республики Бурятия; целостности территории Республики Бурятия; соответствия исторически сложившейся системе расселения в Республике Бурятия и устойчивым тенденциям ее развития; создания экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления, их территориальных подразделений; учета мнения населения, производственных, экономических и социальных связей; обеспечения населения здоровой и безопасной средой обитания; учета природно-географических условий; развития нацио-



нальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения, проживающего на соответствующей территории; содействия рациональному использованию природных ресурсов и социально-экономического потенциала территорий, развитию социальной инфраструктуры и системы коммуникаций.

Закон Республики Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ «Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан» (с изменениями от 20 декабря 2007 г.) к основным принципам решения вопросов административно-территориального устройства Республики Татарстан относит: обязательный учет мнения и интересов населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечение экономических и организационных условий для функционирования (деятельности) органов местного самоуправления и осуществления функций государственной власти; учет исторических, культурных, национальных и иных местных традиций.

Принципы административно-территориального устройства в Республике Башкортостан формулируются следующим образом: 1) соответствия исторически сложившейся системе расселения в республике и устойчивым тенденциям ее развития; 2) создания экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан, органов местного самоуправления, их территориальных подразделений; 3) демократического решения вопросов административно-территориального устройства; 4) обеспечения местному населению здоровой и безопасной среды обитания; 5) учета природно-географических условий; 6) содействия рациональному использованию природных ресурсов и всего экономического потенциала территории, развитию ее социальной инфраструктуры, системы коммуникаций; 7) развития национальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения, проживающего на данной территории.

Административно-территориальное устройство в Саратовской области основывается на следующих принципах: обеспечения целостности территории области; соответствия исторически сложившейся системе расселения, тенденциям ее развития; разграничения и координации управленческих полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления на территориях соответствующих административно-территориальных единиц.

Административно-территориальное устройство Красноярского края основывается на следующих принципах: исключительного ведения Красноярского края по вопросам административно-территориального устройства края; целостности территории Красноярского края; многоуровневой системы административно-территориальных единиц; соответствия исторически сложившейся системе расселения населения в крае и устойчивым тенденциям ее развития; рационального использования природных ресурсов, экономического потенциала, развития социальной, транспортной инфраструктуры, системы коммуникаций; обеспечения экономических и организационных условий для эффективной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Существенно расходятся в законах определения узловых понятий – административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство и др. Так, в Законе Саратовской области «Об административно-территориальном устройстве Саратовской области» от 22 марта 2000 года говорится, что Закон устанавливает административно-территориальное устройство области как субъекта Российской Федерации, а также систему административно-территориальных единиц, порядок преобразований в административно-территориальном устройстве области. К административно-территориальной единице Закон относит часть территории области в фиксированных границах, включающую определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государствен-

ной власти, органы местного самоуправления; административно-территориальные единицы являются пространственной основой деятельности федеральных и областных органов государственной власти и формируемых населением органов местного самоуправления.

В Законе Красноярского края дается интересное определение административно-территориального устройства: административно-территориальное устройство Красноярского края – территориальная организация Красноярского края, сформированная в целях эффективного функционирования органов государственной власти.

Раздробленность в законодательстве об административно-территориальном устройстве субъектов Российской Федерации была отмечена на практике и в юридической литературе уже давно. Были предприняты попытки внести единство в правовое регулирование в данной сфере. Еще в 2004 году был разработан и представлен на первое чтение в Государственной Думе проект федерального закона № 227899-3 «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

В проекте закона закреплялись следующие основные положения:

1. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации есть деление территории субъекта Российской Федерации на части, в соответствии с которым строится и функционирует система органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

2. Административно-территориальная единица – часть территории субъекта Российской Федерации, служащая территориальной основой для создания и (или) деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Образование административно-территориальной единицы означает создание административно-территориальной

единицы в границах территории, которая ранее не являлась административно-территориальной единицей; упразднение административно-территориальной единицы есть ликвидация административно-территориальной единицы на соответствующей территории.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации относятся: установление общих принципов правового регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации; согласование образования и упразднения административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, установления и изменения их границ в случаях и порядке, предусмотренных настоящим федеральным законом; организация федеральной системы учета административно-территориальных единиц в Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации относятся: установление и изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации в соответствии с общими принципами правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, установленными настоящим федеральным законом; заключение высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации; положительное заключение уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Предложения об образовании, преобразовании и упразднении районов, городов регионального значения, городских районов, административно-территориальных единиц городов федерального значения, установлении и изменении их границ вносятся на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российс-

кой Федерации только при наличии согласия (положительного заключения) уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный рассматривать данные предложения, определяется Правительством Российской Федерации.

Предложения об образовании, преобразовании и упразднении районов, городов регионального значения, городских районов, административно-территориальных единиц городов федерального значения, установлении и изменении их границ вносятся в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок рассмотрения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти предложений об образовании, преобразовании и упразднении районов, городов регионального значения, городских районов, административно-территориальных единиц городов федерального значения, установлении и изменении их границ устанавливается Правительством Российской Федерации.

Формами регулирования административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации являются образование административно-территориальных единиц; упразднение административно-территориальных единиц; преобразование административно-территориальных единиц; установление и изменение границ административно-территориальных единиц; организация системы учета административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации.

Образование, преобразование и упразднение административно-территориальных единиц, установление и изменение их границ осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Одновременно с проектом закона об образовании, преобразовании, упразднении административно-территориальной единицы, установлении или изменении ее границ субъект законодательной инициативы представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации документы, содержа-

щие: обоснование целесообразности вносимого предложения с указанием необходимых справочных данных об административно-территориальной единице (площадь территории, численность населения, количество населенных пунктов, основные объекты промышленности, социально-культурной сферы и т.д.); изложение экономических, финансовых последствий реализации вносимого предложения; схематическое изображение предполагаемого территориального изменения на карте; выражение мнения населения, проживающего на соответствующей территории, по вносимому предложению – если учет мнения населения является обязательным требованием при решении данного вопроса административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Проект закона не получил поддержки со стороны Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Причиной стало отсутствие четких конституционных основ для принятия закона, о чем уже говорилось. В пояснительной записке к проекту федерального закона говорилось, что он подготовлен в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации: «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления».

Законодатель не пошел по пути издания федерального закона, который прямо не выражал и не регулировал бы комплексные вопросы административно-территориального устройства Федерации и субъектов Федерации. Формулировка пункта «н» части 1 ст. 72 не соответствует пункту «б» статьи 71, относящей федеративное устройство к исключительному ведению Российской Федерации.

### **§ 3. Территориальные вопросы должны решаться на народных референдумах, а не путем закулисных сделок**

В связи с расширяющимся участием Российской Федерации в деятельности международных организаций, например, СНГ, Совета Европы и предстоящим вступлением России в другие международные структуры типа ВТО целесообразно разработать механизм предварительной юридической, организационной и финансовой оценки готовности страны к вступлению в такие структуры и выполнению связанных с этим международных правовых обязательств и стандартов.

Требуется более основательная работа по подготовке и проведению ратификации международных договоров в комитетах палат Федерального Собрания. Особого внимания заслуживают два момента: оценка соответствия договора законодательству РФ; процедура установления, в том числе и Конституционным Судом, соответствия Конституции России подписанного от имени Российской Федерации международного договора, что необходимо при рассмотрении вопроса ратификации договора парламентом.

В результате актуализируется для России проблема «вхождения» международных правовых актов и норм во внутреннее законодательство. В то же время практика исполнения международных договоров и их имплементации наталкивается на многочисленные препятствия, сложности юридического, организационного, политического и иного порядка. В целях более четкого и основательного учета и использования международных правовых актов необходимо обеспечить их опубликование в доступных для депутатов, государственных служащих и населения официальных источниках. Особенно важно, чтобы тиражи и сроки выпуска данных изданий обеспечивали своевременный и широкий доступ к ним.

Процесс реализации ратифицированных международных договоров протекает не всегда последовательно, а порой и

противоречиво. Важно обеспечить строгий порядок и планомерную корректировку актов в системе исполнительной власти и осуществление практических мер по реализации международных обязательств России. Государственной Думе рекомендуется ускорить работу над поправками к Регламенту Государственной Думы, усовершенствующими процедуру ратификации международных договоров.

В российском законодательстве необходимо урегулировать порядок применения п. 4 ст. 15 Конституции РФ в случае противоречия норм национального законодательства международным договорам. Всестороннего изучения заслуживают вопросы, имеющие отношение к «качеству» имплементации международно-правовых обязательств России в рамках ее правовой системы. Внимание палат Федерального Собрания Российской Федерации к данной теме, равно как и интерес к ней со стороны других ветвей государственной власти необходимы для дальнейшего совершенствования этого механизма, обеспечивающего адаптацию внутреннего российского законодательства к требованиям, вытекающим из международных договоров Российской Федерации, а также общепризнанных принципов и норм международного права.

Возникающие в этом плане проблемы носят как нормативный характер, так и являются следствием пробелов в правоприменительной практике. В этой связи логично было бы ставить вопрос как о разработке отдельного законодательного акта, преследующего своей целью дальнейшее упорядочение имплементации норм международного права во внутреннем праве, так и о четком исполнении уже существующих законов, в частности Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

В рамках упомянутого Закона должна решаться проблема «информационного» обеспечения процесса ратификации. В соответствии с этим Законом должна быть сформирована устойчивая практика подготовки специального пакета документов, сопровождающих международные договоры на всех эта-

пах их заключения, включая ратификацию, и роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении соответствия международных договоров Конституции России. Среди обязательных требований – обоснование целесообразности заключения договора, оценка его соответствия или несоответствия федеральному законодательству, сведения о возможных финансово-экономических и иных последствиях заключения договора, полномочия Государственной Думы и Совета Федерации в этой сфере.

Что касается вопроса об оперативности внесения изменений в действующее законодательство в связи с принятием Россией конкретных международных обязательств, одним из вариантов могло бы быть решение соответствующих вопросов в самом законе о ратификации. Ключевая роль в совершенствовании существующих в этом плане схем должна принадлежать Государственной Думе, которой наряду с определением соответствия положений международного договора действующему законодательству следует, очевидно, предоставить осуществление контроля за своевременным внесением требуемых изменений в законы. Конституция России не содержит механизма, позволяющего эффективно разрешать противоречия между нормами конституционного и международного права.

Целесообразно, видимо, усовершенствовать предварительную экспертизу законопроектов на предмет их соответствия международно-правовым обязательствам России, повысив роль Государственной Думы и Совета Федерации в рамках отведенных им полномочий по контролю за выполнением международных договоров России.

Следует подчеркнуть, что Договоры и Соглашения между Россией и Украиной по проблемам Крыма и Севастополя по своей природе являются международно-правовыми актами и, следовательно, порядок их заключения, исполнения и прекращения определяется для России Законом о международных договорах. Реализация этой задачи видится на путях приня-

тия соответствующих внутренних законодательных актов при соблюдении предусмотренных в этой связи процедур. Назрел, на наш взгляд, вопрос о глубоком переосмыслении всей российско-украинской политики по проблеме Крыма и Севастополя, рассматривая их в контексте изменений, происходивших прежде всего в 90-е годы прошлого столетия.

Предстоит еще дать обстоятельный анализ Постановления Государственной Думы «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года», в котором совершенно справедливо подчеркивается, что Договор об образовании СССР 1922 года как самостоятельный документ утратил свою силу с момента включения его в Конституцию СССР 1924 года, а с принятием Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года юридическая судьба данного договора была решена окончательно – он прекратил свое существование. Если предположить, что Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года будет признано утратившим силу, то речь пойдет о восстановлении на территории России действия документа, фактически утратившего силу в 1924 году и, о чем уже говорилось, никакого юридического значения для РСФСР по состоянию на конец 1991 года не имевшего. Из признания факта утраты Договором об образовании СССР юридической силы в 1924 году ясен вывод, что восстановление его действия на территории Российской Федерации невозможно, а, следовательно, принятие нормативного акта об отмене Постановления Верховного Совета РСФСР «О денонсации Договора об образовании СССР» не имеет практического смысла.

Подавляющая часть проблем, возникших после Беловежских соглашений, – это проблемы с границами и так называемыми территориальными претензиями и тесно связанными с ними вопросами правопреемства в отношении границ и территорий, имеющие, в свою очередь, международно-правовой и государственно-правовой аспекты.

Все эти события применительно к проблемам Крыма и Севастополя происходили в условиях бурных, во многом стихийных и противоречивых событий начала 90-х годов, в условиях разрушения и ликвидации Союза ССР. Тем не менее без уяснения сущности этих событий невозможно правильно ответить на вопросы правового статуса Крыма и Севастополя.

Постановление Государственной Думы от 15 марта 1995 года признавало утратившим силу соответствующее Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года и устанавливало, «что законодательные и другие нормативные правовые акты, вытекающие из Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР», будут корректироваться по мере движения братских народов по пути все более глубокой интеграции и единения. Другим Постановлением Государственная Дума денонсировала Беловежские соглашения, оно, в частности, гласило:

«1. Подтвердить для Российской Федерации – России юридическую силу результатов референдума СССР по вопросу о сохранении Союза ССР, состоявшегося на территории РСФСР 17 марта 1991 года.

2. Отметить, что должностные лица РСФСР, подготовившие, подписавшие и ратифицировавшие решение о прекращении существования Союза ССР, грубо нарушили волеизъявление народов России о сохранении Союза ССР, выраженное на референдуме СССР 17 марта 1991 года, а также Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, провозгласившую стремление народов России создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

3. Подтвердить, что Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, подписанное Президентом РСФСР Б.Н.Ельциным и государственным секретарем РСФСР Г.Э.Бурбулисом и не утвержденное Съез-

дом народных депутатов РСФСР – высшим органом государственной власти РСФСР, не имело и не имеет юридической силы в части, относящейся к прекращению существования Союза ССР».

Совет Федерации направил 19 марта 1996 г. нижней палате Обращение № 95-СФ, в котором призвал Государственную Думу «вернуться к рассмотрению упомянутых актов и еще раз тщательно проанализировать возможные последствия их принятия», ссылаясь на негативную реакцию «ряда государственных и общественных деятелей государств – участников Содружества Независимых Государств», вызванную принятием этих документов.

Российская Федерация – то же самое с юридической точки зрения государство, которое было создано в 1917 году и было названо Российской Советской Республикой. Федеративный договор не учреждал новое федеративное государство, а только реформировал государство, существовавшее с 1918 года.

«Передача» Крымской области с соответствующим правовым статусом носила чисто искусственный характер. «Передача» из одной союзной республики в другую юридически не меняла систему государственных органов, статус территории, гражданство, законодательство, республиканское подчинение Севастополя и пр. Все эти признаки союзного государства регулировались Конституцией СССР. И Конституция СССР не предусматривала согласия или предварительного разрешения Украины на регулирование этих существенных свойств союзного государства применительно к Крымской области. С 1954 по 1991 год все эти признаки государства постепенно разрушались Украиной на односторонней основе. Власть СССР распространялась в эти годы на всю территорию Союза, государство являлось суверенным и обеспечивало территориальное верховенство, свою неприкосновенность, единое гражданство, единую правовую систему, общественную собственность, единое экономическое пространство, единую денежную систему, валюту, государственный язык, вооружен-

ные силы, судебную и правоохранительную систему, международную правосубъектность.

Статус Черноморского флота СССР был урегулирован только в 1997 году с разделом его между Россией и Украиной. До этого он сохранял неопределенный статус и был источником трений между Украиной и Россией. Глубокому анализу должны быть подвергнуты проблемы государственного суверенитета Российской Федерации, ее территориальной целостности и неприкосновенности. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме суверенитета в федеративном государстве. В частности, в Постановлении от 13 марта 1992 года он вновь обратился к данному вопросу в связи с тем, что Конституция Республики Алтай провозгласила ее суверенитет.

Содержанием постановления Суда стало само понятие суверенитета Российской Федерации, определяемого Конституцией Российской Федерации. Исходя из смысла статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд дал нормативное определение понятия суверенитета как верховенства, независимости и самостоятельности государственной власти, полноты законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимости в международном общении.

Суверенитет представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации, характеризующий ее конституционно-правовой статус. При этом Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Путем ратификации международных договоров происходит изменение действующих или принятие новых федеральных законов. Главное в договоре 1997 г. – незаконное закрепление за Украиной права на Крым и Севастополь. В форме закона Россия принимает на себя обяза-

тельство выполнять международный договор, грубо нарушающего ее суверенитет и территориальную целостность.

Ратификация Договора состоит в принятии Государственной Думой закона о ратификации, одобрении его Советом Федерации, подписании и обнародовании Президентом. Но на какой стадии заинтересованные субъекты утрачивают право обращения в Конституционный Суд: с момента принятия Государственной Думой закона о ратификации (как требует того Закон о Конституционном Суде Российской Федерации), после его одобрения Советом Федерации или подписания и обнародования Президентом (как устанавливает Закон о международных договорах Российской Федерации)? Представляется, что в целях обеспечения единства правовой системы государства Конституционный Суд вправе рассматривать вопрос о конституционности международного договора в любой момент до вступления закона о ратификации конкретного международного договора в силу.

Депутаты Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, рассмотрев внесенный 7 ноября 1997 года Президентом Российской Федерации на ратификацию в Государственную Думу Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, изучив все дополнительные документы, принятые при подписании и при ратификации Договора украинской стороной, а также заключения ведущих ученых, правоведов, специалистов и независимых экспертов в области международного права, конституционного и государственного права, пришли к выводу, что оценка соответствия Договора национально-государственным интересам Российской Федерации может быть определена лишь на основе государственно-правовой экспертизы Договора, включающей в себя генезис правосубъектности Сторон, анализ равноправности Договора через призму закрепленных в нем целей и принципов, оценку состояния и перспектив развития в областях двусторонних отношений, подлежащих правовому регулированию Догово-

ром. Такая экспертиза была проведена Комитетом, и результаты ее были изложены в его заключении. В заключении, в частности, говорилось следующее.

Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной – документ, механически подражающий опыту стран Западной Европы, попытка его слепого копирования без учета тысячелетней истории существования Российской государственности.

При оспаривании конституционности международных договоров, не вошедших в силу, критерием проверки их законности выступают и Конституция, и общепризнанные нормы международного права, и сами международные договоры, подписанные Российской Федерацией. Проблема полномочия Конституционного Суда Российской Федерации относительно проверки не вступившего в силу международного договора требует всестороннего и глубокого осмысления с целью создания действенного правового механизма разрешения конфликтов между исполнительной и законодательной властью в части принятия внешнеполитических решений.

В Российской Федерации практика обращения в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет проверки международного договора, не вошедшего в силу, на соответствие его Конституции Российской Федерации практически отсутствует. Особое внимание при этом должно быть уделено согласованию сроков для каждой стадии прохождения той или иной процедуры. Конституционный Суд России призван поэтому сыграть важную роль в обеспечении взаимодействия внутригосударственного и международного права, исходя из того, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны для всех дел, связанных с применением нормы»<sup>1</sup>, в отличие от прецедентных судебных решений су-

дов общей юрисдикции, которые обязательны для решений только по аналогичным делам.

При одновременном провозглашении примата Конституции Российской Федерации и примата норм международного договора возникает вопрос о праве органа конституционного судопроизводства давать заключения о соответствии Конституции России международных договоров до их ратификации и в то же время о соответствии российских законов общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам. Вопрос о соответствии международной нормы положениям конституционного права становится предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, который и решает вопрос о том, является ли конкретная норма международного права частью российской правовой системы. В ряде государств суды вправе рассматривать споры относительно вхождения тех или иных международных норм во внутреннее право. Например, в Германии Федеральный конституционный суд вправе решать, является ли конкретная норма международного права частью федерального права и создает ли она непосредственно права и обязанности для отдельных лиц (п. 2 ст. 100 Основного закона ФРГ).

Проверка конституционности законов и иных нормативных актов – основная деятельность органов конституционного контроля всех стран, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации. Критерием проверки соответствия законов Конституции выступает она сама. Однако в связи с признанием приоритета норм международных договоров возникает вопрос об использовании в качестве такого критерия общепризнанных принципов и норм международного права, что имеет место в ряде европейских государств (например, ст. 145 Конституции Австрии предусматривает рассмотрение Конституционным Судом дел о нарушении норм международного права). Конституция Испании (ст. 95) гласит, что заключение международного договора, содержащего положения,

<sup>1</sup> Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы: Обзор научно-практической конференции // Государство и право. 1997. № 5. С. 8.



противоречащие Конституции, требует предварительного пересмотра Конституции<sup>1</sup>.

Подобное положение закреплено в конституции Украины (ст. 9). Таким образом, ратификация подобного международного договора возможна только в случае изменения соответствующих конституционных положений.

Согласно Конституции многих стран, Конституционные Суды проверяют законы, постановления, другие акты государственных органов с точки зрения соответствия их Конституции, а также международным договорам. Причем, если содержание внутригосударственной нормы противоречит международному договору, Конституционные Суды могут объявить ее недействительной.

Своеобразно решается данный вопрос в Италии. Верховный суд этой страны не наделен прямым правом проверять конституционность договоров. Но он может подвергать сомнению на предмет конституционности законы, обеспечивающие введение договоров в юридическую силу. В Германии Федеральный конституционный суд тоже рассматривает конституционность не самого договора, а одобряющего его закона. Таким образом, в названных странах не исключен вариант отмены действия договора через признание неконституционности закона, его одобряющего.

Подобные нормы в конституциях зарубежных стран появились не случайно. В рамках международного сообщества общепризнано, что, приняв на себя те или иные обязательства, государство должно неуклонно их соблюдать. Из этого следует, что законы и иные нормативные акты государства надлежит согласовывать с международными договорами, участником которых оно выступает.

Конституции ряда стран содержат положения, касающиеся соотношения международного и внутригосударственного права. Иногда в конституциях прямо указывается, что между-

народные договоры – часть внутреннего права (США, Испания, Болгария, Греция), а в отдельных случаях международные договоры наделяются большей юридической силой, чем внутригосударственные нормы. При этом в Германии, например, действует общее правило: общепризнанные нормы входят в состав национального права страны и обладают приоритетом перед внутренними законами, но не перед Конституцией. Бесспорно, нормы внутригосударственного права должны соответствовать общепризнанным международным нормам и международным договорам, стороной в которых выступает соответствующее государство.

Сложность реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации обусловлена отсутствием развернутого правового регулирования исполнения решений Конституционного Суда РФ, для чего назрела необходимость исследований исполнительской практики решений данного органа государственной власти и решения проблемы взаимоотношений Конституционного Суда РФ с федеральным законодателем, которая заключается, с одной стороны, в осуществлении компетенции Конституционного Суда РФ констатировать неконституционность нормы, а с другой стороны – в отсутствии полномочия у Конституционного Суда вменить законодателю обязанность принять закон.

Анализируя часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, необходимо помнить о части 1 той же статьи, которая гласит: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Что касается международных договоров, то в соответствии с частью 6 статьи 125 Конституции «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению». Таким образом, сама Конституция

<sup>1</sup> Конституции государств Европы, том 2, из-во «Норма», М., 2001, с. 71.

устанавливает жесткие рамки, в которых может осуществляться норма о приоритете применения международного договора. В случае коллизии между нормами договора и Конституцией безусловным верховенством будет пользоваться Конституция, что же касается не соответствующего Конституции международного договора, то он лишается преимущества по отношению к национальному закону.

Наиболее очевидной ситуацией, в которой Конституционный Суд Российской Федерации может столкнуться с актами международного права, является рассмотрение дела о конституционности не вступившего в силу международного договора. То, что Суд может изучать на предмет соответствия Конституции договор только до его вступления в силу, является гарантией от потенциально разрушительного вторжения национальных органов власти в действующее международное право.

Понятие «не вступивший в силу международный договор Российской Федерации» предполагает, что это должен быть договор, уже подписанный должным образом уполномоченным лицом, но еще не ратифицированный Государственной Думой. Неясно, понимает ли под ним Конституция вообще не вступивший в силу договор или же договор, не вступивший в силу только для России. Устранить такую неопределенность может либо толкование соответствующего положения Конституции, либо практика Конституционного Суда. Что касается практики, то она минимальна. До настоящего времени Суд вынес единственное решение по делу о конституционности международного договора.

Действующая Конституция не содержит положения о праве республик на выход из состава федерации. Не предусматривается такое право и конституциями республик в составе Российской Федерации. Установление такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориальной целостности суверенного государства и единства населяющих его народов. Любые действия, на-

правленные на нарушение этого единства, должны расцениваться как наносящие ущерб конституционному строю Российской Федерации и несовместимые с нормами международного права. Подобные действия означают также игнорирование принципа нерушимости границ, входящего в число основных принципов современного международного права.

Современное международное право видит решение проблемы межнациональных отношений и национальных меньшинств не в формировании независимых и самостоятельных государственных образований, а в принятии необходимых законодательных, административных, юридических и других мер, призванных обеспечить эффективную защиту прав и основных свобод человека. В соответствии с нормами международного права государства несут обязанность воздерживаться от любой дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и способствовать осуществлению их законных интересов в области прав и основных свобод человека.

Из статьи 106 Конституции России и ст. 14 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» следует, что ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона, акты Президента и Правительства Российской Федерации о подписании, принятии, утверждении, присоединении и иных формах выражения окончательного согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров, которые одновременно санкционируют их вступление в силу для Российской Федерации. Если считать, что Конституционный Суд вправе признавать такие акты неконституционными, они вследствие этого утрачивают силу, а это, в свою очередь, означает, что становятся недействующими и санкционированные ими соответствующие международные договоры Российской Федерации, уже вступившие в силу. В результате могут оказаться нарушенными международные обязательства Российской Федерации и, следовательно, затронуты интересы других

государств – сторон данных договоров, для которых они тоже вступили в силу. Но такие последствия явно выходят за пределы компетенции Конституционного Суда.

Используемое как в Конституции, так и в Законе о Конституционном Суде выражение «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации» является внутренне противоречивым, поскольку до момента вступления в силу для Российской Федерации данный международный договор еще не является международным договором Российской Федерации в точном значении этого термина.

Ст. 125 Конституции в п. «г» ч. 2 ограничивает компетенцию Конституционного Суда разрешением дел о конституционности лишь не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Такой подход законодателя полностью соответствует обязательствам России по международному праву. Статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров устанавливает, что участник международного договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». Эта императивная норма международного договора – Венской конвенции – обладает приоритетом перед положениями внутригосударственного закона.

Конституционные принципы территориальной неделимости и территориальной неотчуждаемости государства несовместимы с любой формой территориального отчуждения и деления, поскольку территория является одним из основных элементов государства.

Важно уточнить в ст. 125 Конституции России, какие категории договоров могут быть подвергнуты контролю конституционности, а также на каком этапе Российская Федерация становится одной из сторон (ратификация, подписание, присоединение, одобрение, принятие и т.д.).

На органы государственной власти, прежде всего Президента Российской Федерации и Правительство Российской

Федерации, возложены обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороны страны, государственной безопасности.

Внешнегосударственный аспект территориальной целостности и неприкосновенности территории государства получил выражение и закрепление в ряде универсальных и региональных международно-правовых актов, в частности, Уставе ООН, Уставе Совета Европы, Заключительном акте Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также двусторонних договорах России с сопредельными государствами.

Основной тезис внешней политики Украины во взаимоотношениях с Россией по проблемам Крыма и Севастополя – это постоянное и назойливое провозглашение территориальной целостности Украины, неприкосновенности и нерушимости ее границ. В разных сочетаниях говорится о недопустимости посягательства на целостность территории государства, незыблемость границы между государствами, об изменении границы между ними лишь с согласия обеих сторон и др. Главным средством реализации этих принципов международного права являлась неустойчивая, постоянно меняющаяся политика, не опирающаяся на эти принципы. Снова приходится напоминать о том, что 9 июля 1993 года на заседании Совета Безопасности ООН, рассматривавшего жалобу Украины относительно Севастополя, ее представитель, искажая сам смысл Договора 1990 года, использовал против России такие слова, как «посягательство на территориальную неприкосновенность Украины», «пересмотр существующих границ», «вмешательство во внутренние дела Украины». А вот о том, что Севастополь в одностороннем порядке был фактически аннексирован и объявлен в Конституции Украины 1978 года составной частью Украины, об этом умалчивалось. Тогда же, подыгрывая Украине, представитель России в Совете Безопасности г-н Воронцов сослался на Договор от 19 ноября 1990 года, где говорилось, с его слов, не о существующих в

рамках СССР границах, а о «существовавших (подч. нами – авт.) в рамках СССР границах». И эта формулировка, превращавшая Договор из внутригосударственного акта в международный договор, грубо извращавшая смысл Договора, вошла в заявление Совета Безопасности ООН!

При этом игнорировалось истинное содержание статьи 6 Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Украинской Советской Социалистической Республики в ныне существующих в рамках СССР границах».

Напомним, что 19 июля 1993 года постоянный представитель Российской Федерации при ООН Ю.Воронцов через Председателя Совета Безопасности ООН распространил текст Заявления Министерства иностранных дел Российской Федерации в связи с решением Верховного Совета России, в котором вопреки принципу континуитета Российской государственности говорилось: «Принятое 9 июля 1993 года Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» расходится с линией Президента и Правительства Российской Федерации на реализацию интересов России в вопросах Черноморского флота, базирования ВМФ Российской Федерации на территории Украины, в Крыму и в Севастополе». Одновременно в Заявлении отмечалось, что «любые проблемы ... можно решать лишь в рамках политического диалога, с учетом мнений и интересов различных групп населения, при строгом соблюдении договоров и соглашений с украинской стороной, принципов СБСЕ и ООН».

Обман постоянного представителя Украины при ООН В.Г.Батюка, непоследовательность, безответственность и непрофессионализм постоянного представителя Российской Федерации при ООН Ю.Воронцова привели к созыву Совета Безопасности в соответствии с пунктом 1 статьи 35 Устава ООН и согласно правилу 3 Временных правил процедуры

Совета Безопасности для рассмотрения ситуации, которая возникла вследствие принятия 9 июля 1993 года Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя».

Введенный в заблуждение дезинформацией украинской стороны и пассивностью российского представителя, Председатель Совета Безопасности допустил не только некорректный выпад в адрес высшего законодательного органа Российской Федерации – постоянного члена Совета Безопасности ООН и вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, объявив не имеющим силы Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя», но и недобросовестность в цитировании зарегистрированного в Секретариате ООН Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года, где речь идет не о «существующих между ними в настоящее время границах», а о «ныне существующих в рамках СССР границах».

Конституционный Суд РФ разрешает дела о «не вступивших в силу международных договорах Российской Федерации». Эта формулировка не отличается точностью. К категории «не вступивших в силу» относятся договоры, находящиеся на различных стадиях заключения, – начиная от установления аутентичности текста и кончая согласием на его обязательность, включая ратификацию. Двусторонний договор мог быть ратифицирован РФ и другой стороной, но обмен ратификационными грамотами еще не произошел, по этой причине договор в силу еще не вступил. Ратифицированный многосторонний договор может не вступить в силу в течение многих лет. Возникает вопрос: вправе ли Конституционный Суд рассматривать дело о конституционности договора, если РФ дала свое согласие на его обязательность, но он еще не вступил в силу?

Если обратиться к международному праву, то окажется, что односторонний отказ от согласия на обязательность договора недопустим. Он может иметь место при условиях, установ-

ленных для этого правом договоров. Противоречие договора Конституции не является для этого основанием. Венские конвенции закрепили норму о недопустимости ссылок на положения своего внутреннего права для оправдания невыполнения договора (ст. 27). Они прямо запрещают государству ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность договора было выражено в нарушение положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия. Из этого правила делается лишь одно исключение, когда нарушение норм о компетенции заключать договоры (и только о компетенции) было явным и касалось нормы права особо важного значения (п. 1 ст. 46)

## ГЛАВА VIII.

### Возможные пути решения крымской проблемы

#### **§ 1. Административное управление Крымом, установленное в 1954 году, в современных условиях межгосударственных отношений между Россией и Украиной привело к деградации Крыма и Севастополя**

Отношения России с Украиной по проблемам Крыма и Севастополя прошли два этапа: 1) с 1954 по 1991 год, когда Украина была в качестве Украинской ССР в составе СССР; в этот период эти отношения строились как внутригосударственные, в рамках СССР, носили конституционно-правовой характер; 2) с 1991 года по настоящее время, когда с приобретением Украиной независимости отношения с Российской Федерацией приобрели межгосударственный характер, складывались на основе международных принципов и права. Можно было ожидать, что более четкие, устойчивые и упорядоченные нормы международного права ускорят решение запутанных правовых проблем, сложившихся в украинско-российских отношениях по проблемам Крыма. Но ожидания не оправдались. Политика Украины, да и России тоже, не всегда учитывала то, что внутригосударственные отношения трансформируются в международные не стихийно, а на основе двусторонних, международных договоров. Такой Договор между Украиной и Россией был заключен 19 ноября 1990 года. Но он был подписан и ратифицирован в то время, когда Российская Федерация была в составе обновленного Союза ССР, а Украина, по ее Декларации о государственном суверенитете от 16 июля 1990 года, вышла из его состава. Это решение было ни юридическим, ни учредительным, ни конституционным. Украина оставалась в составе Союза и Договор был международным только по названию.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года признавала вхождение РСФСР в состав обновленного Союза ССР. Суверенитет РСФСР не распространялся на решение тех вопросов, которые добровольно передавались ею в ведение Союза ССР. Сохранялись территория, границы, гражданство СССР. Действие законов СССР приостанавливалось на территории РСФСР только в случае их противоречия с суверенными правами РСФСР.

В то же время Декларация о государственной независимости УССР заявляла о полной самостоятельности Украины в решении любых вопросов своей государственной жизни. В ней подчеркивалось, что отношения УССР с другими союзными республиками строятся на основе договоров, и что Декларация определяет позиции Республики при заключении международных соглашений.

Возник вопрос: мог ли Союз ССР продолжать регулирование проблемы Крыма и Севастополя и решать их в этот период на основе конституций СССР, РСФСР и УССР, или же Украина, объявив о своей территориальной независимости и неприкосновенности, превратила Крым и Севастополь в часть своей территории, и в одностороннем порядке, «тихой сапой» фактически подвергла их аннексии? Что не вызвало никакой реакции со стороны как Горбачева, так и Ельцина.

Еще 14 июня 1990 года Верховный Совет СССР принял обращение к высшим органам государственной власти союзных и автономных республик, в котором содержался призыв к преодолению едва ли не самого драматического рубежа в истории нашего государства», когда реальной угрозой самому его существованию может стать соблазн поиска выхода из кризиса в одиночку, без учета интересов друг друга, а следовательно, и страны в целом.

К сожалению, призыв не был услышан в Украине. В украинской Декларации провозглашалось, что Украинская ССР как суверенное национальное государство развивается «в существующих границах, без указания «в составе обновленного

Союза ССР». Одновременно в разделе VI Декларации говорилось, что Украинская ССР самостоятельно определяет свой экономический статус и закрепляет его в законах, что исключительное право на владение, пользование и распоряжение национальным богатством Украины имеет народ Украины. Земля, ее недра, воздушное пространство, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории (подч. нами. – авт.). Украинской ССР, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, весь экономический и научно-технический потенциал, созданный на территории Украины трудом всего советского народа, объявлялись собственностью ее народа.

Возвращаясь к Декларации о государственном суверенитете РСФСР, напомним, что в ней содержалось лишь общее положение об исключительном праве народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России. Стало ясным, что Украина лихорадочно торопилась закрепить за собой общесоюзную собственность, находящуюся на ее территории.

РСФСР предприняла шаги по удержанию Украины в рамках Союза ССР. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 года «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)» начиналось словами: «Союз ССР вступил в период глубокого преобразования федерации, подошел к необходимости заключения нового Союзного договора»<sup>1</sup>. Однако от участия в подготовке основ нового Союзного договора Украина отказалась, ее больше заботило решение вопросов общесоюзной собственности (в том числе в Крыму и Севастополе).

<sup>1</sup> Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, Союзном договоре и референдуме. Издание Верховного Совета РСФСР. Москва, «Советская Россия», 1991, с. 7.

31 октября 1990 года Верховный Совет РСФСР принял Закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»<sup>1</sup>. В преамбуле Закона признавалось право республик, входящих в состав Союза ССР, на исключительное владение, пользование и распоряжение своим национальным богатством. Напомним, что в Декларации Украины говорилось о **праве народа** Украины владеть, пользоваться и распоряжаться этим богатством, а не о праве **Республики** Украины, к тому же не входившей в состав Союза ССР. Разумеется, Украина тут же воспользовалась «подсказкой»: один субъект собственности подменялся другим, и собственность можно было теперь делить, распределять, передавать, превращать в частную собственность и т.д. без участи народа.

Далее. Декларация Украины 1) подробно перечисляет, что входит в состав национального богатства «народа» Украины. Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. со скрытой иронией дает еще более подробный перечень богатства «народов» РСФСР, не упустив даже образующихся в реках РСФСР запасов анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны (ст. 1);

2) допускает грубейшую, но сознательную ошибку, отождествляя общесоюзную собственность с «общей собственностью всех республик»<sup>2</sup>. В Законе РСФСР дается четкое, разработанное в многочисленных трудах цивилистов понятие общей собственности как долевой или совместной собственности РСФСР и других союзных республик. При этом не допускается ее смешение с общественной собственностью;

3) провозглашает, что решение вопросов общесоюзной собственности (уточняется – «общей собственности всех республик»)

<sup>1</sup> Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, Союзном договоре и референдуме. Издание Верховного Совета РСФСР. Москва, «Советская Россия», 1991, с. 10.

<sup>2</sup> Конституции и Декларации о государственном суверенитете государств – участников СНГ и стран Балтии. Материалы участника международной конференции, 26-27 апреля 1994 г., г.Москва, с. 203.

лик») осуществляется на договорной основе между республиками – субъектами этой собственности. В Законе РСФСР говорится о том, что только общая собственность (а не общесоюзная) РСФСР и других союзных республик может **устанавливаться** на основании межреспубликанских соглашений. Иными словами, на момент принятия Декларации УССР общей собственности союзных республик пока еще не было. Пока.

И, наконец, в Законе РСФСР говорилось, что основные производственные и непроизводственные фонды, иное имущество и ресурсы государственных предприятий, учреждений, организаций и органов РСФСР, расположенных на территории других союзных республик, являются собственностью РСФСР.

Данное положение Закона РСФСР вызвало резко негативную реакцию Украины. Правда, в Декларации Украины эта реакция проявилась в относительно мягкой форме. В том же IV разделе Декларации Украины было написано: «Предприятия, учреждения, организации и производственные фонды, расположенные на территории Украинской ССР, вносят плату за использование земли, других природных и трудовых ресурсов, отчисления от валютных поступлений, а также уплачивают налоги в местные бюджеты». Данная норма грубо копирует нормы международного и национального права, о чем еще будет сказано в дальнейшем.

В Декларации Украины содержатся и другие многочисленные юридические «погрешности». Однако за ними просматривается проводимая в одностороннем порядке линия на превращение общесоюзной собственности в «долевою» украинскую и незаконное присвоение «своей доли» без согласия остальных «дольщиков». Чем не превосходная правовая основа для «приватизации» украинской элитой общенародной собственности, созданной в Крыму и Севастополе трудом многих поколений советских людей, захвата сотен санаториев и домов отдыха, других богатств, а также Черноморского флота и др. объектов. Не в этом ли кроется причина бурных эмоций

со стороны свежеиспеченных предпринимателей, несговорчивости, правового произвола при обсуждении вопросов территориальной принадлежности Крыма и Севастополя, а также обвинений во вмешательстве во внутренние дела Украины при малейшей попытке постановки вопроса о грубом попрании норм международного права?

Все сказанное имеет, повторим, прямое отношение к проблемам принадлежности объектов собственности, расположенной на территории Крыма и Севастополя, о чем свидетельствуют провоцируемые Украиной территориальные споры между Украиной и Россией вокруг раздела Черноморского флота, косы Тузла и др., выдвижения все новых и новых требований в процессе переговоров.

Хозяйственная целесообразность передачи Крыма Украине в 1954 году, имевшая своей целью оказать русскому народу братскую помощь в освоении степных районов Крыма, трансформировалась в разграбление общесоюзной собственности, и чтобы ее прочно закрепить за собой, началась борьба за аннексию территории Крыма и Севастополя. Проблема принадлежности этой территории выдвинулась на первый план. Речь пошла уже не о передаче административного управления Крымом Украине, а о территориальном отделении, выведении части территории Союзного государства.

Территориальные вопросы нельзя урегулировать вне уже отмеченного историческо-правового контекста. Не ставя под сомнение приверженность международно-правовому принципу нерушимости границ, прежде всего границ России и Украины, представляется уместным повторить одну из формул Хельсинкского акта: государства-участники «считают, что их границы могут изменяться в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности».

При выработке правовой стратегии в этом вопросе нельзя игнорировать исторические основания прав России в Крыму, специальные юридические документы по особому правовому статусу Севастополя, Крыма (снова напомним – Указ

Президиума Верховного Совета РСФСР «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» № 76/2 от 29 октября 1948 года, Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» № 2809-1 от 21 мая 1992 года, Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» № 5359-1 от 9 июля 1993 года), волеизъявления населения и иных правовых реалий. Наспех сляпанные договорные формулы о российско-украинских границах не стабилизируют, а вносят путаницу в исторически сложившийся правовой режим границ.

Территориальный вопрос приобретает особую актуальность в условиях, когда украинская сторона требует закрепить в договорном порядке фактические границы землепользования, нередко формировавшиеся без учета и в нарушение законодательных и нормативных документов, регламентирующих линию прохождения границы между РСФСР и УССР. Украинская сторона и настаивает поэтому на необходимости установления границы в Азовском море и Керченском проливе и безотлагательного разграничения территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны на Черном море.

Борьба за огромные материальные ресурсы Крыма, стратегическое положение Севастополя (и возможность сдавать его в аренду России) и определили новые подходы украинских властей к решению вопросов собственности в Крыму и вдохновили ее на заключение Договора от 19 ноября 1990 года, в статье 6 которого РСФСР и Украина признают и уважают территориальную целостность РСФСР и Украинской ССР «в ныне существующих в рамках СССР границах». Стороны согласились в том, что все вопросы в отношении объектов, «квалифицируемых как общесоюзная собственность» (подч. нами), будут урегулированы особыми соглашениями, базирующимися



ся на законодательных актах Сторон о защите экономических основ суверенитета (ст. 9). Иными словами, на основе внутригосударственных, а не международных актов.

Российские лидеры охладили таким образом страсти новоявленных украинских предпринимателей, на короткое время вернули Украину в лоно Союза СССР, а заодно и сами получили доступ к своей «доле» – к разбазариванию и расхищению общенародной собственности в Крыму. Тут уже не до гордыни, не до провозглашения «незалежности» Украины.

Украинских юристов и политологов ожидал неприятный сюрприз: положения принятого 6 марта 1990 года Верховным Советом СССР Закона о собственности в СССР, а также Закон РСФСР от 31 октября 1990 года, о котором уже говорилось. Согласно Закону о собственности в СССР к государственной собственности относились общесоюзная собственность, собственность союзных республик, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность). Распоряжение и управление государственным имуществом осуществляли от имени народа (населения административно-территориального образования) соответствующие Советы народных депутатов и уполномоченные ими государственные органы.

По соглашению между собственниками государственного имущества оно могло находиться в их общей собственности.

Имущество, создаваемое или приобретаемое за счет бюджетных или иных средств Союза ССР, союзной республики, автономной республики (а Крым был уже в тот период автономной республикой), автономной области, автономного округа, административно-территориального образования или средств находящихся в их ведении предприятий, организаций, учреждений, относилось соответственно к общесоюзной собственности, собственности союзной республики, автономной республики, автономной области, автономного округа или собственности административно-территориального образования.

Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являлись неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории. Союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляли в рамках законов СССР владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами на своей территории в своих интересах и в интересах Союза ССР. Автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляли эти правомочия также в интересах союзной республики и в рамках ее законов.

Пользование и распоряжение водами и другими природными ресурсами, находящимися на территории двух или нескольких союзных республик, автономных республик, автономных областей, автономных округов осуществлялось по соглашению между ними, при необходимости – с участием Союза ССР.

Во владении и пользовании Союза ССР (его органов и организаций) находились земельные участки и другие природные объекты, предоставленные для обеспечения деятельности органов власти и управления Союза ССР, Вооруженных Сил СССР, пограничных, внутренних и железнодорожных войск, магистрального трубопроводного транспорта, Единой энергетической системы СССР, космических систем и общесоюзных систем связи и информации, а также для использования другого имущества, которое согласно части второй статьи 21 Закона относились к общесоюзной собственности по соглашению между Союзом ССР и соответствующей союзной, автономной республикой.

Изъятие указанных земельных участков и других природных объектов осуществлялось с согласия Союза ССР. Предоставление во владение и пользование Союза ССР (его органов и организаций) новых земельных участков и других природных объектов осуществлялось по соглашению Союза ССР с союзной республикой, автономной республикой, автономной областью, автономным округом.

Порядок предоставления автономной республикой, автономной областью, автономным округом союзной республике, в состав которой они входят, земельных участков и других природных объектов для обеспечения общереспубликанских потребностей определялся по соглашению между соответствующими автономной республикой, автономной областью, автономным округом и союзной республикой.

Общесоюзные основы использования и охраны природных ресурсов устанавливались законодательством Союза ССР.

Порядок предоставления земли и других природных ресурсов во владение и пользование определялся законодательством союзных и автономных республик, а для обеспечения общесоюзных и межреспубликанских потребностей, обороны и безопасности страны – законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик об использовании и охране природных ресурсов.

Споры, возникавшие между Союзом ССР, союзными республиками, автономными республиками, автономными областями, автономными округами в связи с предоставлением и использованием земли и других природных ресурсов, должны были рассматриваться в порядке третейского разбирательства или в ином порядке, установленном законом.

В общесоюзной собственности, согласно ст. 21 Закона, находились имущество органов власти и управления Союза ССР, магистральный трубопроводный транспорт, Единая энергетическая система СССР, космические системы и общесоюзные системы связи и информации, имущество Вооруженных Сил СССР, пограничных, внутренних и железнодорожных войск, оборонные объекты, средства союзного бюджета, Государственный банк СССР и другие банки Союза ССР и общесоюзные резервные, страховые и другие фонды.

В общесоюзной собственности находились также предприятия и народнохозяйственные комплексы в промышленности, энергетике, строительстве, железнодорожный, воздушный, морской транспорт, высшие учебные заведения общесоюзно-

го значения и другое имущество, приобретенное за счет общесоюзных средств или безвозмездно переданное в собственность Союза ССР союзными республиками, автономными республиками, автономными и административно-территориальными образованиями, гражданами и юридическими лицами.

В собственности союзной республики (ст. 22) находились имущество органов власти и управления союзной республики, культурные и исторические ценности народов союзной республики, средства республиканского бюджета, республиканские банки, республиканские страховые, резервные и иные фонды, а также предприятия и народнохозяйственные комплексы, высшие учебные заведения республиканского значения, объекты социально-культурной сферы и иное имущество, обеспечивающее суверенитет, хозяйственную самостоятельность республики, ее экономическое и социальное развитие.

В собственности автономной республики, автономной области, автономного округа находились имущество их органов власти и управления, культурные и исторические ценности народов автономной республики, автономной области, автономного округа, средства соответствующего бюджета, жилищное и жилищно-коммунальное хозяйство соответствующего Совета народных депутатов, а также предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорта, промышленные, строительные и другие предприятия и комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и иное имущество, обеспечивающее сохранение материальной и духовной культуры народов автономных республик, автономных областей, автономных округов, их экономическое и социальное развитие, выполнение других задач, стоящих перед автономными республиками, автономными областями, автономными округами.

В собственности края, области, района или другого административно-территориального образования находились имущество органов власти и управления административно-тер-

риториального образования, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство местного Совета народных депутатов, а также могли находиться предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорта, промышленные, строительные и другие предприятия и комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и иное имущество, необходимое для экономического и социального развития и выполнения других задач, стоящих перед соответствующими административно-территориальными образованиями.

Все эти нормы Закона о собственности в СССР от 6 марта 1990 года были полностью нарушены применительно к Крыму и Севастополю принятыми в 1990-1991 годах законами Украины. И уже только на данном основании эти законы могли быть признаны недействительными.

Соглашение глав государств Содружества Независимых Государств «О собственности бывшего Союза ССР за рубежом» от 30 декабря 1991 года<sup>1</sup>, под которым стоит подпись и Украины, ввело в относительно спокойное, в «цивилизованное» русло процесс стихийного растаскивания общенародной собственности на просторах бывшего государства Российского.

В Соглашении говорилось, что государства – участники Соглашения, отмечая, что вопросы, связанные с имуществом бывшего Союза ССР за рубежом, требуют специального урегулирования, подтверждая приверженность государств Содружества к развитию взаимовыгодного сотрудничества и решению всех вопросов в конструктивном духе, согласились о нижеследующем:

1. Государства – участники Содружества взаимно признают, что каждое из них имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю в собственности бывшего Союза ССР за рубежом и будут способствовать реализации этого права.

2. Создать межгосударственную комиссию по выработке критериев и принципов в отношении распределения всей собственности бывшего Союза за рубежом.

Приходится снова и снова говорить о том, что статья 6 Договора 1990 года прекратила свое действие с момента прекращения существования СССР «де-факто» в декабре 1991 года. Но Российская Федерация – Россия, будучи государством-учредителем СССР, являясь государством-продолжателем территориальных прав РСФСР, правопреемником Российского государства и СССР и государством-продолжателем СССР, вправе осуществлять свой государственный суверенитет в границах, существовавших до вступления в силу Договора об образовании СССР, утвержденного I Съездом Советов Союза ССР 30 декабря 1922 года. Поэтому признание так называемых «территориальных приобретений» Украины законными, не подлежащими пересмотру означает одобрение волюнтаристской политики Украины.

Приходится констатировать, что за годы, прошедшие после распада СССР, российские власти так и не смогли выработать единую четкую и верную позицию по вопросам о статусе Крыма и о статусе Севастополя и принять какие-либо меры для решения проблемы собственности в этом регионе в соответствии с требованиями законов и исторической справедливости. Более того, в условиях конфронтации между Президентом и Верховным Советом Российской Федерации, имевшей место в период принятия Верховным Советом России действительно важных и значительных решений по Крыму и Севастополю, расценивающих действия по передаче Крыма в состав УССР в 1954 году и по распространению Украиной своей юрисдикции на город Севастополь как неправомерные, эти решения характеризовались должностными лицами органов исполнительной власти Российской Федерации, и прежде всего, либеральствующими чиновниками Министерства иностранных дел РСФСР, как «авантюристические». Но об этом мы еще поговорим.

<sup>1</sup> Дипломатический вестник. – 1992. – № 1. – С. 14-15.

Подобная участь постигла и акты Государственной Думы по этим вопросам, а также по вопросу о необходимости прекращения раздела Черноморского флота, ведущего на самом деле к его уничтожению. Таким образом, проблема «загонялась вглубь». А между тем возможности решения вопроса о статусе Крыма правовыми средствами не использовались, а соответствующие предложения не исполнялись.

Согласно ст. 73 Конституции Украины 1996 года вопросы об изменении территории Украины решаются исключительно всеукраинским референдумом. До вступления в силу Конституции Украины 1996 года территория Республики Крым в соответствии со ст. 2 Закона Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 29 апреля 1992 года (в ред. Закона от 30 июня 1992 г.) не могла быть «изменена или передана в состав другого государства без согласия Верховного Совета Украины и Верховного Совета Республики Крым».

Еще раз подтвердился фундаментальный тезис о том, что самопровозглашение Украиной своей суверенности не означало признания за нею прав на территории и собственность Крыма и Севастополя. Международное право требует, и это подтверждается практикой Международного суда, чтобы любая, даже минимально значимая передача государственного суверенитета на территорию оформлялась в виде международного договора именно по этому вопросу, поскольку это связано со стабильностью международных отношений. Венская конвенция о праве договоров определяет договор как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР или Постановление Президиума Верховного Совета СССР нельзя признавать международным договором, если они не отвечают требованиям, предъявляемым международным правом, к таким документам. Прежде всего, это внутренний документ, не имеющий характера соглашения и предписывающий опреде-

ленные действия административным органам РСФСР или СССР.

Административное управление территориями Крымской области, которое осуществляла Украина, и суверенитет России над Крымом, который никому не передавался, – абсолютно не равнозначные понятия.

Подчеркнем еще раз, что Российская империя, РСФСР, СССР и Российская Федерация – один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования. Если договор был заключен между юридически еще существовавшим СССР и союзными республиками, то СССР нельзя называть предшественником, а членов федерации – его правопреемниками. Поэтому в данном случае нельзя ссылаться на принципы международного права.

Российская Федерация как продолжатель территориальных прав РСФСР, учредитель и продолжатель Союза ССР вправе ставить вопрос о государственном-правовом статусе Крыма. Передача прав административного управления Крымской областью от одной республиканской администрации другой в рамках единого государства (СССР) ничего общего не имеет с передачей суверенитета России над Крымом. Как убедительное подтверждение этого, в документах Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 26 сентября 1995 года в Выводах № 190 (195) к вступлению Украины в Совет Европы зафиксировано: «В Крыму, административное управление которым было передано Украине в 1954 году (подч. нами), этнические россияне составляют 70% населения». Совет Европы не допустил ошибки, которую позволили себе представители российской власти, оправдывая «легитимность» (понятие «легитимность» используется чиновниками управленческого аппарата для прикрытия «незаконности» в их действиях) передачи Крыма и Севастополя Украине.

Правящие круги Российской Федерации ни разу не выступили с протестом по дипломатическим каналам в связи с осуществлением Украиной фактического суверенитета в от-

ношении Севастополя и Крыма, последующим закреплением в одностороннем порядке в своей конституции «передачи» Севастополя в подчинение Украине. Президент и МИД Российской Федерации занимали в лучшем случае позицию выжидательного нейтралитета. С 1954 по 1991 годы российские власти не ставили официально проблему возвращения Крыма и Севастополя. Тем самым провоцировали украинских националистов на заявления о том, будто бы Россия отказывается от своих исконных территорий.

И только в начале 1992 года ситуация стала меняться.

**§ 2. Изменение правовых оснований передачи Крыма Украине («хозяйственная целесообразность») и установление Украиной режима фактической аннексии территорий Крымской области и Севастополя может стать предметом разбирательства в Международном Суде**

Ко дню обретения независимости (26 декабря 1991 года) Украина не имела ни одного метра юридически оформленной государственной границы с сопредельными странами.

В нынешний период в СНГ сложились внешние границы СНГ – с государствами, не входящими в СНГ; и внутренние – с государствами СНГ. Есть и другая классификация государственных границ: классические государственные – границы, совпадающие с границами СНГ; границы, формирующиеся по классическому типу, например, России с Латвией; бывшие административные границы, формально провозглашенные государственными.

В Крымской области внешней государственной границей является участок границы, которая являлась государственной границей бывшего СССР. Государственные границы были установлены в день провозглашения независимости Украины. Внутренние (формально провозглашенные в марте 2003

года) государственные границы являются условными и не определены двусторонними соглашениями.

Данная тема, как и другие темы правового статуса Крыма и Севастополя, осталась вне внимания отечественных юристов-международников.

Исходным положением для нас является четкое разграничение понятий «государственная территория» и «территория как объект хозяйствования».

Государственная территория в международном праве определяется как пространственная сфера действия государственного суверенитета, выражающаяся в праве государства определять организацию принадлежащей ему территории. К основным признакам государственной территории относят такие, как верховенство и принадлежность, единство, целостность (неприкосновенность), неделимость, отсутствие давности, пространственность, использование территориально-верховенства для регулирования правового режима подвластной государству территории.

В работах юристов-международников (Н.А.Ушаков, Ю.Г.Барсегов, В.Г.Городнюк и др.) критикуется позиция, согласно которой территория является объектом собственности государства. Подобная конструкция проистекает из отождествления государственной территории с землей (слово «территория» происходит от латинского «terra» – земля), что ведет к признанию вещной природы государственной территории. В этих же работах содержится критический анализ трактовки государственной территории как пространственного предела государственной власти и как объекта государственно-правовой (публичной) собственности. Признание государственной территории как пространственного предела и утверждение о том, что территория находится и в собственности государства, неизбежно ведет к отождествлению государственной территории с землей.

Ошибочность отождествления земли с территорией была подвергнута критике С.Н. Бабуриным, Ю.Г. Барсеговым,

Н.А.Ушаковым, В.Г.Городнюком. Результатом такого отождествления явилось то, что юридическая характеристика государственной территории стала вбирать в себя всю сложность юридического опосредования отношений собственности. Не следует поэтому смешивать понятие государственной территории с понятием территории как объекта хозяйствования. Государственная территория не выступает элементом географической среды или объектом собственности. Международное право регулирует и охраняет не собственность государства на территорию (по той простой причине, что территория не вещь), а суверенитет государства, его территориальную неприкосновенность и целостность.

Регулирование возникающих по поводу государственной территории вопросов как внутригосударственными, так и международно-правовыми нормами не означает, что одному и тому же юридическому отношению следует придавать одну структуру в государственном праве, другую – в международном праве. Одно это может служить доказательством ошибочности конструкции. Как справедливо отмечает профессор Ю.Г.Барсегов, юридическая природа государственной территории не может меняться в зависимости от сферы проявления.

Конституция СССР являлась юридическим выражением государственного суверенитета СССР. Статус Конституции как Основного закона государства предполагал ее высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории Союза ССР.

Прямое действие Конституции СССР означало, что она изначально имела высшую юридическую силу и подлежит реализации независимо от наличия конкретизирующих, развивающих, а в 1990-1991 годах – нарушающих ее нормативных актов (включая, в случае с Конституцией СССР, разного рода декларации о государственном суверенитете союзных республик).

Данное положение применяется и при решении вопросов территориальной целостности и нерушимости государствен-

ных границ. Конституционные нормы, регулирующие эти фундаментальные основы государства, могут применяться непосредственно, без их законодательной конкретизации и развития в процессе их применения. Если конкретизирующего нормативного акта не было, правоприменитель обязан был принять решение непосредственно на базе Конституции СССР. Законность его определялась бы не тем, что оно целесообразно или более «демократично», а тем, что оно не противоречило бы Конституции СССР.

Следует, видимо, согласиться с точкой зрения, что территория не находится и не может находиться в правовых отношениях с государством. Правоотношения возможны только по поводу территорий. Как юридическое понятие территория государства может рассматриваться лишь опосредованно, через правовой режим, установленный в отношении территории на основании принципа территориального верховенства. Компетенция государства в отношении его территории определяется, прежде всего, понятиями суверенитета и юрисдикции.

Государственный суверенитет, означающий верховенство государственной власти на соответствующей территории и независимость во внешних сношениях, обеспечивается «полнотой государственной власти во всех сферах общественной жизни; наличием гражданства; исключительным правом народа владеть, пользоваться и распоряжаться всеми объектами достояния и собственности, закрепленными в Конституции, верховенством Конституции и законов государства на своей территории; ратификацией законов; исключительным правом на изменение существующей территории; правом выступать как равноправный участник международного общения; наличием своего государственного языка, герба, флага, гимна и столицы», правом принимать меры по охране и защите государственных интересов, неприкосновенность территории государства в существующих границах, изменение и использование ее без согласия государства.

В реальной действительности территории практически всех союзных республик менялись с многочисленными нарушениями конституционного законодательства. Советским Союзом заключались международные договоры, которые нередко изменяли территории союзных республик без получения на то соответствующего согласия. При этом характерно, что до принятия Конституции СССР 1977 г. Союз ССР не обладал полномочиями по определению и установлению государственной границы. По смыслу всех советских конституций территория Союза ССР состояла из территорий союзных республик, наличие «союзной» территории исключалось. На практике Союз ССР с 1945 г. осуществлял непосредственные властно-распорядительные полномочия в отношении некоторых территорий (Южный Сахалин, Курильские острова, Кенигсбергская область), включив их только в 1946 г. в состав РСФСР на основании соответствующего Указа Президиума Верховного Совета СССР. Нередко высшие органы государственной власти СССР принимали законодательные акты об изменении территорий республик по представлениям не уполномоченных на то республиканских органов власти. Указами Президиума Верховного Совета СССР со ссылками на представления Президиумов Верховных Советов республик. Только в период 1939-1956 гг. была изменена территория 11 союзных республик. Кроме этого, имелись случаи, когда Президиум Верховного Совета СССР принимал по данному вопросу указы на основе выраженного республиканскими министрами согласия от имени своих Президиумов Верховных Советов без принятия последними вообще каких-либо актов. Не было получено и согласия Верховных Советов союзных республик в указанных случаях. Подобная практика изменения территорий союзных республик в нарушение конституционного законодательства порождала негативные последствия, стала причиной возникновения территориальных споров и притязаний между ними. Уже в условиях распада СССР межреспубликанские границы оставались админист-

ративными. Территориальное разграничение между государствами бывшего СССР далеко не всегда стало осуществляться путем заключения международных договоров по установлению государственных границ.

Напомним, что статья 16 Конституции РСФСР гласила: «Территория РСФСР не может быть изменена без согласия РСФСР». Такая же статья содержалась во всех трех конституциях бывшего СССР. Процедура получения такого согласия разработана не была. Ведению РСФСР в лице ее высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежало представление на утверждение Верховного Совета СССР образования новых краев и областей, установление границ краев и областей. В Конституции СССР 1977 года было записано, что «территория союзной республики не может быть изменена без ее согласия. Границы между союзными республиками могут изменяться по взаимному соглашению соответствующих республик, которое подлежит утверждению Союзом ССР» (ст. 78). Статья 122 (п. 2) Конституции закрепляла право Президиума Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии утверждать изменение границ между союзными республиками.

В Декларации же о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. было провозглашено: «Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума». В дальнейшем, уже в Конституции 1993 г. в ч. 1 ст. 4 было зафиксировано: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Это означает, что Российская Федерация обладает всей полнотой власти и никакая другая власть на ее территории не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти. При этом государственная власть России распространяется на всю без исключения территорию Федерации: на все сухопутные, водные и воздушные пространства, находящиеся под юрис-

дикцией Российской Федерации (например, корабли, авиалайнеры). Конституционно закрепляется положение о том, что сухопутная территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов.

Еще раз повторим, что в ряду конституционных гарантий территориальной целостности Российской Федерации важную роль играют те из них, которые обеспечивают единство государства и общества: единое гражданство для всего населения; равенство всех граждан перед законом; единство государственной власти и закона и др. Перечисленные гарантии объединяло то, что они не выделяют национальные, социальные или какие-либо иные признаки отдельных групп населения и рассматривают общество и народ в качестве целостного образования.

Конституция Российской Федерации (статья 76) гласит, что «территория Российской Федерации включает в себя территорию ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Данная норма конкретизируется в статье 1 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 года. В ней дается не только перечисление состава государственной территории, но и определение последней «как пространственного предела действия государственного суверенитета Российской Федерации».

В Декларации о государственном суверенитете РСФСР закреплялось непосредственное право собственности на землю и ее природные ресурсы. Этим создавались предпосылки для более четкого правового регулирования экономических отношений. Но тесная связь понятий государственного суверенитета и территории, понимаемой как объект хозяйствования, не меняет качественно иного, политического понятия «государственного суверенитета».

В отличие от предшествующих конституций, Конституция 1993 года не дает понятий «государственная территория». Под государственной территорией в теории государства понима-

ется правомерно находящаяся под его суверенитетом часть земной поверхности (включая сушу, воду, недра под ними и воздушное пространство над ними). И когда статья 4 (пункт 3) Конституции закрепляет положение, согласно которому Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность внешних границ государства, но и целостности государства, недопустимость разделения на самостоятельные части государственной территории. Россия – не сумма частей, а единое, целостное государство. И понятие государственная территория выражает политическую природу и суть самого государства, которое не может иметь территории, принадлежащие различным субъектам власти. Российская Федерация обладает всей полнотой государственной власти на всей территории Федерации, и никакая другая власть на территории России не может, согласно п. 4 статьи 3 Конституции, присваивать власть федеральных органов, а тем более ставить себя над ними.

Статья 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации относит к исключительному ведению России территорию Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (п. «1» статьи 4 Конституции). Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность территории.

Принцип государственной целостности не может быть поставлен под сомнение в связи с федеральным характером Российского государства. Территориальная целостность является приоритетной по отношению к федеративному устройству Российской Федерации, где подчеркивается п. 3 статьи 5 Конституции: «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти».

Все государственные границы условно делятся на несколько видов, в зависимости от классификационного критерия. Например, можно выделить сухопутные, водные и воздушные границы. Можно разделить государственные границы по стра-



нам, с которыми они проходят, и т.д. Возможна и такая классификация: границы РФ с государствами Балтии; границы со странами-участниками СНГ. Последний вид границ наиболее важен, ибо находится в постоянном динамическом движении. Теперь эти границы должны были приобрести статус государственных, но в силу ряда причин статус этот они не приобрели. Во-первых, не существует договоров о разграничении территории, т.е. договоров о делимитации, – следовательно, не проведена и демаркация. Не существует, кроме того, четкого представления о путях развития самого СНГ, ибо часть его членом образуют близкие этнические группы<sup>1</sup>.

Особое внимание следует обратить на Закон РФ «О государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г., так как именно он определяет пределы государственной территории Российской Федерации. Водную территорию Российской Федерации составляют внутренние воды и территориальное море. К внутренним водам п. 4 статьи 5 относит:

а) морские воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориальных вод Российской Федерации;

б) воды портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других сооружений портов;

в) воды заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль;

г) воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащих Российской Федерации, пере-

<sup>1</sup> См.: Научно-практическая конференция «Государственная граница России: проблемы и пути их решения». – Москва, 1993. Академия МБ РФ, Военный институт пограничных войск.

чень которых объявляется Правительством Российской Федерации;

д) воды рек, озер и иных водоемов, берега которых принадлежат Российской Федерации».

Примером залива, исторически принадлежащего Российской Федерации, может быть Залив Петра Великого, решение по которому было принято Постановлением Совета Министров СССР в 1957 г. В порядке правопреемства этот залив принадлежит теперь Российской Федерации<sup>1</sup>.

Территориальное море, согласно п. 3 статьи 5 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации», составляют прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих Российской Федерации, или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которых утверждаются Правительством Российской Федерации. Иная ширина территориальных вод устанавливается международными договорами Российской Федерации.

Воздушное пространство Российской Федерации составляет воздушное пространство над сухопутной территорией и над территориальными водами Российской Федерации. Сама воздушная граница представляет собой вертикальную плоскость, проходящую перпендикулярно по отношению к линии государственной границы. Верхняя граница воздушного пространства в настоящий момент не определена, имеются различные точки зрения, однако большинство ученых сходятся во мнении, что верхняя граница государственного суверенитета совпадает с границей плотных слоев атмосферы и равна приблизительно 100 километрам.

Практика государств показывает, что подавляющая часть проблем, возникающих при изменении государственного су-

<sup>1</sup> Подр. см. Пушмин Э.А., Порк А.А. Государственная территория и государственные границы. – М., 1982.

веренитета, это проблемы с границами и территориальными претензиями.

Неприкосновенность границ, а именно это качество является наиболее важным и поэтому стержневым в самом принципе нерушимости границ, имеет по крайней мере три стороны. С одной стороны, государственная граница неприкосновенна в силу неприкосновенности самой государственной территории и самого государства. С другой стороны, неприкосновенна сама линия границы, то есть ее нельзя самостоятельно нарушать и разрушать, виновные должны нести за это ответственность. Наконец, государственная граница определяет пределы правопорядка для частных, юридических и должностных лиц. Следует сделать вывод: государственные границы неприкосновенны, а потому незыблемы. Установление государственных границ имеет сложную процедуру.

Проблема международно-правового оформления государственной границы между Россией и Украиной остается нерешенной. Отсутствие в настоящее время международно-правовых актов, определяющих линию прохождения между ними государственной границы, не позволяет их административно-территориальным границам, сложившимся в рамках бывшего Союза, полностью обрести правовой статус государственных границ. Возникшая в этой связи международно-правовая ситуация требует своего разрешения путем установления линии прохождения межгосударственных границ и заключения правовых актов на основе общепризнанных норм международного права.

Организационно-правовой механизм установления линии прохождения государственной границы между Россией и Украиной будет проходить несколько этапов, завершение каждого из которых будет сопровождаться заключением международно-правового акта. Во-первых, достижение договоренности на высшем уровне о делимитации и демаркации государственных границ; во-вторых, сам процесс делимитации, то есть определение по соглашению между Россией и Украиной

ной общего направления прохождения государственной границы и нанесение ее на географическую карту. В-третьих, проведение линии на местности и обозначение ее соответствующими законами.

Международно-правовое оформление бывших административных границ находится на начальной стадии, они еще полностью не обрели в соответствии с международно-правовыми нормами статуса государственных. Отсутствие международно-правовых актов о делимитации и режиме государственных границ вынуждает регулировать их правовой режим внутригосударственными актами, что не дает полных правовых гарантий обеспечения ее неприкосновенности.

Следует напомнить в этой связи, что означают понятия «делимитация» и «демаркация».

О сложности проблемы говорит и профессиональный подход к понятиям делимитации и демаркации границы.

Делимитация границы – это определение общего положения и направления государственной границы между сопредельными государствами путем переговоров. Постановления о делимитации обычно являются составной частью мирных договоров или специальных соглашений об установлении или изменении государственных границ. В ходе делимитации договаривающиеся стороны составляют, как правило, по карте, без проведения работ на местности – описание прохождения линии границы, которое может быть самостоятельной статьей в самом договоре или в приложении к нему. В соответствии с определенным в договоре положением линии границы она наносится на географическую карту, которая, как правило, является составной частью договора о делимитации границы и в этом качестве служит наглядным свидетельством о положении линии границы. Материалы делимитации служат основанием для последующего этапа определения границы – проведения ее на местности.

Демаркация границы – проведение линии государственной границы на местности с обозначением ее специальными

пограничными знаками. Демаркация границы осуществляется на основании документов о делимитации границы (договор, описание линии государственной границы с приложением специальной карты) совместными комиссиями, создаваемыми на паритетных началах.

Во время работ по демаркации производится топографическая съемка или аэрофотосъемка местности, на основании чего составляется крупномасштабная топографическая карта пограничной полосы, устанавливаются пограничные знаки (столбы, проволочные заграждения и т.п.) и определяются их топографические координаты. О всех действиях по демаркации границы составляются специальные документы: протоколы с описанием прохождения линии границы и пограничных знаков (к протоколам прилагаются схемы и фотоснимки этих знаков). Пограничные знаки не подлежат произвольному перемещению, и стороны обязаны следить за содержанием их в надлежащем состоянии.

Следующий принцип международного права, подтверждающий якобы право Украины на территорию Украины, это так называемая «клаузула» о коренном изменении обстоятельств. В соответствии с ней коренное изменение обстоятельств, служивших основанием для подписания международного договора, дает сторонам право на выход из договора. Однако все дело в том, что данная клаузула не дает права выхода из договоров о границах государств. В таких случаях применение данной клаузулы недопустимо. Исходя из этого положения, ст. 6 Договора между РСФСР и УССР 1990 года и ст. 5 Договора об СНГ, где соответственно говорится о признании территориальной целостности и нерушимости границы лишь в рамках СССР и СНГ, не дают возможность изменить границы или территории стран.

Обратимся в этой связи еще раз к рассмотрению жалобы Украины в Совете Безопасности ООН в июле 1993 года.

Вследствие того, что не был подписан, ратифицирован и зарегистрирован в Секретариате ООН Протокол к Договору

от 19 ноября 1990 года, учитывающий новый формат двусторонних отношений России и Украины после 8 декабря 1991 года, постоянный представитель Украины при ООН В.Г.Батюк распространил через Председателя Совета Безопасности ООН 13 июля 1993 года текст Заявления президента Украины Л.М.Кравчука, в котором без учета новых геополитических реалий решение Верховного Совета России квалифицировалось «...как грубое нарушение общепризнанных норм и принципов международного права» и отмечалось, что «это является откровенным вмешательством во внутренние дела Украины, покушением на ее территориальную целостность и нерушимость ее границ»<sup>1</sup>.

19 июля 1993 года постоянный представитель Российской Федерации при ООН Ю.Воронцов через Председателя Совета Безопасности ООН распространил текст Заявления Министерства иностранных дел Российской Федерации в связи с решением Верховного Совета России, в котором вопреки принципу континуитета Российской государственности говорилось: «Принятое 9 июля 1993 года Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» расходится с линией Президента и Правительства Российской Федерации на реализацию интересов России в вопросах Черноморского флота, базирования ВМФ Российской Федерации на территории Украины, в Крыму и в Севастополе». Одновременно в Заявлении отмечалось, что «любые проблемы ... можно решать лишь в рамках политического диалога, с учетом мнений и интересов различных групп населения, при строгом соблюдении договоров и соглашений с украинской стороной, принципов СБСЕ и ООН».

Обманные действия постоянного представителя Украины при ООН В.Г.Батюка, о чем уже говорилось, непоследовательность, безответственность и непрофессионализм постоянно представляющего Российской Федерации при ООН Ю.Ворон-

<sup>1</sup> Документ S/26075.

цова привели к созыву Совета Безопасности в соответствии с пунктом 1 статьи 35 Устава ООН и согласно правилу 3 Временных правил процедуры Совета Безопасности для рассмотрения ситуации, которая возникла вследствие принятия 9 июля 1993 года Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя».

По итогам консультаций Председатель Совета Безопасности сделал от его имени заявление, в котором, в частности, отметил, что «в Договоре между Российской Федерацией и Украиной, подписанном в Киеве 19 ноября 1990 года, Высокие Договаривающиеся Стороны взяли на себя обязательство уважать территориальную целостность друг друга в рамках существующих между ними в настоящее время границ. Постановление Верховного Совета Российской Федерации несовместимо с этим обязательством, равно как и с целями и принципами Устава, и не имеет силы».

Введенный в заблуждение дезинформацией украинской стороны и пассивностью российского представителя Председатель Совета Безопасности допустил не только некорректный выпад в адрес высшего законодательного органа Российской Федерации – постоянного члена Совета Безопасности ССР и вмешательство во внутренние дела Российской Федерации, объявив не имеющим силы Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя», но и недобросовестность в цитировании зарегистрированного в Секретариате ООН Договора между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года.

Договор между РСФСР и УССР 1990 г. оформил отношения между республиками единого союзного государства. Однако происшедшее с того времени коренное изменение обстоятельств, выразившееся, в частности, в образовании на месте СССР самостоятельных независимых государств, объективно потребовало заключения нового договора между Россией и Украиной. Договоренность об этом была зафиксирована в Соглашении между Российской Федерацией и Украиной

ной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений (23 июня 1995 года, Дагомыс), подписанном президентами, главами правительств и председателями парламентов двух стран. В соответствии с этим и был разработан новый общеполитический Договор, который должен был, по замыслу сторон, полнее и четче отрегулировать отношения между двумя полностью независимыми странами, дать ответы на вопросы, не затрагивавшиеся в Договоре 1990 г.

Статья 2 Договора 1997 года подтверждала территориальную целостность сторон без заявления России о необходимости отдельного урегулирования вопроса о принадлежности Крыма и Севастополя. Украина впервые получала договорную норму о праве на Крым (включая Севастополь). Однако процесс принятия Россией закона о ратификации был сопряжен с рядом серьезных нарушений конституционного законодательства, допущенных обеими палатами Федерального Собрания: Государственная Дума приняла (допустив при этом неоднократные нарушения процедуры принятия законов) закон о ратификации договора без каких-либо предварительных условий (ратификация безусловная). Совет Федерации закон одобрил, внося изменения в условия вступления договора в силу (ратификация условная). Эти нарушения ставят под сомнение юридическую силу закона о ратификации и тем самым, в соответствии с Венской конвенцией 1969 г., дают основания оспаривать действительность самого договора. Признание Конституционным Судом России закона о ратификации Договора не соответствующим Конституции Российской Федерации означало бы отсутствие со стороны России окончательного согласия на обязательность Договора. И если Россия в официальном порядке заявила бы о своих имеющихся правах на Крым и Севастополь, то она не попадала бы под действие принципа эстоппель – утрата государством права ссылаться на недействительность договора (ст. 45 Венской конвенции 1969 .) Причем подобные правомерные действия России не считали бы нарушением международного права.

Для обращения в Международный суд основанием может служить принцип эстоппель – молчаливое согласие, согласно которому государство не может отрицать ранее признанный факт, если акт признания факта доказан последующим (за неправомерным актом) поведением данного государства. В соответствии с этим принципом предполагается, что государство, которое считает, что против него совершен неправомерный акт, должно немедленно поставить этот вопрос перед другой стороной и перед соответствующими инстанциями, и при каждом удобном случае принципиально ставить вопрос и, если потребуется, на протяжении многих лет. Юристы-международники из числа либералов полагают, что Россия поставила вопрос о неправомерности указов 1954 года по прошествии ряда лет после их принятия, что считается недобросовестным поведением, а значит и неправомерным актом. В соответствии с данным принципом распространение юрисдикции Украины, в частности, на город Севастополь в 1968 году имело под собой законные основания, поскольку Россия молчала об этом на протяжении почти 30 лет, и постановка вопроса о незаконности действий Украины только после изменения обстоятельств (распад СССР) противоречит этому принципу (свидетельствует о «недобросовестности» СССР и России).

О «недобросовестности» СССР и России в случае с грубым нарушением Украиной актов внутреннего законодательства (союзного и республиканского) будет подробно сказано в дальнейшем. Здесь же отметим, что аргумент о «молчании» явно не срабатывает, отечественные эксперты-международники погружаются в рассмотрение финансово-бюджетных вопросов. Необходимо учитывать, рассуждают они, что постановление Правительства РСФСР 1948 года о непосредственном переподчинении Севастополя республиканскому Совету Министров РСФСР имело большое значение, прежде всего, для решения финансово-бюджетных вопросов. По этому постановлению бюджет Севастополя проходил отдельной строкой в бюджете РСФСР, а не как это было до этого (в со-

ставе бюджета Крыма). Исходя из этого, делается вывод, что с распространением своей юрисдикции на Севастополь Украина взяла на себя и задачу финансово-бюджетного обслуживания города Севастополя. А раз так, спрашивается, если по мнению РСФСР и СССР, постановления 1954 года о передаче Крыма Украине не распространялись на город Севастополь, то почему они позволили Украине не только распространить свою юрисдикцию на этот город, но и включить бюджет города в бюджет Украины? Не лучшее ли это свидетельство того, вопрошают «либеральствующие» юристы, что они (РСФСР и СССР) согласились с тем, что в действиях Украины 1968 года нет ничего неправомерного?

Хочется спросить, прежде всего, отечественных юристов-международников, почему же они не поставили немедленно перед «соответствующими инстанциями», раз уж эти юристы полагали, что было нарушено международное право, вопрос о неконституционности Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 февраля 1954 года? Применительно к ситуации 1954 года о таком принципе международного права, как принцип «эстоппель», не могло идти речи, поскольку были нарушены конституционные, а не международные нормы и принципы. И против кого Советскому государству надо было ставить вопрос «перед соответствующими инстанциями»? Украина была союзной республикой в составе СССР вплоть до декабря 1991 года, и тезис о применении к ней принципа международного права «эстоппель» в ситуации с Крымом и Севастополем, возникшей в 1954 году, да еще с целью оправдать нарушение конституций, звучит, по меньшей мере, неубедительно.

В соответствии с принципом эстоппель Верховный Совет РСФСР немедленно, сразу же после трансформации конституционных отношений между Украиной и Россией в международные, ставил вопрос о нарушении Украиной принципов международного права, причем трижды.

Важным для темы исследования является также принцип, согласно которому государство не может ссылаться на нару-

шение внутреннего законодательства как на основании недействительности его согласия на те или иные действия (или акты), порождающие для него международно-правовые обязательства. Этот принцип означает, что оценка решений РСФСР и СССР 1954 года о передаче Крыма и его аннулирование Верховным Советом Российской Федерации в 1992 году равно никаких последствий для установленных границ на момент распада СССР не имеют.

Для обоснования такого вывода приводится следующая цепочка доказательств. В Венской конвенции о праве договоров 1969 года (ст. 46) сказано, что нарушение внутреннего законодательства может иногда служить основанием для законного отказа от договора в том случае, если это нарушение являлось очевидным не только для самой страны законодательства, но и для другой стороны договора. Вряд ли в случае передачи Крыма Украине, высказывают свои предположения некоторые юристы-международники, можно говорить о том, что нарушение законодательства было очевидно для СССР, РСФСР и УССР, принимавших в 1954 году решение о передаче территории Крыма. Поскольку целью решения была передача территории Крыма, ничего бы не помешало тем, кто принял это решение, своевременно исправить ситуацию. Тем более это не помешало бы Украине поставить соответствующий вопрос, так как она была заинтересована в действительной, а не в формальной передаче этой территории. Вместо анализа зафиксированных в документах правовых норм даются, таким образом, субъективные умозаключения – «вряд ли», «можно говорить», «целью решения было», «она была заинтересована» и др. – что не имеет никакого отношения к ст. 46 Венской конвенции о праве договоров 1969 года. «Очевидно, с этих позиций следует трактовать и проблему Севастополя, – продолжает свой анализ юрист-международник. Вполне возможно, что при передаче Крыма Украине входила в намерение соответствующих сторон и передача Севастополя. Об этом равным образом может свидетельствовать и то,

что в постановлениях не указывалось не только то, что не имеется в виду передача и Севастополя, но и то, что не имеется в виду не передача Севастополя, что можно было бы ожидать, если этот вопрос стоял бы принципиально. Более того, вполне возможно, что те, кто принимал решения, даже не знали о наличии особого постановления 1948 года о Севастополе как не части Крыма в территориально-административном плане. Вполне возможно допустить, что по крайней мере, если бы знала о наличии этого постановления Украина, заинтересованная в Севастополе, она поставила бы этот вопрос если не в 1954 году, то уже точно в 1968 году после распространения своей юрисдикции на Севастополь. И уж совсем непонятно (иначе как сознательно с целью закрепления за Украиной и Крыма и Севастополя), почему ни РСФСР, ни СССР не поставили вопрос о превышении Украиной полномочий по постановлениям 1954 года, а наоборот, переподчинили ей при передаче территории и задачу финансово-бюджетного обслуживания Севастополя?»

События, происходившие в период распада СССР, проливают свет на обстоятельства, позволяющие не гадать о намерениях сторон, а реально оценивать ситуацию вокруг Севастополя в 1954 году.

Ошибочно полагать, как это делают некоторые юристы-международники, что вопрос о границах и территориях, переданных Украине, нужно было ставить перед моментом распада СССР, сначала в Верховном Совете РСФСР и потом в Верховном Совете СССР. Во-первых, кто мог предвидеть, чем закончится встреча заговорщиков в Беловежской пуще в ночь с 7 на 8 декабря 1991 года, а во-вторых, как уже неоднократно говорилось, никто и никому до «момента» распада СССР никаких территорий Украине не передавал и никаких изменений границ не произошло. Крым «передавался в административное управление» Украине, по причине того, что «капуста вянет, картошка не растет», а Севастополь был подвергнут аннексии со стороны Украины в 1977 году. При сложившихся

в 1991 году условиях, с учетом желания Украины поскорее стать независимой, она без проблем возвратила бы и Крым, и Севастополь, если юы эта передача была условием получения независимости. Тем более, что Украина по Договору 1990 года признавала и уважала территориальную целостность РСФСР в существовавших тогда «в рамках СССР границах» (ст. 6).

Означает ли сказанное, что сегодня ставить вопрос о границах и о территориях в ситуации вокруг Крыма и Севастополя преждевременно? Не разумнее ли, укрепив союзнические отношения с Украиной, вернуться к вопросу о восстановлении исторической справедливости «завтра», при ином раскладе политических сил?

Договор 1997 года носит базовый характер, определяет основные направления многостороннего взаимодействия двух государств и закрепляет их правовые рамки. На его основе за истекшие годы была возможность подписать конкретные соглашения, регулирующие вопросы, представляющие взаимный интерес. При этом подразумевалось, что в число этих конкретных соглашений войдут и соглашения по Крыму и Черноморскому флоту.

Ратифицированные летом 1999 года соглашения по Черноморскому флоту были приняты с огромным трудом, вне рамок Договора 1997 года и принципиально не соответствуют его содержанию. Практика реализации этого Договора и соглашений по Черноморскому флоту показала, что сам Договор 1997 года был подписан Украиной только потому, что не упоминал даже о Крыме и Севастополе, он молчаливо исходит из признания их украинской территорией. С 1954 года по настоящее время российское руководство и прежде всего российские дипломаты ни разу не выразили своей официальной позиции о принадлежности Крыма и Севастополя Российской Федерации, потворствуя тем самым, не имея на то никаких правовых оснований, свободно распоряжаться территорией Российской Федерации. Итогом такой политики стало

взятие Севастополя в аренду (5% городской территории вразброс), но этого оказалось достаточным, чтобы Россия признала Севастополь (не говоря уже о Крыме) украинской территорией.

### **§ 3. Президент России призвал обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России**

Украинским лидерам удалось объединить все ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную – в борьбе за сохранение за Украиной Крыма и Севастополя. Более того, в процессе этой борьбы позиции Украины укрепились, несмотря на постоянные обвинения ее со стороны России, особенно после 1990 года, в нарушении правового статуса Крыма и Севастополя.

Другая картина наблюдалась в России. Активную позицию по крымскому вопросу занимали примерно одна треть депутатов Государственной Думы; небольшая группа членов Совета Федерации Федерального Собрания России; раздробленные и необъединенные на общей патриотической основе небольшие по численности партии и движения. Организованное и сильное движение сложилось в Крымской области и Севастополе, но оно постоянно подвергалось подрывным действиям со стороны украинских властей и не смогло развиваться на устойчивой основе.

Постановления Верховного Совета Российской Федерации 1992-1993 годов по проблемам Крыма и Севастополя могли бы стать основой для формирования твердой и последовательной позиции России. К сожалению, нараставшее в тот период в России противостояние между законодательной и исполнительной властями и разгром Верховного Совета РСФСР в 1993 году не позволили предпринять дальнейшие шаги в этом направлении.

Возникает вопрос – а имелись ли в Конституции СССР, конституциях РСФСР и УССР правовые механизмы, которые гарантировали бы территориальную целостность СССР, РСФСР и УССР, нейтрализовали бы попытки разрушить основы государственного устройства, позволили бы привлекать к ответственности должностных лиц за нарушение Конституций? На какие государственные властные структуры возложены конституциями функции контроля за обеспечением этой целостности? И предусматривалась ли вообще ответственность за нарушение конституционных норм?

Все это, оказывается, имелось и предусматривалось, о чем уже говорилось. Статья 14 Конституции СССР относилась к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти контроль за исполнением Конституции СССР и обеспечение соответствия Конституций союзных республик Конституции и СССР (п. «г»); охрану государственной безопасности (п. «и»).

Закрепленные в Конституции РСФСР 1937 года перечни и статусы краев и областей являлись важнейшими конституционными гарантиями единства и целостности государственного устройства РСФСР.

Ведению РСФСР в лице ее высших органов власти и органов государственного управления подлежали, согласно ст. 19 Конституции РСФСР, контроль за исполнением Конституции РСФСР, охрана государственного порядка и прав граждан (п. «ж»). Верховный Совет РСФСР являлся единственным законодательным органом РСФСР (ст. 24). Президиум Верховного Совета РСФСР был вправе отменять постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР в случае их несоответствия закону (п. «г» ст. 33 Конституции РСФСР). Правовые и организационные механизмы реализации этих полномочий применительно к Крыму и Севастополю и не сработали.

Необходимо как в настоящее время, так и в будущем исключить ситуации, когда безответственные и амбициозные

политики своими произвольными действиями подвергают опасности государственное устройство Российской Федерации, ее территориальную целостность.

Известно, что Президент Российской Федерации является по действующей Конституции 1993 года гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Данным важным и разнообразным аспектам конституционно-правовых отношений между Президентом и иными органами государственной власти не всегда, как показывает практика решения проблем Крыма и Севастополя, уделялось должное внимание. В этой сфере часто встречались так называемые «спящие правоотношения», которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации, но не действуют, не реализуются на практике. Это касается, в частности, и конституционно-правовых отношений между Президентом России и Правительством Российской Федерации в конституционной процедуре отмены Президентом Российской Федерации постановлений и распоряжений Правительства в случаях их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам самого Президента (п. 3 ст. 115 Конституции). И это в условиях, когда в реальной конституционной практике для решения крымского вопроса Президент России имел множество конституционных механизмов для активных действий, в том числе и возможность обратиться к Правительству Российской Федерации с поручением пересмотреть действие незаконных правительственных решений.

Конституция России предусматривает такие неравнозначные формы взаимоотношений между Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской Федерации. Одной из целей Конституционного Сопровождения 1993



года было устранение столкновений и конфликтов, которые существовали в 1991-1993 гг. между ветвями власти. Эта цель не была достигнута. Как известно, авторы Конституции Российской Федерации не предоставили Парламенту контрольных полномочий, ограничив его роль только тем, что он «является представительным и законодательным органом Российской Федерации» (ст. 94 Конституции Российской Федерации). Отсутствие контрольных полномочий заметно ослабило не только конституционное положение Федерального Собрания, но и его роль, в частности, в решении вопросов государственного устройства.

Существующий порядок функционирования Совета Федерации Российской Федерации фактически снижает его возможности осуществления контрольных полномочий. Многие законодательные акты по Крыму и Севастополю торпедировались в Совете Федерации именно представителями исполнительной власти, которые, доминируя в Совете Федерации, держали под контролем всю представительную власть.

Следует обратить также внимание на то обстоятельство, что президентская сторона принимала самое активное участие в законодательном процессе, реализуя право внесения законопроектов в Государственную Думу, предлагая поправки к законопроектам, осуществляя право вето и т.д. Процесс подготовки и издания указов не предусматривает порядка согласования, обсуждения важнейших президентских указов или просто предварительных консультаций с Федеральным Собранием, хотя эта практика широко распространена в других государствах. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции России), как известно, издаются самостоятельно, они не подлежат никаким контрагнациям со стороны Правительства.

С другой стороны, Федеральное Собрание в отношении президентских указов, вторгающихся в его сферу деятельности, не наделено подобными средствами прямого противодействия. Единственное, что Парламент может сделать, – обра-

титься в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности актов Президента Российской Федерации.

Следует отметить также ослабление роли федерального закона в результате появления большого числа договоров и соглашений, подписанных Президентом Российской Федерации либо Председателем Правительства Российской Федерации, главами исполнительной власти субъектов Федерации. Договора и соглашения де-факто снижают роль Парламента, существенно сужают сферу федерального законодательного регулирования, о чем свидетельствует практика российско-украинских отношений по вопросам Крыма и Севастополя.

Конституция России четко не определила вопросы, по которым Президент имеет право издавать указы. В результате стало развиваться так называемое «указное право». Эту практику поддержал Конституционный Суд России. В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П он указал, что Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам, требующим законодательного решения, но при условии, что эти указы не должны противоречить Конституции и федеральным законам, а их действие во времени должно быть ограничено периодом до принятия соответствующих законодательных актов<sup>1</sup>. В другом Постановлении Конституционного Суда (от 27 января 1999 г. № 2-П) установлено: «Само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного или федерального закона»<sup>2</sup>.

Обратим также внимание на крайне редкое обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд

<sup>1</sup> «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», 1996, № 3.

<sup>2</sup> «Российская газета» от 10 февраля 1999 г., № 25 (2134).

с запросом о разрешении дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, а также конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации (статья 125 Конституции РФ). При этом отметим, что предметом запроса Президента в основном были те акты, которые, по его мнению, прямо или косвенно затрагивали его политические интересы. Главная роль здесь принадлежала факторам политической конъюнктуры, политической выгоды и т.д. Такие факты вызывали обоснованные сомнения в возможности Президента осуществлять функции гаранта Конституции.

Необходимо учесть тот факт, что деятельность Конституционного Суда России приостанавливалась по Указу Президента России от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации». Это имело достаточно опасные последствия, поскольку в течение сравнительно долгого времени функция конституционного контроля не осуществлялась. Создавалась ситуация, когда иные органы государственной власти, и в том числе Президент России, могли принимать нормативные правовые акты, не опасаясь возможного судебного конституционного контроля. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» вступил в силу 23 июля 1994 г. Но, как известно, Конституционный Суд смог реально приступить к реализации своих полномочий только в феврале 1995 г. с завершением формирования полного состава Конституционного Суда.

По запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы и др. Конституционный Суд довольно редко разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации), став фактически Бюро по отказным жалобам.

Следует отметить, что в России Конституционному Суду не дано право оценивать конституционность действий выс-

ших должностных лиц государства, в том числе Президента Российской Федерации. Конституционный Суд по старому закону «О Конституционном Суде» мог оценивать с точки зрения соответствия Конституции действия высших должностных лиц государства. Профессор С.А.Авакьян по этому поводу дает следующий критический комментарий: «Такое право конституционных судов предусмотрено во многих других странах. Нашему Конституционному Суду сегодня в этом отказали... Отсутствие таких полномочий вообще звучит неуважительно в отношении Конституционного Суда»<sup>1</sup>.

В США существует проверка конституционности действий (или, наоборот, бездействия) должностных лиц и федерации, и отдельных штатов. В качестве примера можно привести решение Верховного Суда США 1974 г. по «уотергейтскому делу», которое предписывало Президенту Никсону выдать магнитофонные записи бесед в Белом доме, несмотря на ссылки последнего на «привилегию исполнительной власти», вытекающую якобы из ст. II Конституции США.

Следует обратить внимание на тот факт, что в России сфера проверки конституционности со стороны высших судебных органов по отношению к Президенту и к его нормативным актам не является всеобъемлющей. Например, часть четвертая статьи 125 Конституции РФ устанавливает следующую норму: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом». Таким образом, эта норма ограничивает возможности конституционного контроля. Под его действие подпадают только законы. Иные акты, в том числе Президента Российской Фе-

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации: нерешенные проблемы // «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации». 1997, с. 47.

дерации, которые и теоретически, и практически могут нарушать конституционные права и свободы, под юрисдикцию Конституционного Суда не подпадают. В этом отношении компетенция Конституционного Суда России выглядит более ограниченной по сравнению с компетенцией не только Верховного Суда США, но и, например, Конституционного Суда Италии.

Совершенствование и оптимизация работы всех высших судебных органов России, а не только Конституционного Суда должны быть направлены на реализацию цели создания реального контрбаланса по отношению к органам государственной власти. Именно судебные органы должны реально играть важнейшую роль гаранта соблюдения принципов правового государства, разделения властей и всего конституционного строя.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Распад в декабре 1991 года СССР и образование Содружества Независимых Государств не решили проблем Крыма и Севастополя, более того, раскрыли искусственный, непрофессиональный, неэффективный характер многовекторной политики Украины, затруднявшей решение проблем Крыма и Севастополя. Вокруг Крыма и Севастополя постоянно возникали и будут возникать вплоть до их разрешения сложные и острые ситуации, отравляющие атмосферу двусторонних российско-украинских отношений.

В многочисленных публикациях подчеркивалось, что Верховный Совет РСФСР еще в 1992-1993 годах своими постановлениями лишил юридической силы все антиконституционные Указы Президиумов Верховного Совета СССР и РСФСР 1954 года по Крыму и Севастополю. Были предприняты со стороны российских и украинских патриотических сил и другие действия по восстановлению Крыма и Севастополя в составе РСФСР. Но все осталось без изменений. И возникает вопрос: как должны дальше развиваться события вокруг Крыма и Севастополя? На основании права или произвольной политики?

Современные условия диктуют необходимость повышения эффективности и качества разработки обоснованных подходов к подготовке и реализации актов высших органов государственной власти Российской Федерации, международных договоров, их законодательного обеспечения, установления персональной ответственности органов власти и должностных лиц. Поражение России в решении крымской проблемы во многом объясняется крупными недостатками в организации и деятельности федеральных органов государственной власти, отсутствием ответственности с их стороны.

При выполнении внутригосударственных нормативных актов и международных договоров важно выделять правовой

и организационно-исполнительный (или организационно-распорядительный) механизмы. Эти механизмы должны быть согласованы и скоординированы между собой в процессе выполнения правовых обязательств.

Это касалось и касается прежде всего международных договоров между Украиной и Россией, имеющих отношение к проблемам Крыма и Севастополя.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры России заключаются на трех уровнях: от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства России (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций (договоры межведомственного характера).

В российскую правовую систему входят, таким образом, три типа международных договоров, которые в широком смысле являются межгосударственными договорами, т.е. международными договорами государства как субъекта международного права, которое и несет ответственность за их выполнение.

Актуальным является в этой связи вопрос о принятии и последующей реализации федерального закона о международных обязательствах Российской Федерации. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» лишь в самых общих чертах касается вопросов выполнения международных договоров, посвящая этому всего лишь четыре статьи (ст. 31-34). Нормы, посвященные реализации международных договоров, находятся в различных нормативно-правовых актах: в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента России и постановлениях Правительства России, актах министерств и ведомств, нормативно-правовых актах субъектов Федерации. Ряд вопросов разрешается в

практике государственных органов и не имеет своего законодательного урегулирования.

Сфера, связанная с выполнением международных обязательств, в частности обязательств, вытекающих из международных договоров, должна быть четко регламентирована, выработаны механизмы реализации, определен круг государственных органов, обеспечивающих выполнение договорных обязательств.

Основная нагрузка по реализации международных договоров ложится на органы исполнительной власти, т.е. министерства и ведомства, деятельность которых в сфере реализации российско-украинских международных договоров нуждается в решительном совершенствовании. К сожалению, функции по выполнению международных договоров России и Украины практически не отражены в положениях о министерствах. Существует недооценка данной сферы и некоторая бессистемность в реализации международных норм. Анализ положений о федеральных органах исполнительной власти (к ним относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства) дает основания для вывода о том, что функции по выполнению международных договоров Российской Федерации в положениях об этих органах практически не установлены. Все это не может не сказаться на эффективной реализации международных обязательств Российской Федерации, которая в настоящее время носит во многом стихийный и несистематизированный характер.

В частности, Соглашениями по Черноморскому флоту предусматривается, что ряд конкретных вопросов (в частности, порядок использования странами систем навигационно-гидрографического обеспечения плавания (злополучных «маяков») в Черном и Азовском морях должен быть урегулирован путем заключения отдельных соглашений. Этого сделано не было. В результате вокруг проблемы «маяков» украинской стороной продолжается провоцирование конфликтов, которые используются для давления на Россию, выдвигения всевозможных

требований и обвинений в ее адрес. Определенный в «Большом договоре» и Соглашениях по Черноморскому флоту механизм взаимодействия в случае возникновения ситуаций, которые, по мнению одной из сторон, создают угрозу миру, нарушают или затрагивают интересы ее национальной безопасности, суверенитет и территориальную целостность, действует неэффективно. Это касается и соблюдения положений «Большого договора», в соответствии с которыми стороны обязались прилагать усилия, «чтобы урегулирование всех спорных проблем осуществлялось исключительно мирными средствами», а также обязались сотрудничать в предотвращении и урегулировании конфликтных ситуаций, затрагивающих их интересы.

Подобные проблемы возникают и в сфере военного, военно-технического сотрудничества, обеспечения государственной безопасности, а также сотрудничества по пограничным вопросам, таможенного дела, экспортного и иммиграционного контроля, относительно которых было условлено, что отношения в этих сферах развиваются на основе отдельных соглашений.

В результате Большой Договор часто не подкрепляется конкретным механизмом партнерства с Украиной. Россия воспринимает Договор как закон, а Украина в лице ее властей – как необязательные благопожелания, которые украинские политики нередко к тому же игнорируют.

В Договоре есть, вместе с тем, пункт, не допускающий свободного толкования, – о признании государственными границами бывших административных границ между РСФСР и УССР. Одним росчерком пера Россия расписалась в отказе от исторических прав на Крым и Севастополь. Украина же, впервые в своей истории став государством, расширилась со времен Переяславской рады в пять раз больше.

Патриотическая общественность России сопротивлялась этому Договору, убеждала, протестовала, доказывала его ущер-

бность для России. Будучи реалистами, ее представители не требовали немедленного возврата российских территорий и не провоцировали никаких конфликтов. Они лишь настаивали на фиксации в документе особого характера и условий российско-украинских отношений, которые позволили бы им не выглядеть в собственных глазах людьми, не выражающими интересы миллионов русских и русскоязычных граждан Украины, не оставляли бы для украинской стороны лазейки для переориентации «стратегического партнерства» на интеграцию в НАТО. К сожалению, этих усилий было недостаточно. Борис Ельцин подписал Большой Договор 1997 года широким жестом временщика, как это было и прежде, при подписании Беловежских соглашений, многочисленных антиконституционных указов. Дипломаты, защищавшие честь мундира больше, чем интересы страны, и депутаты коммунисты-перевертыши, своими лбами пробившие ратификацию Договора в Государственной Думе, завершили дело. Придет время, и неизбежно встанет вопрос – кто конкретно, пофамильно проводил курс на подписание и ратификацию Договора, за которым маячат европейские, евроатлантические и американские интересы, в соответствии с которыми Россия была вытеснена с геостратегических позиций и ей была отведена роль сырьевого придатка?

Несмотря на фактическое дотирование украинской экономики за счет «братских» цен на нефть и газ, к тому же регулярно и незаконно отбираемый Украиной из российских экспортных объемов, Россия не обрела в правящих кругах соседнего государства ни широкой и постоянной опоры, ни признательности, ни уважения. Сама логика многовекторного развития Украины потребовала от правящей украинской элиты ориентации на западные «ценности», поддержку украинских националистов, чтобы избежать раскола страны. В такой ситуации Россия могла выбрать один из двух курсов: способствовать расколу Украины (вариант – отделению Крыма), рассчитывая, что юг и восток страны перейдут под контроль Моск-

вы; и другой курс – попытаться выстроить с Украиной отношения подлинного стратегического партнерства.

К чести российского руководства в 2000-2011 годах оно не пошло по пути дестабилизации Украины, грозившему России с ее кризисной экономикой и негарантированной территориальной целостностью разрушительными последствиями. Но и прагматический выбор в пользу второго сценария не был вовремя сделан, проводился непоследовательно. Россия, на наш взгляд, не смогла реально оценить пределы возможного в своих отношениях с Украиной, что затруднило проведение ею прагматичной политики. На первый план была выдвинута оценка не реальной цели, а комплекс «старшего брата», который по-отечески и одновременно свысока относится к «младшему брату», готов оказывать помощь ему и удивляется, не получив «благодарности».

Неспособность четко сформулировать стратегические цели и тактические задачи повлекло за собой очевидные слабости в российской политике. Прежде всего, это приверженность многочисленным встречам и принятию множества общих документов с целью продемонстрировать публичную активность межгосударственных саммитов в галстуках и без галстуков. Количество межгосударственных и межведомственных соглашений между Украиной и Россией по Крыму и Севастополю исчисляется десятками, но, как правило, они не исполняются. Часть из них недостаточно проработана. Как уже говорилось, подписанный в мае 1997-го и ратифицированный Россией в декабре 1998 года «Большой Договор» во многом устарел, не отражает многих проблем двусторонних отношений, возникших в последующие годы. Достижимые в ходе политических переговоров договоренности не всегда выгодны российской экономике, не устраивают чисто коммерческие структуры. Бизнес часто страдает от бесконечных бартерных схем и налоговых зачетов, наталкиваясь на невозможность приобрести собственность в Украине, в том числе и в Крыму.

Итогом политики России на крымском направлении в 90-х годах стали: потеря огромных материальных и финансовых средств; укрепление среди части украинской элиты взгляда на Россию как на источник субсидий и личного обогащения; громоздкая и противоречивая правовая база; отсутствие гарантий того, что после смены у власти первых лиц между Россией и Украиной сохранятся хотя бы добрососедские отношения. В определенной мере все это можно поставить в вину и России, которая располагает неизмеримо большими экономическими, интеллектуальными и информационными ресурсами, чем Украина, но не смогла правильно поставить задачи, добиться уважения своих интересов и позволила риторике «стратегического партнерства» подменить реальное сотрудничество.

Встает вопрос о дальнейших перспективах решения проблемы Крыма и Севастополя.

С учетом практики можно сделать вывод, что каждый конкретный случай территориального спора имеет свои особенности, и подходы к решению такого рода споров определяются в зависимости от целого ряда факторов. Один из них, имеющий немаловажное значение, – это воля населения, проживающего на данной территории, которая может быть выражена в той или иной форме.

Разумеется, переговоры между Украиной и Россией должны вестись на основе закона, а не посредством давления и угроз. К сожалению, украинская сторона еще не готова, с нашей точки зрения, к таким переговорам. Да и с российской стороны в переговорах участвовали в прошлом во многих случаях либеральные демократы, провозглашавшие «свободе» России от ее исконных территорий, от портов, теплых морей, флота, огромных материальных ценностей, созданных российским народом. Их позиция отличалась нечеткостью ориентиров, соглашательством, готовностью к постоянным уступкам.

В системе мирных средств решения территориальных спо-

ров видное место занимает Международный суд. Так, Международный суд решил территориальный спор между Англией и Францией по поводу двух групп нормандских островов – Монкье и Экреос. В 1956 г. правительство Камбоджи возбудило в Международном суде дело против правительства Таиланда по поводу храма Преах-Вихеар, расположенного на границе между этими двумя странами. В 1957 г. Гондурас и Никарагуа передали в Международный суд свой спор о демилитаризации пограничной линии между этими странами. Известны также случаи проведения референдумов в связи с территориальными спорами. Так, в двух референдумах по Саару в 1935 и 1955 гг. выяснилось стремление населения Саара к объединению с Германией.

В международной практике нередко встречается обращение сторон к арбитражу для решения территориальных споров, на этот счет имеется немало двусторонних и многосторонних соглашений, предусматривающих передачу на арбитраж всех споров, которые не удалось урегулировать путем дипломатических переговоров. За последние двести лет, согласно западным источникам, посредством арбитража было урегулировано свыше 100 территориальных споров.

Вместе с тем, во взаимоотношениях с Украиной важно совершенно отчетливо понимать, что все переговорные процессы с украинской элитой носят пока сложный и напряженный характер. Безусловным союзником, партнером в плодотворных переговорах является народ Украины, и его представителям следует исходить из интересов народа Украины. Обсуждение проблемы сохранения или несохранения, изменения или неизменения статуса Крыма и Севастополя должно стать делом не только кулуарных обсуждений, не только дипломатических переговоров и узких экспертных оценок. Это должно стать делом украинского и российского народов.

Самым оптимальным вариантом решения проблемы Крыма и Севастополя и было бы восстановление тех братских отношений, которые существовали в период до и после 1954

года (до 1990 года). Тогда самой этой проблемы не существовало бы. К сожалению, это уже из области отдаленной перспективы. Украина выделилась всерьез и надолго, если, естественно, в решение вопроса не подключится прежде всего народ Украины. Стоит удивляться тому, как быстро украинцы забыли те издевательства над культурой, религией и украинским языком во времена польского и австрийского владычества. Предков нынешних украинцев называли быдлом и не разрешали им стоять рядом с собой на базаре.

Рассчитывать тем не менее в настоящее время на добровольное возвращение Крыма и Севастополя России нереально. Важно поэтому разъяснять украинскому народу, что он ничего не получает и не получит от присвоения Украиной Крымской области, что, наоборот, проигрывает.

У властей Украины есть планы использования Крыма и Севастополя в коммерческих целях. Крымские здравницы и территории сдаются тому, кто заплатит больше, а вырученные деньги используются для финансирования западных дотационных (убыточных) областей Украины.

Начало переговорного процесса по крымскому вопросу и последующее возвращение Крыма и Севастополя в состав России придаст российско-украинским отношениям определенность, вернет доверие друг к другу, откроет широчайшие возможности для укрепления экономических связей, для установления новых союзнических отношений. Если же Крым и Севастополь останутся в Украине, то тем самым сохраняется ее антироссийский потенциал, повышается вероятность того, что полуостров останется зоной высокой конфликтности со всеми вытекающими отсюда последствиями, станет объектом притязаний самых разносторонних сил – Турции, НАТО, Евросоюза и др.

Необходимо, не откладывая, браться за урегулирование проблемы Крыма и Севастополя, от которой обеим сторонам все равно не уйти. Неурегулированность проблемы может в любой момент осложнить ситуацию.

В соответствии с международным правом и практикой его применения Россия без внешнего давления признала, что Украина – суверенное государство, и постоянно это публично подчеркивает. В течение двадцати лет в официальной риторике не допускались высказывания о возможности непризнания самостоятельного Украинского государства.

Но Крым и Севастополь – исторически российские территории. Не оккупированные, цивилизованно застроенные с нуля и обжитые русскими. С российскими городами и памятниками истории и архитектуры, не захваченными, а построенными и защищенными в войнах с Европой. Включение этих территорий в состав новообразованного государства Украина, да еще с грубейшими нарушениями законов и против воли русского народа – такое унижение Российское государство не простит. И надо твердо заявить Украине – Крым и Севастополь надо возвращать. В Кучук-Кайнарджийском договоре 1774 года специально указано, что Крым никому не может быть передан: либо русские, либо османы. Была выговорена независимость от Османской империи крымских татар, кубанских и др., остающихся в ведении султана только по делам вероисповедным. И ничего про украинцев и америкосов.

Стремление Украины опереться на поддержку международных сил, играя на противоречиях между Россией и другими странами, неизбежно потерпит банкротство. Незаконные государственные границы, возникшие при объявлении в 1990-91 годах суверенитета Украины, не имели целью и развитие конфронтации, решение вопросов вне рамок СНГ и вхождение стран бывшего Союза в другие объединения.

И независимо от политического режима в России всегда будут возможности для мирного решения проблемы Крыма и Севастополя.

Важно подготовить обоснованную правовую базу и аргументировать территориальные правовые аспекты. Обратиться в международные организации, суды. До вынесения решения в международных арбитражах считать территорию Крыма

аннексированной, Севастополь остается военно-морской базой России.

В случае полной западной интеграции Украины в НАТО эти территории рассматривать как оккупированные<sup>1</sup>.

Все это требует тщательной проработки законодательных, политических, финансовых, организационных, социальных предпосылок, поэтапность и последовательность решения проблем, опоры на соглашение братских народов – российского и украинского.

---

<sup>1</sup> Александр Кузнецов: «России необходимо срочно подготовить и аргументировать территориальные, экономические, военно-политические, идеологические претензии Правительству Украины». (<http://flot2017.com/index.php/show/opinions/2931>).



## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Постановление № 403**  
**Совета Министров СССР**  
от 25 октября 1948 года, г. Москва, Кремль

**О мероприятиях**  
**по ускорению восстановления Севастополя**

Совет Министров СССР отмечает, что восстановление города Севастополя как главной военно-морской базы Черноморского флота осуществляется крайне медленно. При существующих темпах восстановления города и военно-морской базы может быть закончено на ранее, чем через 10-15 лет, что является совершенно недопустимым.

Совет Министров СССР считает неотложной государственной задачей всемерное ускорение восстановления Севастополя как первоклассной военно-морской крепости и

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Закончить восстановление Севастополя и главной военно-морской базы Черноморского флота в течение ближайших 3-4 лет.

2. Выделить для восстановления Севастополя на 1949-1952 гг. 1523 млн.рублей капиталовложений, в том числе: а) на восстановление города (жилого фонда, культурных учреждений, объектов здравоохранения и коммунального хозяйства) — 414 млн.рублей;

б) на восстановление военно-морской базы 700 млн.рублей, в том числе на строительство жилых домов, казарм, служебных и культурно-бытовых учреждений — 200 млн. рублей;

в) на восстановление промышленных предприятий и транспорта 409 млн. рублей.

*Предложить Госплану СССР, начиная с 1949 года, выделять целевым назначением капиталовложения для восстановления Севастополя.*

8. Возложить выполнение строительно-монтажных работ на Управление по восстановлению г.Севастополя при Совете Министров РСФСР;

...

**57. Выделить г. Севастополь в число городов республиканского подчинения.**

58. В целях обеспечения выполнения задач по быстрейшему восстановлению г. Севастополя создать при Совете Министров СССР Управление по восстановлению Севастополя.

Назначить Начальником Управления по восстановлению Севастополя при Совете Министров СССР т.Комзика И.В., освободив его от обязанностей Заместителя Министра строительства военных и военно-морских предприятий.

59.Совет Министров СССР считает восстановление г. Севастополя и военно-морской базы важнейшей государственной задачей и обязывает Председателя Совета Министров РСФСР т. Родионова, Министра вооруженных сил СССР т.Булганина, Министра строительства военных и военно-морских предприятий т.Дыгай и руководителей соответствующих министерств и ведомств установить личный контроль за выполнением в срок заданий по восстановлению Севастополя, предусмотренных настоящим Постановлением.

**Председатель Совета Министров Союза ССР И.Сталин**  
**Управляющий Делами Совета Министров СССР Я.Чадаев**

**УКАЗ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР  
О выделении города Севастополя в самостоятельный  
административно-хозяйственный центр**

Выделить город Севастополь в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнести его к категории городов республиканского подчинения.

*Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР*

*И. Власов*

*Секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР*

*П. Бахмуrow*

Москва, 29 октября 1948 г.

*Государственный архив г. Севастополя, ф. Р-79, оп. 2, д.  
103, л. 229.*

*Заверенная копия.*

*Архив документов 1954 года*

**Из протокола № 49 заседания Президиума ЦК КПСС  
о передаче Крымской области  
из состава РСФСР в состав УССР  
25 января 1954 г.**

Председательствовал т. Маленков Г.М.

Присутствовали:

Члены Президиума ЦК тт. Хрущев Н.С., Ворошилов К.Е., Булганин Н.А., Каганович Л.М., Микоян А.Л., Сабуров М.З. Первухин М.Г.

Кандидаты в члены Президиума ЦК тт. Шверник Н.М., Пономаренко П.К.

Секретари ЦК КПСС тт. Суслов М.А., Поспелов П.Н., Шаталин Н.Н.

О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

1. Утвердить с поправками, принятыми на заседании, прилагаемый проект Указа Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.
2. Признать целесообразным провести специальное заседание Президиума Верховного Совета СССР, на котором рассмотреть совместное представление Президиумов Верховных Советов РСФСР и УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

Секретарь ЦК КПСС Н. Хрущев

АЛРФ.Ф.3.Оп.10.Д.65Л1,4-6 Подлинник.

\*\*\*

\*\*\*

**Постановление Совета Министров РСФСР  
«О передаче Крымской области из состава РСФСР  
в состав УССР»**

г. Москва 5 февраля 1954 г. № 156

Учитывая территориальное тяготение Крымской области к Украинской ССР, общность экономики и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Совет Министров РСФСР постановляет:

Считать целесообразным передать Крымскую область из состава РСФСР в состав УССР.

Просить Президиум Верховного Совета РСФСР рассмотреть вопрос о передаче Крымской области в состав УССР и войти в Президиум Верховного Совета СССР с соответствующим постановлением.

Председатель Совета Министров РСФСР А. Пузанов  
Управляющий делами Совета Министров  
РСФСР И. Груздев  
ЦГА РСФСР.Ф259.0п.1.Д.645.Л.159. Подлинник.

\*\*\* \_\_\_\_\_ \*\*\*

**Протокол № 41 заседания Президиума Верховного  
Совета РСФСР**

5 февраля 1954 г.

Председательствовал т. Тарасов М.Л.

Присутствовали: Заместители Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР: тт. Андреева З.А., Данилова А.П., Селюкин М.О., Цыремпилов Д.Д., Щербаков П.В.

Секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР т. Зимин И.Н., Члены Президиума Верховного Совета РСФСР: тт. Бузина П.С., Ладанов П.Ф., Пантиков П.Л. Пупшова К. Л., Соколов А.Г., Степанова К. В., Цветкова В.С., Яснов М.А. Министр юстиции РСФСР т. Рубичев А.Т. Председатель Верховного Суда РСФСР т. Зитюков С.Л. Прокурор РСФСР т. Баранов П.В.

Заместитель Председателя исполнительного комитета Крымского областного Совета депутатов трудящихся т. Пономаренко Т.М. Председатель исполнительного комитета Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся т. Соницкий С.В.

О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР

Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

Передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Настоящее постановление внести на утверждение Президиума Верховного Совета СССР.

Председатель Президиума  
Верховного Совета РСФСР М.Тарасов  
Секретарь Президиума  
Верховного Совета РСФСР И.Зимин  
ЦГА РСФСР.Ф.385.0П.13.Д.492.Л.1-2. Подлинник.

**Постановление Президиума Верховного Совета УССР  
«О представлении Президиума Верховного Совета  
РСФСР по вопросу передачи Крымской области  
в состав УССР»**

г. Киев 13 февраля 1954 г.

Обсудив представление Президиума Верховного Совета Российской СФСР по вопросу передачи Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР, внесенное на рассмотрение Президиума Верховного Совета СССР, Президиум Верховного Совета Украинской ССР, со своей стороны, считает, что передача Крыма Украинской ССР, учитывая общность их экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи, вполне целесообразна и является свидетельством безграничного доверия великого русского народа украинскому народу... Соответственно представлению Президиума Верховного Совета Российской СФСР Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановляет: Просить Президиум Верховного Совета Союза ССР передать Крымскую область из состава Российской СФСР в состав Украинской ССР.

Председатель Президиума Верховного Совета Украинской ССР Д. Коротченко

Секретарь Президиума Верховного Совета Украинской ССР В. Нижник ЦГАОР.Ф.7528.0п.85.Д94Л.9.Заверенная копия.

Письмо Д.С. Коротченко и В.Е. Нижника Председателю Президиума Верховного Совета ССР К.Е. Ворошилову с сообщением о Постановлении Президиума Верховного Совета УССР 15 февраля 1954 г. Президиум Верховного Совета Украинской ССР 13 февраля 1954 г. принял постановление по вопросу передачи Крымской области из состава Российской СФСР в состав Украинской ССР и вносит его на утверждение Президиума Верховного Совета СССР.

Председатель Президиума Верховного Совета Украинской ССР Д. Коротченко Секретарь Президиума Верховного Совета Украинской ССР В. Нижник ЦГАОР.Ф.7523.0п.85Д.94.Л.8. Заверенная копия.

**В ПРЕЗИДИУМЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР**

19 февраля 1954 года под председательством тов. Ворошилова К.Е. состоялось заседание Президиума Верховного Совета СССР, посвященное рассмотрению совместного представления Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР.

На заседании Президиума от РСФСР присутствовали Председатель Президиума Верховного Совета РСФСР тов. Тарасов М.П., заместитель Председателя Совета Министров РСФСР тов. Маслов В.А., Секретарь Президиума Верховного Совета РСФСР тов. Зимин И.Н. и от Украинской ССР - Председатель Президиума Верховного Совета УССР тов. Коротченко Д.С., первый заместитель Председателя Совета Министров УССР тов. Гречуха М.С., Секретарь Президиума Верховного Совета УССР тов. Нижник В.Е.

На заседании Президиума присутствовали также первый заместитель председателя исполкома Крымского областного Совета депутатов трудящихся тов. Лялин П.Н. и председатели исполкомов Симферопольского городского Совета тов. Катков Н.Н. и Севастопольского городского Совета тов. Соницкий С.Ф.

Выступивший на заседании Председатель Президиума Верховного Совета СССР тов. Тарасов М.П. сделал сообщение о том, что Президиум Верховного Совета РСФСР и Совет Министров РСФСР, учитывая территориальную близость Крыма к Украине, общность их экономики и наличие тесных хозяйственных и культурных связей, признали целесообразным передать Крымскую область в состав Украинской ССР. Передача Крымской области в состав Украинской ССР, сказал тов. Тарасов, будет способствовать дальнейшему укреплению братских связей между украинским и русским народами и отвечает общим интересам Советского государства. Тов. Тарасов огласил постановление Президиума Верховного Совета

РСФСР о передаче Крымской области в состав УССР, внесенное на утверждение Президиума Верховного Совета СССР.

Выступивший затем Председатель Президиума Верховного Совета УССР тов. Коротченко Д.С. сообщил, что Президиум Верховного Совета УССР и Совет Министров УССР обсудили представление Президиума Верховного Совета РСФСР по вопросу о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР и считают, что это предложение является дружественным актом, свидетельствующим о безграничном доверии и любви русского народа к украинскому народу. Решение о передаче Крыма в состав УССР будет встречено с благодарностью и одобрением всем украинским народом. Тов. Коротченко зачитал постановление, в котором Президиум Верховного Совета УССР выражает сердечную благодарность Президиуму Верховного Совета РСФСР за этот великодушный благородный акт братского русского народа и заверил, что со стороны Украинского правительства будет уделено должное внимание дальнейшему развитию народного хозяйства Крыма.

В обсуждении совместного представления Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР приняли участие член Президиума Верховного Совета СССР тов. Шверник Н.М., заместители Председателя Президиума Верховного Совета СССР тов. Рашидов Ш. и тов. Куусинен О.В., которые в своих речах подтвердили целесообразность передачи Крыма в состав Украинской ССР и отметили огромное значение этого акта в деле дальнейшего укрепления братской дружбы народов нашей страны.

Товарищи Шверник, Рашидов, Куусинен предложили утвердить совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета УССР о передаче Крымской области в состав Украинской ССР.

По окончании обсуждения Президиум Верховного Совета СССР единогласно утвердил Указ о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

В заключение с речью выступил Председатель Президиума Верховного Совета СССР тов. Ворошилов К.Е., который отметил, что передача Крымской области из состава РСФСР в состав УССР является знаменательным актом большого государственного значения, свидетельствующим о дальнейшем укреплении единства и нерушимой дружбы русского и украинского народов в великой, могучей братской семье народов СССР. Передача Крымской области из РСФСР в состав Украинской ССР отвечает интересам русского и украинского народов, общим государственным интересам Союза Советских Социалистических Республик.

#### **Речь товарища Тарасова М.П.**

Товарищи! На рассмотрение Президиума Верховного Совета Союза ССР внесен вопрос о передаче Крымской области из Российской Федерации в состав Украинской ССР.

Крымская область, как известно, занимает весь Крымский полуостров и территориально примыкает к Украинской Республике, являясь как бы естественным продолжением южных степей Украины. Экономика Крымской области тесно связана с экономикой Украинской Республики.

По географическим и экономическим соображениям передача Крымской области в состав братской Украинской Республики является целесообразной и отвечает общим интересам Советского государства.

Украинский народ издавна связал свою судьбу с русским народом. В течение многих веков они совместно боролись против общих врагов - царизма, крепостников и капиталистов, а также против иноземных захватчиков.

С победой Великой Октябрьской социалистической революции еще более упрочилась многовековая дружба украинского и русского народов, еще более окрепли хозяйственные и культурные связи между Крымом и Украиной.

Вопрос о передаче Крымской области в состав Украинской Республики рассматривался в дни, когда народы Советс-

кого Союза отмечают знаменательное событие - трехсотлетие воссоединения Украины с Россией, - сыгравшее огромную прогрессивную роль в политическом, экономическом и культурном развитии украинского и русского народов.

Передача Крымской области в состав Украинской Республики отвечает интересам укрепления дружбы народов великого Советского Союза, будет способствовать дальнейшему укреплению братских связей между украинским и русским народами, еще большему расцвету Советской Украины, развитию которой наша партия и правительство уделяли всегда большое внимание.

Президиум Верховного Совета РСФСР с участием представителей исполкомов Крымского областного и Севастопольского городского Советов депутатов трудящихся рассмотрел предложение Совета Министров РСФСР о передаче Крымской области в состав Украинской ССР.

Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, а также имея в виду согласие Президиума Верховного Совета Украинской Республики, Президиум Верховного Совета РСФСР считает целесообразным передать Крымскую область в состав Украинской Советской Социалистической Республики.

Просим Президиум Верховного Совета СССР утвердить наше представление по этому вопросу.

### **Речь товарища Коротченко Д.С.**

Товарищи!

Президиум Верховного Совета Украинской ССР полностью разделяет предложение о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской ССР, которое здесь изложено Председателем Президиума Верховного Совета РСФСР тов. Тарасовым, и выражает сердечную благодарность Президиуму Верховного Совета Российской Советской Феде-

ративной Социалистической Республики за великодушный, благородный акт братского русского народа.

Передача Крыма Украинской ССР, учитывая общность экономического развития, территориальную близость и крепящие хозяйственные и культурные связи между Украинской Республикой и Крымской областью, вполне целесообразна и является дружественным актом, свидетельствующим о безграничном доверии и любви русского народа к украинскому народу.

Украинский народ хорошо знает, что быть в братской дружбе с великим русским народом, со всеми народами нашей страны - значит победоносно идти по пути, указанному Коммунистической партией, по пути свободной и счастливой жизни, по пути к коммунизму.

Трудящиеся Советской Украины твердо помнят и в веках не забудут того, что только благодаря дружбе, помощи и поддержке братского русского народа и других народов нашей Родины, благодаря постоянной заботе Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза и Советского правительства украинский народ добился огромных успехов в подъеме экономики, в расцвете культуры - национальной по форме, социалистической по содержанию. Ныне украинский народ, вместе с другими народами Советского Союза, успешно борется за выполнение, пятого пятилетнего плана, за дальнейший рост могущества нашей социалистической державы.

Одним из ярких проявлений неразрывной дружбы народов СССР является отмечаемое в нынешнем году как большой национальный праздник украинского, русского и всех народов Советского Союза 300-летие воссоединения Украины с Россией.

Президиум Верховного Совета Украинской ССР просит Президиум Верховного Совета СССР утвердить совместное представление Президиума Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и

Президиума Верховного Совета Украинской Советской Социалистической Республики о передаче Крыма из состава РСФСР в состав УССР. Это решение с благодарностью и одобрением будет встречено всем украинским народом.

Позвольте мне заверить вас, что со стороны Украинского правительства будет уделено должное внимание дальнейшему развитию народного хозяйства Крыма и повышению материального и культурного благосостояния трудящихся Крымской области.

### **Речь товарища Шверника Н.М.**

Товарищи члены Президиума, предложение о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики имеет большое историческое значение, является свидетельством братской дружбы между народами двух великих социалистических республик.

В народном хозяйстве СССР Крымская область играет значительную роль как район черной металлургии, виноградарства, виноделия, консервной и рыбной промышленности, животноводства, как край, возделывающий высококачественную пшеницу. Крымская область граничит с территорией Украинской ССР. Этот факт обусловил развитие общих культурных и хозяйственных связей Крымской области и Советской Украины.

Передача крупнейшей области, богатой сырьевыми ресурсами, с развитой крупной промышленностью, ценными природными лечебными факторами может быть осуществлена только в условиях нашей социалистической страны, навсегда освободившейся от гнета капиталистов и помещиков, в стране, где на первом плане стоит забота о человеке и его материальных и культурных потребностях.

Несомненно, что этот важный исторический акт будет служить делу дальнейшего непрерывного хозяйственного разви-

тия Крымской области в составе Украинской ССР. Крымская область будет развиваться во все больших размерах экономически, расширяя выращивание ценных культур винограда, табака, пшеницы, увеличивая продуктивность общественного животноводства.

Следует указать и на тот факт, что Крым является здравницей мирового значения. В его многочисленных санаториях и домах отдыха лечится и отдыхает огромное число трудящихся. Несомненно, что и впредь Крым останется первоклассной всесоюзной здравницей.

Передача Крымской области в состав Украинской ССР будет встречена нашим народом с большим одобрением, ибо он видит в этом проявление мудрого руководства и постоянной заботы Коммунистической партии и заботу Советского правительства о дальнейшем развитии и процветании нашей социалистической Родины.

### **Речь товарища Рашидова Ш.**

Товарищи! Передача Крымской области в состав Советской Украины отвечает общим интересам нашей великой Родины. Этот важный государственный акт будет способствовать развитию экономики Украины и Крыма, еще больше укрепит нерушимую дружбу украинского и русского народов.

Наша партия сплотила все народы Советского Союза в единую, дружную семью, на всех этапах своей героической борьбы она хранила и укрепляла дружбу народов СССР и превратила ее в могучую, неодолимую силу, на которой основано могущество нашего Советского государства. Наша партия учит, что пока эта дружба живет и здравствует, нам не страшны ни внутренние, ни внешние враги.

Передача Крымской области в состав Украинской ССР происходит в знаменательные дни, когда весь советский народ отмечает 300-летие воссоединения Украины с Россией, и явится новым ярким проявлением мудрой национальной политики Коммунистической партии, направленной на всемер-



ное развитие и процветание творческих и духовных сил всех народов нашей страны. Это возможно только в нашей стране, где нет национальной розни и национальных противоречий, где жизнь всех советских людей протекает в обстановке мирного созидательного труда во имя мира и счастья всего человечества, где забота о человеке является высшим законом Советского правительства и Коммунистической партии.

Я горячо поддерживаю совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета Украинской ССР о передаче Крымской области в состав Украинской Советской Социалистической Республики.

#### **Речь товарища Куусинена О.В.**

Товарищи! Совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета Украинской ССР заслуживает особенно большого внимания в принципиальном отношении, а именно в том отношении, что оно является новым и ярким свидетельством о высоких достоинствах осуществляемой в нашей стране социалистической демократии, ленинской политики нерушимой дружбы народов.

Только в нашей социалистической стране возможно, что великий народ - такой, как русский народ, - без всяких колебаний великодушно передает другому братскому народу одну из своих ценнейших областей. Только в нашей Советской стране возможно, что такие важнейшие вопросы о территориальном вхождении отдельных областей и районов в состав той или другой республики разрешаются между братскими республиками без всяких затруднений, дружно и согласованно, руководствуясь исключительно соображениями целесообразности для экономического и культурного развития, руководствуясь общими интересами Советского государства и интересами дальнейшего укрепления дружбы и доверия между братскими народами.

Значит, с этой принципиальной точки зрения можно только приветствовать совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета Украинской ССР о передаче Крымской области в состав Украинской ССР. А с точки зрения практической и политической целесообразности это представление вполне обосновано.

Поэтому я целиком поддерживаю внесенное здесь предложение, чтобы Президиум Верховного Совета СССР утвердил совместное представление Президиума Верховного Совета РСФСР и Президиума Верховного Совета Украинской ССР.

#### **Речь товарища Ворошилова К.Е.**

Товарищи!

Решение Президиума Верховного Совета Союза ССР по совместному представлению Президиумов Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета Украинской ССР о передаче Крымской области из Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики является свидетельством дальнейшего укрепления единства и нерушимой дружбы русского и украинского народов в великой, могучей братской семье народов Союза Советских Социалистических Республик.

Этот знаменательный акт большого государственного значения лишней раз подтверждает, что отношения между суверенными союзными социалистическими республиками в СССР основаны на подлинном равноправии и действительном понимании и уважении взаимных интересов, направленных на процветание всех союзных республик.

В истории не было и не могло быть подобных отношений между государствами. В прошлом, и особенно при капитализме, в самой основе отношений между государствами заложены стремления к территориальным захватам, стремления

---

сильных государств поживиться за счет территорий слабых стран.

Только в условиях Союза Советских Социалистических Республик возможно подобное справедливое решение всех территориальных вопросов между союзными республиками, решение, основанное на хозяйственно-экономической целесообразности при полном взаимопонимании, дружбе и братском сотрудничестве их народов.

Передача Крымской области в состав Украины и является конкретным проявлением дружбы между народами нашей страны, дружбы, которую выковывала на протяжении всей своей пятидесятилетней истории Коммунистическая партия Советского Союза.

Крымская область по своему историческому развитию, по своему территориальному и экономическому положению имеет важное значение для всего Советского государства. И в далеком и недалеком прошлом враги неоднократно пытались отнять у России Крымской полуостров, использовать его для грабежа и разорения русских и украинских земель, создать там военную базу для нападения на Россию и Украину. Но русский и украинский народы в совместной борьбе всякий раз жестоко били наглых захватчиков и выбрасывали их вон из пределов Крыма, который был и всегда останется советской твердыней на Черном море.

Украина и Крым тесно связаны общностью экономических интересов и территориальной близостью. Хозяйственные и культурные связи между ними после Великой Октябрьской социалистической революции особенно возросли и углубились.

Передача Крымской области в состав Украинской ССР несомненно еще более укрепит эти традиционные связи.

Товарищи! Этот дружественный акт происходит в дни, когда советские люди торжественно отмечают замечательную историческую дату - трехсотлетие воссоединения Украины с Россией, этот большой национальный праздник не только

---

украинского и русского народов, но также и всех народов Советского Союза.

Дружба народов СССР - одна из величайших основ нашего многонационального социалистического государства, источник его неодолимой силы, расцвета и могущества. Мы знаем и радуемся тому, что русский, украинский и все другие братские народы нашей необъятной страны, руководимые нашей славной Коммунистической партией, и впредь будут развивать и укреплять свою братскую нерушимую дружбу.

Пусть же крепнет и процветает наша любимая великая Родина - Союз Советских Социалистических Республик!

**Закон о передаче Крымской области из состава РСФСР  
в состав Украинской ССР**

Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик постановляет:

1. Утвердить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики.

2. Внести соответствующие изменения в статьи 22 и 23 Конституции СССР.

Председатель Президиума Верховного Совета СССР К. Ворошилов.

Секретарь Президиума Верховного Совета СССР Н. Пегов.

Москва, Кремль, 26 апреля 1954 г.  
Ведомости Верховного Совета СССР,  
12 мая 1954, №10, с. 343.

24 октября 1990 года

№ 263 -1

**РОССИЙСКАЯ СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

**ЗАКОН**

**О ДЕЙСТВИИ АКТОВ ОРГАНОВ СОЮЗА ССР  
НА ТЕРРИТОРИИ РСФСР**

В целях защиты суверенитета Российской Федерации, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, Верховный Совет РСФСР постановляет:

Статья 1. Законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, переданных Российской Федерацией Союзу ССР в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР», действуют на территории РСФСР непосредственно.

Верховный Совет РСФСР или соответственно Совет Министров РСФСР вправе приостановить действие указанных в настоящей статье актов, если они нарушают суверенитет Российской Федерации.

Статья 2. В случаях, не предусмотренных статьей 1 настоящего Закона:

законы и иные акты высших органов государственной власти СССР, указы и другие акты Президента СССР вступают в действие на территории РСФСР после их ратификации Верховным Советом РСФСР;

акты Совета Министров СССР вступают в действие на территории РСФСР после их подтверждения Советом Министров РСФСР;

акты министерств и ведомств СССР вступают в действие на территории РСФСР после их подтверждения государственными органами РСФСР, уполномоченными соответственно Верховным Советом РСФСР либо Советом Министров РСФСР.

Статья 3. До заключения Федеративного договора республики, входящие в состав РСФСР, участвуют в решении вопросов о приостановлении, ратификации, подтверждении актов органов Союза ССР через высшие органы государственной власти и управления РСФСР или в ином порядке, установленном законодательством республик, входящих в состав РСФСР.

Статья 4. Акты органов СССР, изданные до принятия настоящего Закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР.

Статья 5. Решения действующих на территории РСФСР государственных органов, органов общественных, политических, кооперативных, иных организаций и предприятий, должностных лиц, а также договоры и иные сделки, принятые или совершенные на основании актов органов СССР, не ратифицированных, не подтвержденных или приостановленных в соответствии с настоящим Законом являются недействительными.

Статья 6. В случаях совершения действий, предусмотренных статьей 5 настоящего Закона, граждане, должностные лица, государственные органы, органы общественных, политических, кооперативных, иных организаций и предприятий несут ответственность в соответствии с законодательством РСФСР.

**Первый заместитель Председателя  
Верховного Совета РСФСР  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

Москва, Дом Советов РСФСР.  
24 октября 1990 года.  
№ 263-1

## **ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
от 24 октября 1990 года

### **О ПОРЯДКЕ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА РСФСР «О ДЕЙСТВИИ АКТОВ ОРГАНОВ СОЮЗА ССР НА ТЕРРИТОРИИ РСФСР»**

Верховный Совет РСФСР постановляет:

1. Ввести в действие Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» с момента принятия. Внести Закон на утверждение внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР.

2. Президиуму Верховного Совета РСФСР, комиссиям палат и комитетам Верховного Совета РСФСР, Совету Министров РСФСР в 10-дневный срок разработать и представить Верховному Совету проект постановления о порядке рассмотрения вопросов о приостановке, ратификации, подтверждении актов органов Союза ССР.

3. Президиуму Верховного Совета РСФСР и Совету Министров РСФСР в срок до 20 ноября 1990 года разработать и представить Верховному Совету РСФСР предложения об установлении и порядке привлечения к ответственности, предусмотренной статьей 6 Закона.

4. Совету Министров РСФСР привести решения Правительства РСФСР в соответствие с Законом «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», а также представить для рассмотрения вопроса о приостановлении перечень актов органов СССР, изданных до принятия указанного Закона.

**Первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

\*\*\*

\*\*\*

**ДОГОВОР**  
от 19 ноября 1990 года

**МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ  
ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ  
РЕСПУБЛИКОЙ И УКРАИНСКОЙ СОВЕТСКОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ**

Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика и Украинская Советская Социалистическая Республика, далее именуемые Высокие Договаривающиеся Стороны,

исходя из Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 года и Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 года,

стремясь построить демократические правовые государства России и Украины,

намереваясь развивать свои межгосударственные отношения на основе принципов суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы или экономических методов давления, урегулирования спорных проблем согласительными средствами, а также других общепризнанных принципов и норм международного права,

считая, что дальнейшее развитие и укрепление отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества между ними отвечают коренным национальным интересам народов обоих государств и служат делу мира и безопасности,

руководствуясь стремлением развивать содружество суверенных государств,

подтверждая свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, Хельсинкского Заключительного Акта и других документов Совещания по

безопасности и сотрудничеству в Европе, обязуясь соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов, договорились о нижеследующем:

**Статья 1**

Высокие Договаривающиеся Стороны признают друг друга суверенными государствами и обязуются воздерживаться от действий, которые могут нанести ущерб государственному суверенитету другой Стороны.

**Статья 2**

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют своим гражданам независимо от их национальности или иных различий равные права и свободы.

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют гражданам СССР, проживающим на территориях Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Украинской Советской Социалистической Республики, после принятия Сторонами законов о гражданстве право сохранить гражданство той Стороны, на территории которой они проживают.

Вопросы приобретения гражданства одной из Сторон лицами, проживающими на территории другой Стороны, будут урегулированы соответствующим соглашением с учетом законодательства Сторон о гражданстве.

**Статья 3**

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам другой Стороны, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека.

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон защищает права своих граждан, проживающих на территории другой Стороны, оказывает им всестороннюю помощь и поддержку в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

#### Статья 4

Высокие Договаривающиеся Стороны, желая способствовать выражению, сохранению и развитию этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности населяющих их территории национальных меньшинств и сложившихся уникальных этнокультурных регионов, берут таковые под свою защиту.

#### Статья 5

Высокие Договаривающиеся Стороны будут развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, здравоохранения, экологии, науки, техники, торговли, в гуманитарной и иных областях, содействовать широкому информационному обмену, добросовестно и неукоснительно соблюдать взаимные обязательства.

Стороны считают необходимым заключить соответствующие соглашения о сотрудничестве.

#### Статья 6

Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Украинской Советской Социалистической Республики в ныне существующих в рамках СССР границах.

#### Статья 7

Высокие Договаривающиеся Стороны признают необходимость системы коллективной безопасности, включая сотрудничество обоих государств в области обороны и безопасности с учетом стремления обеих Сторон к дальнейшему укреплению мира.

#### Статья 8

Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Сторон, относятся:

- взаимодействие во внешней политике;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евроазиатского рынков, в области таможенной политики;
- управление системами транспорта и связи, включая спутниковую связь и телекоммуникации;
- сотрудничество в области охраны окружающей среды на своих территориях, включая меры по минимизации последствий Чернобыльской катастрофы, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;
- вопросы миграционной политики;
- борьба с организованной и международной преступностью.

#### Статья 9

Высокие Договаривающиеся Стороны признают за каждой из них право самостоятельно определять виды и формы собственности и регулировать отношения собственности на своей территории.

Правовой режим государственного имущества, имущества юридических лиц и граждан одной Стороны, находящегося

на территории другой Стороны, регулируется соответствующими соглашениями.

Высокие Договаривающиеся Стороны соглашаются в том, что все вопросы в отношении объектов, квалифицируемых как общесоюзная собственность, будут урегулированы особыми соглашениями, базирующимися на законодательных актах Сторон о защите экономических основ суверенитета.

### Статья 10

Экономические отношения Высоких Договаривающихся Сторон регламентируются соглашениями с предоставлением режима наибольшего благоприятствования. Стороны обеспечивают развитие экономических, торговых, научно-технических отношений на уровнях:

- органов государственной власти и управления;
- банков и финансовой системы;
- органов территориального (муниципального) самоуправления;
- предприятий, объединений, организаций и учреждений;
- совместных российско-украинских и украинско-российских предприятий и организаций;
- индивидуальных предпринимателей.

Высокие Договаривающиеся Стороны согласились в том, что конкретные механизмы межхозяйственных отношений, торгового обмена, всех видов связи и перевозок, а также вопросы экономического и информационного сотрудничества будут урегулированы межправительственными соглашениями. Стороны не будут применять в одностороннем порядке экономические меры, дестабилизирующие или наносящие ущерб другой Стороне.

### Статья 11

Высокие Договаривающиеся Стороны заключают межправительственные соглашения о взаимных поставках и услугах,

платежах, ценах и движении ценных бумаг, а также о сроках перехода на взаимные расчеты по мировым ценам. Данный перечень соглашений не является исчерпывающим.

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются принимать меры по координации ценовой политики.

### Статья 12

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают транзитные транспортные операции через морские, речные и воздушные порты, железные дороги, автодорожную сеть и трубопроводы, расположенные на их территориях.

Условия и порядок осуществления транзитных транспортных операций определяются специальными соглашениями Сторон.

### Статья 13

Высокие Договаривающиеся Стороны оставляют за собой право заключать дополнительные договоры или соглашения о сотрудничестве во всех иных сферах межгосударственных отношений.

### Статья 14

Высокие Договаривающиеся Стороны считают целесообразным осуществить обмен полномочными представительствами.

Порядок обмена представительствами и их статус будут урегулированы специальным соглашением.

### Статья 15

Споры относительно толкования и применения норм настоящего Договора подлежат разрешению путем переговоров.

### Статья 16

Настоящий Договор не затрагивает обязательств Высоких Договаривающихся Сторон в отношении третьих государств и права на заключение договоров с третьими сторонами об их участии в определенной Договором сфере совместной деятельности Сторон и в системе коллективной безопасности.

### Статья 17

Высокие Договаривающиеся Стороны будут проводить регулярные двусторонние консультации и переговоры по вопросам выполнения настоящего Договора.

В целях реализации настоящего Договора Стороны считают необходимым создать также постоянно действующую межпарламентскую комиссию по сотрудничеству.

### Статья 18

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон оставляет за собой право инициировать в рамках консультаций переговоры о целесообразности продолжения действия настоящего Договора или отдельных его статей.

Положения настоящего Договора могут быть дополнены или заменены по взаимному согласию Высоких Договаривающихся Сторон.

### Статья 19

Настоящий Договор подлежит ратификации.

Обмен ратификационными грамотами состоится в городе Москве.

Настоящий Договор вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами.

### Статья 20

Настоящий Договор заключается сроком на десять лет. Его действие будет затем автоматически продолжено на следующий десятилетний срок, если ни одна из Сторон не заявит о своем желании денонсировать его путем письменного уведомления не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия Договора.

Совершено в городе Киеве 19 ноября 1990 года в двух экземплярах, каждый на русском и украинском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

**За Российскую Советскую Федеративную  
Социалистическую Республику  
Председатель Верховного Совета  
Российской Советской Федеративной  
Социалистической Республики  
Б.ЕЛЬЦИН**

**За Украинскую Советскую  
Социалистическую Республику -  
Председатель Верховного Совета  
Украинской Советской  
Социалистической Республики Л.КРАВЧУК**

Источник: <http://www.consultant.ru/search>



**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 23 ноября 1990 г. № 373-1

**О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА  
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ  
ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ  
РЕСПУБЛИКОЙ И УКРАИНСКОЙ СОВЕТСКОЙ  
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ**

Верховный Совет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики постановляет:

Ратифицировать Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой, подписанный 19 ноября 1990 года в г. Киеве.

**Председатель  
Верховного Совета РСФСР  
БЕЛЬЦИН**

Источник: <http://www.consultant.ru/searc>

**БОЛЬШИЕ РЕШЕНИЯ  
НАДО ПРИНИМАТЬ ЛЕГКО...**

**Г.Бурбулис:** в феврале 91-го года возникла идея и была сделана первая проба четырехсторонней встречи. Россия, Украина, Беларусь и Казахстан. Была уже пройдена тропка двусторонних переговоров, и мы увидели, что в этой сборке есть свое стимулирующее зерно, и начали его обрабатывать.

Мы уже практически дошли до четырехстороннего документа, но потом все застопорилось. Кто-то засомневался, кто-то видел все это несколько по-иному... Но проба состоялась. И, кстати, когда мы раз за разом после путча отыскивали ответ на вопрос: «А как вообще приступить к экономическим реформам в этой структуре?» - то сама идея в памяти нашей политической и духовной уже существовала. Надо было только найти, как ее возобновить и как реализовать.

Вот тогда и выяснилось, что реализовать ее можно только лишь ограничив круг тремя республиками...

(Из интервью М.Ройзу. Цит. по кн.:  
Союз можно было сохранить. М., 1995, с. 291-292)

**С.Шушкевич:** Существовал договор-заготовка, разработанный еще в феврале славянской «тройкой» вместе с Казахстаном. 7 декабря прилетел в Минск Ельцин, за этим столом мы проводили деловую игру: как заинтересовать Украину. Я уехал в аэропорт встречать Кравчука уже с коммюнике, он сразу согласился, хотя, откровенно, я не надеялся на такой быстрый шаг. Тогда и решили, что надо идти дальше. Что и случилось в Беловежской пуще...

(Комсомольская правда, 9 января 1992 г.)

**Л.Кравчук:** Ельцин привез с собой горбачевский текст о создании Союза. Горбачев делал нам следующее предложение: Украина вправе внести любое изменение, пересмотреть целые параграфы, даже составить новую редакцию при единственном условии – она должна предварительно подписать

этот договор. Ельцин положил текст на стол и передал вопрос Горбачева: «Подпишете ли вы этот документ, будь то с изменениями или без них?» Сам он сказал, что подпишет только после меня. Таким образом, судьба договора целиком зависела от Украины. Я ответил: «Нет». Сразу встал вопрос о подготовке нового документа...

Подписали документ быстро, в течение вечера без каких-либо обсуждений и согласований. Оказывается, можно все решать оперативно, если на дороге нет «бревна», которое называется центром...

(Рабочая газета. Киев, 13 декабря 1991 г.)

**Б.Бльцин:** Глядя на внешне спокойные, но все-таки очень напряженные, даже возбужденные лица Кравчука и Шушкевича, я не мог не понимать, что мы всерьез и, пожалуй, навсегда «отпускаем» Украину с Белоруссией... Быть может, я не мог до конца осознать и осмыслить всю глубину открывшейся мне перспективы. Но я почувствовал сердцем: большие решения надо принимать легко...

(Записки президента. М., 1994, с. 150-151)

**С.Шахрай:** Факт провозглашения независимости, проведения референдума в ряде бывших членов Союза налицо. Юридически и фактически существование Союза не может быть доказано. Возникает вопрос: «Кто может юридически поставить этот диагноз, оформить этот факт?». Не распустить, я подчеркиваю, не разогнать, не ликвидировать, а подтвердить юридически факт, как врач - диагноз больному. Съезд народных депутатов СССР? Конституционно этот орган не существует по воле самого Съезда народных депутатов СССР. Есть только две альтернативы: военная кровавая диктатура сверху и гражданская война, либо политическая формула сохранения братского общежития на протяжении столетий народов этих государств. Украина подписала это соглашение о Содружестве, с четкими политическими формулировками, с четкими политическими и экономическими обязательствами.

Уже за одно это надо устроить на улицах фейерверк, официально поздравить глав государств и призвать другие республики присоединиться к этому Содружеству, а не пытаться лечь бревном на этом пути и толкать к гражданской войне...

(Из стенограммы встречи с народными депутатами РСФСР, 10 декабря 1991 г. Цит. по кн.: Союз можно было сохранить. М, 1995, с. 310)

\* \* \*

«Развал государства, которое раньше называлось Российской империей, а затем СССР, должны приветствовать все истинные демократы...

Правда, в некоторых из отделяющихся республик по-прежнему стоят у власти люди и структуры, поспешившие принять переворот, продолжающие массовые нарушения прав человека. Поэтому надо обдумывать, какими сугубо политическими способами можно было бы помочь народам этих республик освободиться от своих деспотий - но без тени великодержавности, без силовых приемов, бескровно, при поддержке мирового сообщества...

Опаснее же всего утверждения о возможных территориальных или имущественных претензиях России к соседним республикам в случае роспуска СССР. Такие высказывания, как мы беремся доказать, бросают вызов здравому историческому смыслу. Они грубо противоречат Хельсинкскому соглашению и недавним договорам России с Украиной и Казахстаном. Они способны осложнить положение национальных меньшинств в республиках, прежде всего самого многочисленного, русского, и уж никак не помогают прочно обеспечить права этих меньшинств. Они потенциально грозят самым страшным - разыгрыванием у нас югославского варианта развала коммунистического режима, гражданской войной...».

Афанасьев Ю.Н., Баткин Л.М., Библер В.С., Боннэр Е.Г., Буртин Ю.Г., Иванов Вяч. Вс, Тимофеев Л.М., 28 августа 1991 г., Москва

(«Независимая газета», 3 сентября 1991 г.)

**ПРОТОКОЛ  
РАБОЧЕЙ ВСТРЕЧИ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ  
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ  
ГОСУДАРСТВ О ВОЕННО-МОРСКОЙ СИМВОЛИКЕ**  
(Москва, 16 января 1992 года)

Главы государств - участников Содружества решили:

В связи с прекращением существования Союза ССР и необходимостью приведения статуса кораблей и судов Военно-Морского Флота в соответствие с требованиями международного права и практикой признать целесообразным заменить военно-морскую символику.

Принять к сведению, что в качестве основного (кормового) военно-морского флага вводится исторический российский Андреевский флаг (белое полотнище с двумя диагональными полосами голубого цвета). Президент Российской Федерации утвердит своим Указом

Положение о военно-морской символике.

Подтвердить, что Военно-Морской Флот бывшего СССР входит в состав Стратегических Сил Содружества, за исключением части сил Черноморского флота, которые войдут в состав Вооруженных Сил Украины.

При передаче государствам - участникам Содружества Независимых Государств части кораблей и судов Военно-Морского флота бывшего Союза ССР на них вместо Андреевского флага поднимаются военно-морские флаги соответствующих государств.

При этом учитывается, что вопрос о передаче части кораблей и судов, относящихся к Черноморскому флоту, а также вопрос о военно-морской символике и передаче части кораблей Азербайджанской Республике, применительно к Каспийской флотилии, будут решены на основе двусторонних соглашений между Российской Федерацией, Украиной и Азербайджанской Республикой соответственно.

Совершено в городе Москве 16 января 1992 года в одном подлинном экземпляре на русском языке. Подлинный экземпляр сдается на хранение Правительству Республики Беларусь, которое направит его заверенную копию государствам, подписавшим настоящий Протокол.

\*\*\*

---

\*\*\*

**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 21 мая 1992 г. № 2809-1

**О ПРАВОВОЙ ОЦЕНКЕ РЕШЕНИЙ  
ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
РСФСР ПО ИЗМЕНЕНИЮ СТАТУСА КРЫМА,  
ПРИНЯТЫХ В 1954 ГОДУ**

Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

1. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции (Основного Закона) РСФСР и законодательной процедуры признать не имевшим юридической силы с момента принятия.

2. Ввиду конституирования последующим законодательством РСФСР данного факта и заключения между Украиной и Россией двустороннего договора от 19 ноября 1990 года, в котором стороны отказываются от территориальных притязаний, и закрепления данного принципа в договорах и соглашениях между государствами СНГ считать необходимым регулирование вопроса о Крыме путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

\*\*\*

\*\*\*

**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

от 6 февраля 1992 г. № 2293-1

**О ЕДИНСТВЕ КРАСНОЗНАМЕННОГО  
ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА**

Рассмотрев ситуацию, сложившуюся вокруг Краснознаменного Черноморского флота в результате односторонних действий руководства Украинской Республики, Верховный Совет Российской Федерации постановляет:

Правительству Российской Федерации принять все необходимые меры по сохранению Краснознаменного Черноморского флота, защищающего в Средиземноморье интересы всех государств – участников СНГ, как единого целого в соответствии с Соглашением о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

\*\*\*

\*\*\*

**СОГЛАШЕНИЕ**

**между Российской Федерацией  
и Украиной о дальнейшем развитии  
межгосударственных отношений**

Дагомыс, 23 июня 1992 года

Российская Федерация и Украина, стремясь укрепить дружественные, равноправные партнерские связи, основанные на общепризнанных нормах международного права, отмечая вклад народов России и Украины в развитие демократических процессов в обоих государствах, и их ответственность за их дальнейшее углубление, согласились о нижеследующем:

1. Стороны будут «строить свои отношения как дружественные государства, и незамедлительно приступят к разработке нового полномасштабного политического договора, который отражал бы новые качества отношений между ними.

До заключения такого договора стороны неуклонно будут соблюдать положения Договора между УССР и РСФСР от 19 ноября 1990 года и последующих украинско-российских договоров.

2. Осознавая реальность угрозы со стороны реваншистских антидемократических сил как крайне левого, так и крайне правого толка, стороны заявляют о своей решимости предпринять все необходимые меры для защиты конституционного строя, прав и свобод граждан.

3. Стороны урегулируют на 1 июля 1992 года и предпримут скоординированные действия по реорганизации платежно-расчетных отношений, включая расчеты между хозяйствующими субъектами с учетом предстоящего введения в обращение украинской национальной денежной единицы.

4. Во взаиморасчетах за товары и услуги будут исходить из цен мирового рынка. Для погашения возникающих задолженностей, стороны будут предоставлять друг другу долгосрочные кредиты на льготных условиях.

5. Стороны создают межгосударственную двустороннюю комиссию по регулированию торгово-экономических и кооперационных связей, в том числе между предприятиями оборонного комплекса, а также смешанную экспертную группу для изучения и подготовки предложений по разрешению вопросов о порядке погашения ценных бумаг, выпущенных правительством и центральными органами бывшего Союза ССР.

6. Стороны предпримут усилия для скорейшей ратификации соглашения о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности от 20 марта 1992 года.

7. Стороны создадут согласованный механизм обслуживания внутреннего долга бывшего СССР, образовавшегося в результате изъятия валютных средств предприятий и организаций союзным правительством.

8. Стороны подтверждают приверженность принципу открытости государственных границ между ними. В этом контексте они определяют правила таможенного контроля и безвизового режима передвижения граждан обоих государств.

Стороны будут сотрудничать в пресечении контрабанды, незаконного оборота наркотиков, оружия и иной противоправной деятельности.

9. Отмечая, что в настоящее время в области межнациональных отношений у России и Украины нет оснований для тревоги и взаимных претензий, они, тем не менее, заключат соответствующие соглашения и примут все другие меры, отражающие интересы лиц российского происхождения на территории Украины и украинского происхождения на территории России.

10. Стороны будут сотрудничать в предотвращении и урегулировании конфликтов, могущих нанести ущерб их безопасности или иным образом существенно затрагивающих их интересы.

11. Стороны подтверждают свою приверженность существующим соглашениям, определяющим статус стратегических сил

Объединенных Вооруженных сил СНГ. Они согласились продолжить консультации с целью достижения договоренностей по выполнению взятых на себя обязательств в соответствии с Договором о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений от 31 июля 1991 года, лиссабонским протоколом от 23 мая 1992 года и ранее заключенными соглашениями в отношении стратегических ядерных сил.

Стороны примут меры для скорейшей ратификации договора об обычных вооруженных силах в Европе от 19 ноября 1990 года и его вступления в силу, и будут сотрудничать в вопросах выполнения этого международного акта.

12. Стороны продолжают переговоры, связанные с использованием средств, выделяемых Германией для финансирования вывода войск.

13. Стороны договорились о передаче Украине в собственность части имущества бывшего СССР за рубежом путем выделения в ближайшее время отдельных зданий для размещения и нормального функционирования дипломатических и консульских представительств. В этих целях создается совместная комиссия МИД Российской Федерации и Украины, которая внесет соответствующие предложения правительству Российской Федерации.

14. В связи с созданием своих вооруженных сил, стороны подтвердили важность продолжения переговоров по созданию на Черном море ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота. Они согласились на договорной основе использовать существующую систему базирования и материально-технического обеспечения. До завершения переговоров стороны договорились воздержаться от односторонних действий.

15. Военнослужащие России и Украины, призванные для прохождения службы в частях, входящих в состав ОВС СНГ, приводятся к присяге государства, гражданами которого они являются.

16. Стороны продолжают работу по совершенствованию межпарламентских связей, активизируют деятельность межпарламентской комиссии России и Украины, двустороннее сотрудничество постоянных комитетов и комиссий Верховных Советов в законодательной области.

17. В целях развития российско-украинских отношений в русле дружбы, сотрудничества и партнерства, стороны договорились придать встречам на высшем уровне регулярный характер. Будет также создан переговорный механизм на базе государственных делегаций для разработки полномасштабного политического договора, а также подготовки таких встреч и координации действий по выполнению принимаемых на встречах решений.

18. Соглашение вступает в силу со дня его подписания.

Совершено в г. Дагомысе 23 июня 1992 года в двух подлинных экземплярах, каждый на русском и украинском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

**Президент России Б.ЕЛЬЦИН**

**Президент Украины Л.Кравчук**

**Председатель Верховного Совета России Р.ХАСБУЛАТОВ**

**Председатель ВС Украины И.Плющ**

**И.о. Председателя Совета Министров - Председателя правительства  
России Е.ГАЙДАР**

**Премьер-министр Украины В.ФОКИН**

**Дагомыс, 23 июня 1992 года**

\*\*\*

\*\*\*

**СОГЛАШЕНИЕ  
между Украиной и Российской Федерацией  
о принципах формирования ВМС Украины  
и ВМС России на базе Черноморского флота  
бывшего СССР**

г. Ялта, 3 августа 1992 года

Украина и Российская Федерация, именуемые далее «договаривающиеся стороны», стремясь укрепить дружественные равноправные и партнерские связи между собой, основанные на нормах и принципах международного права, руководствуясь положениями п. 14 Соглашения между Украиной и Российской Федерацией о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года, согласились о нижеследующем:

**Статья 1**

Черноморский флот подлежит разделу между договаривающимися сторонами с целью создания на его базе ВМС Украины и ВМФ Российской Федерации.

**Статья 2**

Учитывая интересы Украины и России как дружественных государств и стремясь к обеспечению безопасности в бассейне Черного моря, договаривающиеся стороны решили на время до сформирования на Черном море ВМС Украины и ВМФ Российской Федерации установить переходный период до 1995 года включительно.

Статус переходного периода определяется отдельным соглашением, которое должно быть заключено договаривающимися сторонами до 1 октября 1992 года.

### Статья 3

На переходный период до момента подписания данного соглашения Черноморский флот выводится из состава ОВС СНГ и подчиняется непосредственно президентам Украины и Российской Федерации.

### Статья 4

Президенты Украины и Российской Федерации на переходный период назначают консенсусом объединенное командование Черноморским флотом.

### Статья 5

Договорившиеся стороны согласились, что комплектование Черноморского флота на переходный период проводится призывниками Украины и России в равной пропорции (50 процентов на 50 процентов).

### Статья 6

На переходный период военнослужащие Украины и России, призываемые для прохождения службы на Черноморском флоте, приводятся к присяге государству, гражданами которого они являются.

### Статья 7

Военно-морская символика Черноморского флота будет определена и утверждена Президентами Украины и России в месячный срок.

### Статья 8

В течение переходного периода договаривающиеся стороны совместно используют существующую систему базирования и материально-технического обеспечения. Дальнейший

порядок базирования ВМС Украины и ВМФ Российской Федерации определяется отдельным соглашением.

### Статья 9

Договаривающиеся стороны обеспечивают гражданские, политические, экономические и социальные права военнослужащих Черноморского флота, которые по собственному желанию войдут, в состав ВМС Украины и ВМФ Российской Федерации, а также лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей в соответствии с законодательством договаривающейся стороны, на территории которой они проживают, и с учетом соглашения между государствами-участниками Содружества независимых государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей от 14 февраля 1992 года.

### Статья 10

Совместное использование договаривающимися сторонами существующей системы базирования и материально-технического обеспечения осуществляется с должным уважением законодательства договаривающихся сторон и без вмешательства во внутренние дела друг друга.

Любое заявление либо иное действие должностных лиц, направленные на вмешательство во внутренние дела договаривающихся сторон, влекут принятие соответствующих мер.

### Статья 11

Договаривающиеся стороны заключают отдельные соглашения о конкретизации содержащихся в данном соглашении принципов.

Государственные делегации договаривающихся сторон подготовят проекты таких соглашений до 1 октября 1992 года.



## Статья 12

Договаривающиеся стороны исходят из целесообразности проведения политики, направленной на превращение Черного моря в безъядерную зону, зону мира и сотрудничества.

## Статья 13

До окончания переходного периода все проблемы Черноморского флота должны быть решены в соответствии с пунктом 14 Соглашения между Украиной и Российской Федерацией о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года.

Настоящее соглашение вступает в силу с момента его подписания и действует до окончания переходного периода.

Совершено в г.Ялте 3 августа 1992 года в двух экземплярах, каждый на украинском и русском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

**За Российскую Федерацию Борис ЕЛЬЦИН**

**За Украину Леонид КРАВЧУК**

**г.Ялта, 3 августа 1992 года**

\*\*\*

\*\*

## СОГЛАШЕНИЕ

### **Между Российской Федерацией и Украиной о неотложных мерах по формированию Военно-Морского Флота России и Военно-Морских Сил Украины на базе Черноморского флота**

Москва, 17 июня 1993 года.

Российская Федерация и Украина, именуемые далее сторонами, стремясь к дальнейшему развитию дружественных и партнерских связей между собой, руководствуясь договором между РСФСР и УССР от 19 ноября 1990 года, Соглашением между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года и Соглашением между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР от 3 августа 1992 года, исходя из того, что при формировании Военно-Морского Флота России и Военно-Морских Сил Украины на базе Черноморского флота стороны будут взаимодействовать в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации и Украины, согласились о нижеследующем:

## Статья 1

Стороны начинают в сентябре 1993г. практическое формирование Военно-Морского Флота России и Военно-Морских Сил Украины на основе раздела Черноморского флота и определения договорных условий базирования Военно-Морского Флота России на Украине и завершают это формирование в срок, определенный Ялтинским соглашением. При этом базирование флота на переходный период остается совместным и определяется отдельным соглашением.

## Статья 2

Раздел Черноморского флота производится между сторонами по следующим основным принципам:

а) соединения и части всех родов сил флота — надводных кораблей, подводных лодок, военно-воздушных сил, береговых войск, соединения, части, учреждения, объекты оперативного, боевого, технического и тылового обеспечения, находящиеся на их балансе здания и сооружения: вооружение, боеприпасы, военная техника и другое движимое имущество Черноморского флота по состоянию на дату подписания отдельного соглашения о разделе и условиях базирования Военно-Морского Флота России на территории Украины подлежат разделу между Российской Федерацией и Украиной в соотношении 50 на 50 процентов;

б) до раздела Черноморский флот продолжает использовать существующую систему базирования Черноморского флота, исходя из Ялтинского соглашения;

в) российская сторона будет участвовать в развитии социально-экономической сферы г.Севастополя и других населенных пунктов Украины, где будут дислоцироваться воинские части, объекты и учреждения Военно-Морского Флота России; Черноморский флот России и Военно-Морские Силы Украины считают своей технической базой предприятия Крыма;

г) финансирование Черноморского флота до его раздела осуществляется сторонами в равных долях (50 проц. на 50 проц.); при этом на период до раздела Черноморского флота устанавливаются единые нормы и виды денежного довольствия и компенсационные выплаты, которые определяются отдельным соглашением.

## Статья 3

Вопросы, касающиеся социальных и правовых гарантий, а также двойного гражданства военнослужащих и гражданс-

кого персонала Военно-Морского Флота России, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, находящихся на территории Украины, определяются отдельным соглашением.

## Статья 4

С целью решения практических вопросов раздела Черноморского флота и выработки условий базирования Военно-Морского Флота России и Военно-Морского Сил Украины на основе упомянутых в настоящем соглашении принципов и документов создается межгосударственная комиссия сторон из равного количества их представителей и экспертов. Персональный состав российской и украинской частей комиссии и положение о ней утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Президентом Украины, которые осуществляют руководство ее работой.

## Статья 5

Межгосударственная комиссия Российской Федерации и Украины в месячный срок после вступления в силу настоящего соглашения разрабатывает проекты документов, вытекающих из данного соглашения, подлежащие подписанию президентами Российской Федерации и Украины. Комиссия осуществляет контроль за реализацией этих документов после их вступления в силу.

## Статья 6

На переходный период запрещаются любые односторонние действия сторон в отношении Черноморского флота; а также издание приказов и распоряжений, не исходящих от президентов Российской Федерации и Украины. На этот же период командующий Черноморским флотом управляет флотом в соответствии с данными ему президентами Российской Федерации и Украины полномочиями.

### Статья 7

Настоящее соглашение подлежит ратификации и вступит в силу с даты обмена ратификационными грамотами.

Совершено в Москве 17 июня 1993 года в двух экземплярах, каждый на русском и украинском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Российскую Федерацию **Б.ЕЛЬЦИН**

За Украину **Л.КРАВЧУК**

Москва, 17 июня 1993 года.

\*\*\*

\*\*

## ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 9 июля 1993 г. № 5358-1

### О ФИНАНСИРОВАНИИ ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА

Верховный Совет Российской Федерации, рассмотрев сложившуюся ситуацию на Черноморском флоте и в городе Севастополе, решения Верховного Совета Республики Крым, Севастопольского городского Совета народных депутатов и Обращение общешлотского офицерского собрания Черноморского флота, постановляет:

1. Совету Министров - Правительству Российской Федерации выделить средства и осуществить через Центральный банк Российской Федерации и его отделения прямое финансирование Черноморского флота по статьям расходов денежного содержания военнослужащих и заработной платы рабочих и служащих Черноморского флота по нормам и правилам Министерства обороны Российской Федерации с 1 июля 1993 года. Предусмотреть открытие лицевых счетов в отделениях Центрального банка Российской Федерации для всех военнослужащих, рабочих и служащих Черноморского флота.

2. Министерству финансов Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации с учетом выделяемых Украине технических кредитов согласовать с Правительством Украины упрощенную процедуру обмена необходимых денежных сумм в карбованцах для выплаты части денежного содержания военнослужащим и заработной платы рабочим и служащим Черноморского флота по месту дислокации и проживания.

3. Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам на основании настоящего Постановления скорректировать бюд-

жет Министерства обороны Российской Федерации на сумму выплат прямого финансирования и осуществлять контроль за индексированием денежного содержания военнослужащих и заработной платы рабочих и служащих Черноморского флота.

4. Поддержать инициативу краев и областей России о создании внебюджетного фонда поддержки Черноморского флота.

Поручить рабочей Комиссии по статусу города Севастополя решать организационные вопросы по созданию фонда с последующим докладом Верховному Совету Российской Федерации.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

\*\*\*

\*\*\*

**ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
от 9 июля 1993 г. № 5359-1

**О СТАТУСЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ**

Верховный Совет Российской Федерации, рассмотрев по поручению седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации вопрос о статусе города Севастополя, постановляет:

1. Подтвердить российский федеральный статус города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года.

2. Совету Министров - Правительству Российской Федерации в кратчайший срок разработать государственную программу обеспечения статуса города Севастополя, дав соответствующие поручения министерствам и ведомствам; провести переговоры с Правительством Украины о городе Севастополе как главной базе единого Черноморского флота. В состав российской делегации на переговорах включить от Верховного Совета Российской Федерации народных депутатов России Воронина Ю.М., Амбарцумова Е.А., Пудовкина Е.К., Саенко Г.В., Селиванова А.Г., Чеботаревского Р.З., Югина В.А.

3. Центральному Банку России предусмотреть финансирование соответствующих статей бюджета города Севастополя через свои отделения.

4. Комитету Верховного Совета Российской Федерации по конституционному законодательству подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации федерального статуса города Севастополя.

5. В целях недопущения политической напряженности просить Правительство Украины отозвать передислоцированные в район города Севастополя подразделения спецчастей.

**Председатель Верховного Совета  
Российской Федерации  
Р.И.ХАСБУЛАТОВ**

\*\*\* \_\_\_\_\_ \*\*\*

**ДОГОВОР  
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ  
ПО ЧЕРНОМОРСКОМУ ФЛОТУ**

г.Сочи, 9 июня 1995 г.

Российская Федерация и Украина, далее именуемые «стороны», преисполненные решимостью укреплять дружбу и сотрудничество между РФ и Украиной, отмечая совпадение интересов двух государств в бассейне Черного моря, опираясь на ранее подписанные Российско-украинские документы, договорились о нижеследующем:

**Статья 1.**

На основе Черноморского флота создаются Черноморский флот Российской Федерации и Военно-Морские Силы Украины. Черноморский флот РФ и Военно-Морские Силы Украины базируются отдельно.

**Статья 2.**

Основная база Черноморского флота Российской Федерации с размещением в ней штаба Черноморского флота Российской Федерации находится в г.Севастополе. Черноморский флот Российской Федерации использует объекты ЧФ в г.Севастополе и другие пункты базирования, предназначенные для эксплуатации корабельного состава, авиации, береговых войск, объектов административного, боевого, технического и тылового обеспечения в Крыму.

**Статья 3.**

Правительства сторон урегулируют вопросы, относящиеся к имуществу Черноморского флота, и подпишут на этот счет отдельное соглашение, имея ввиду ранее достигнутую договоренность о разделе указанного имущества в соотношении 50 на 50%.

**Статья 4.**

При разделе вооружений, военной техники и средств обеспечения сил береговой обороны, морской пехоты и морской авиации наземного базирования Черноморского флота, стороны исходят из состояния, существовавшего на 3 августа 1992 года.

**Статья 5.**

В случае, если одна из сторон будет заинтересована в использовании объектов, которые по условиям настоящего соглашения предусматриваются для использования другой стороной, вопросы будут решаться путем заключения специального соглашения для каждого конкретного случая.

**Статья 6.**

Каждый офицер, мичман, прапорщик Черноморского флота имеет право на свободное определение своей дальнейшей службы.

**Статья 7.**

РФ участвует в развитии социально-экономической сферы г. Севастополя и других населенных пунктов, где будет дислоцироваться Черноморский флот Российской Федерации.

**Статья 8.**

Стороны, в целях сохранения стабильности в регионе Черного моря и обеспечения безопасности с морских направлений, объединят усилия по взаимодействию и сотрудничеству в военно-морской области. Организацию и сотрудничество в этой области будет определять Соглашение между ВМФ РФ и ВМС Украины.

**Статья 9.**

Стороны продолжают переговоры, относящиеся к ЧФ и, в частности, разработку правового статуса и условий пребывания ЧФ РФ на территории Украины, порядок осуществления взаиморасчетов, связанных с урегулированием проблемы Черноморского флота и по другим вопросам.

**Статья 10.**

Для наблюдения за выполнением договоренностей по ЧФ создается смешанная российско-украинская комиссия в составе государственных делегаций РФ и Украины по переговорам по ЧФ. Комиссии поручается разработать конкретные параметры раздела объектов Черноморского флота.

**От России: Президент РФ Б.ЕЛЬЦИН**

**От Украины: Президент Украины Л.КУЧМА**

**г.Сочи, 9 июня 1995 г.**

\*\*\*

\*\*

**ДОГОВОР О ДРУЖБЕ, СОТРУДНИЧЕСТВЕ  
И ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ**  
( Совершено в г. Киеве 31 мая 1997 года)

<<<< >>>>

**РАТИФИЦИРОВАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ - ФЗ**  
ОТ 02.03.1999 N 42-ФЗ

Российская Федерация и Украина, далее именуемые «Высокие Договаривающиеся Стороны», опираясь на исторически сложившиеся тесные связи, отношения дружбы и сотрудничества между народами России и Украины, отмечая, что Договор между РСФСР и Украинской ССР от 19 ноября 1990 года способствовал развитию добрососедских отношений между обоими государствами, подтверждая свои обязательства, вытекающие из положений Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений, подписанного в Дагомысе 23 июня 1992 года, считая, что укрепление дружественных отношений, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества отвечает коренным интересам их народов, служит делу мира и международной безопасности, стремясь придать новое качество этим отношениям и укрепить их правовую основу, преисполненные решимости обеспечить необратимость и поступательность демократических процессов в обоих государствах, учитывая договоренности в рамках Содружества Независимых Государств, подтверждая свою приверженность нормам международного права, прежде всего целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, и следуя обязательствам, взятым в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, договорились о нижеследующем:

**Статья 1**

Высокие Договаривающиеся Стороны как дружественные, равноправные и суверенные государства основывают свои отношения на взаимном уважении и доверии, стратегическом партнерстве и сотрудничестве.

**Статья 2**

Высокие Договаривающиеся Стороны в соответствии с положениями Устава ООН и обязательствами по Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе уважают территориальную целостность друг друга и подтверждают нерушимость существующих между ними границ.

**Статья 3**

Высокие Договаривающиеся Стороны строят отношения друг с другом на основе принципов взаимного уважения, суверенного равенства, территориальной целостности, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, неприменения силы или угрозы силой, включая экономические и иные способы давления, права народов свободно распоряжаться своей судьбой, невмешательства во внутренние дела, соблюдения прав человека и основных свобод, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения взятых международных обязательств, а также других общепризнанных норм международного права.

**Статья 4**

Высокие Договаривающиеся Стороны исходят из того, что добрососедство и сотрудничество между ними являются важными факторами повышения стабильности и безопасности в Европе и во всем мире. Они осуществляют тесное сотрудничество в целях укрепления международного мира и безопас-

ности. Они предпринимают необходимые меры с тем, чтобы способствовать процессу всеобщего разоружения, созданию и укреплению системы коллективной безопасности в Европе, а также укреплению миротворческой роли ООН и повышению эффективности региональных механизмов безопасности.

Стороны прилагают усилия к тому, чтобы урегулирование всех спорных проблем осуществлялось исключительно мирными средствами, и сотрудничают в предотвращении и урегулировании конфликтов и ситуаций, затрагивающих их интересы.

### Статья 5

Высокие Договаривающиеся Стороны проводят регулярные консультации с целью обеспечения дальнейшего углубления двусторонних отношений и обмена мнениями по многосторонним проблемам, представляющим взаимный интерес. Они в необходимых случаях координируют свои позиции для осуществления согласованных действий.

В этих целях по согласованию между Сторонами проводятся регулярные встречи на высшем уровне. Министры иностранных дел Сторон встречаются не реже чем два раза в год.

Рабочие встречи между представителями других министерств и ведомств Сторон для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес, проводятся по мере необходимости.

Сторонами могут создаваться на постоянной или временной основе смешанные комиссии для решения отдельных вопросов в различных областях.

### Статья 6

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон воздерживается от участия или поддержки каких бы то ни было действий, направленных против другой Высокой Договариваю-

щейся Стороны, и обязуется не заключать с третьими странами каких-либо договоров, направленных против другой Стороны. Ни одна из Сторон не допустит также, чтобы ее территория была использована в ущерб безопасности другой Стороны.

### Статья 7

В случае возникновения ситуации, которая, по мнению одной из Высоких Договаривающихся Сторон, создает угрозу миру, нарушает мир или затрагивает интересы ее национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности, она может обратиться к другой Высокой Договаривающейся Стороне с предложением безотлагательно провести соответствующие консультации. Стороны обмениваются соответствующей информацией и при необходимости осуществляют согласованные или совместные меры с целью преодоления такой ситуации.

### Статья 8

Высокие Договаривающиеся Стороны развивают свои отношения в сфере военного, военно-технического сотрудничества, обеспечения государственной безопасности, а также сотрудничества по пограничным вопросам, таможенного дела, экспортного и иммиграционного контроля на основе отдельных соглашений.

### Статья 9

Высокие Договаривающиеся Стороны, подтверждая решимость идти по пути сокращения вооруженных сил и вооружений, будут способствовать процессу разоружения и взаимодействовать в деле неукоснительного выполнения соглашений в области сокращений вооруженных сил и вооружений, в том числе ядерных.



### Статья 10

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам другой Стороны права и свободы на тех же основаниях и в таком же объеме, как и своим собственным гражданам, кроме случаев, установленных национальным законодательством Сторон или их международными договорами.

Каждая из Сторон защищает в установленном порядке права своих граждан, проживающих на территории другой Стороны, в соответствии с обязательствами по документам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и другими общепризнанными принципами и нормами международного права, договоренностями в рамках Содружества Независимых Государств, участниками которых они являются.

### Статья 11

Высокие Договаривающиеся Стороны принимают на своей территории необходимые меры, включая принятие соответствующих законодательных актов, для предотвращения и пресечения любых действий, представляющих собой подстрекательство к насилию или насилие против отдельных лиц или групп граждан, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной нетерпимости.

### Статья 12

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают защиту этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории и создают условия для поощрения этой самобытности.

Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, индивидуально или совместно с другими лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность и поддерживать и

развивать свою культуру, не подвергаясь каким-либо попыткам ассимиляции вопреки их воле.

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы и пользоваться ими без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Высокие Договаривающиеся Стороны будут содействовать созданию равных возможностей и условий для изучения русского языка в Украине и украинского языка в Российской Федерации, подготовки педагогических кадров для преподавания на этих языках в образовательных учреждениях, оказывать в этих целях равноценную государственную поддержку.

Высокие Договаривающиеся Стороны заключат по этим вопросам соглашения о сотрудничестве.

### Статья 13

Высокие Договаривающиеся Стороны развивают равноправное и взаимовыгодное сотрудничество в экономике, воздерживаются от действий, могущих нанести экономический ущерб друг другу.

В этих целях, сознавая необходимость поэтапного формирования и развития общего экономического пространства путем создания условий для свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, Стороны принимают эффективные меры для согласования стратегии осуществления экономических реформ, углубления экономической интеграции на основе взаимной выгоды, гармонизации хозяйственного законодательства.

Высокие Договаривающиеся Стороны будут обеспечивать широкий обмен экономической информацией и доступ к ней предприятий, предпринимателей и ученых обеих Сторон.

Стороны будут стремиться к согласованию своей финансовой, денежно-кредитной, бюджетной, валютной, инвести-

ционной, ценовой, налоговой, торгово-экономической, а также таможенной политики, к созданию равных возможностей и гарантий для хозяйствующих субъектов, будут содействовать формированию и развитию прямых экономических и торговых отношений на всех уровнях, специализации и кооперации технологически связанных производств, предприятий, объединений, корпораций, банков, производителей и потребителей продукции.

Высокие Договаривающиеся Стороны будут способствовать сохранению и развитию на взаимовыгодной основе производственной и научно-технической кооперации между промышленными предприятиями при разработке и производстве современной наукоемкой продукции, включая продукцию для нужд обороны.

#### **Статья 14**

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечат благоприятные условия для прямых торговых и иных экономических отношений и сотрудничества на уровне административно-территориальных единиц, в соответствии с действующими национальными законодательствами, уделяя особое внимание развитию экономических связей приграничных регионов.

#### **Статья 15**

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают благоприятные экономические, финансовые и правовые условия для предпринимательской и иной хозяйственной деятельности предприятий и организаций другой Стороны, включая стимулирование и взаимную защиту их инвестиций. Стороны будут поощрять различные формы кооперации и прямых связей между хозяйствующими субъектами обоих государств, независимо от форм собственности.

#### **Статья 16**

Высокие Договаривающиеся Стороны взаимодействуют, в ООН и других международных организациях, включая экономические, финансовые, оказывают поддержку друг другу во вступлении в международные организации и присоединении к соглашениям и конвенциям, участником которых не является одна из Сторон.

#### **Статья 17**

Высокие Договаривающиеся Стороны расширяют сотрудничество в области транспорта, обеспечивают свободу транзита лиц, грузов и транспортных средств через территории друг друга в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Перевозки грузов и пассажиров железнодорожным, воздушным, морским, речным и автомобильным транспортом между обеими Сторонами и транзитом по их территории, включая операции через морские, речные и воздушные порты, железнодорожные и автомобильные сети, а также операции через линии связи, магистральные трубопроводные и электрические сети, расположенные на территории другой Стороны, осуществляются в порядке и на условиях, предусмотренных отдельными соглашениями.

#### **Статья 18**

Высокие Договаривающиеся Стороны будут сотрудничать в проведении поиска и аварийно-спасательных работ, а также в расследовании чрезвычайных происшествий на транспорте.

#### **Статья 19**

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают соблюдение правового режима государственного имущества,

имущества юридических лиц и граждан одной Высокой Договаривающейся Стороны, находящегося на территории другой Высокой Договаривающейся Стороны, в соответствии с законодательством этой Стороны, если иное не предусмотрено соглашением между Сторонами.

Стороны исходят из того, что вопросы отношений собственности, затрагивающие их интересы, подлежат урегулированию на основе отдельных соглашений.

#### Статья 20

Высокие Договаривающиеся Стороны уделяют особое внимание развитию сотрудничества в обеспечении функционирования национальных топливно-энергетических комплексов, транспортных систем и систем связи и информатики, способствуя сохранению, рациональному использованию и развитию сложившихся в этих областях комплексов и единых систем.

#### Статья 21

Высокие Договаривающиеся Стороны на основе отдельных соглашений осуществляют сотрудничество в исследовании и использовании космического пространства, совместном производстве и разработке ракетно-космической техники на принципах равноправия, взаимной выгоды и в соответствии с международным правом. Высокие Договаривающиеся Стороны способствуют сохранению и развитию сложившихся кооперационных связей предприятий ракетно-космической отрасли.

#### Статья 22

Высокие Договаривающиеся Стороны будут оказывать взаимное содействие при ликвидации возникших в результате чрезвычайных ситуаций аварий на представляющих взаимный интерес для обеих Сторон линиях связи, магистральных

трубопроводах, энергетических системах, путях сообщения и других объектах.

Порядок взаимодействия при проведении аварийных и восстановительных работ определяется отдельными соглашениями.

#### Статья 23

Высокие Договаривающиеся Стороны сотрудничают в области образования, науки и техники, в развитии исследовательской деятельности, поощряя прямые связи между их научно-исследовательскими организациями и осуществление совместных программ и разработок, в особенности в области передовых технологий. Вопросы использования результатов совместных исследований, полученных в ходе сотрудничества, будут согласовываться в каждом конкретном случае путем заключения отдельных соглашений.

Стороны взаимодействуют в сфере подготовки кадров, поощряют обмен специалистами, учеными, аспирантами, стажерами и студентами.

Они взаимно признают эквивалентность документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях и заключат по данному вопросу отдельное соглашение.

Стороны осуществляют обмен научно-технической информацией, а также сотрудничают по вопросам защиты авторских и смежных прав, других видов интеллектуальной собственности в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами своих стран в этой области.

#### Статья 24

Высокие Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области культуры, литературы, искусства, средств массовой информации, туризма и спорта.

Стороны взаимодействуют в области сохранения, реставрации и использования их историко-культурного наследия.

Стороны всемерно содействуют укреплению и расширению творческого обмена и взаимодействия между коллективами, организациями и объединениями деятелей литературы и искусства, кинематографии, книгоиздательской сферы, архивного дела своих стран, проведению традиционных дней национальных культур, художественных фестивалей и выставок, гастролей творческих коллективов и солистов, обмена делегациями деятелей культуры и специалистов на государственном, региональном и местном уровнях, организации национальных культурных центров на территории своих государств.

Стороны оказывают государственную поддержку в разработке и реализации совместных программ возрождения и развития индустрии туризма, освоения новых перспективных рекреационных зон, сохранения, реставрации и эффективного использования культурно- исторических и религиозных памятников и объектов. Всемерно поощряются укрепление контактов между спортивными организациями и клубами, совместное проведение межгосударственных спортивных мероприятий.

Стороны совместно разрабатывают и реализуют взаимовыгодные программы развития материально-технической базы телевидения и радио, в том числе спутникового вещания, обеспечивают на паритетной основе организацию теле- и радиопередач в России - на украинском языке, в Украине на русском языке.

Стороны будут содействовать развитию контактов между людьми, политическими партиями и общественными движениями, профсоюзами, религиозными организациями и объединениями, оздоровительными, спортивными, туристическими и другими объединениями и союзами.

Весь комплекс вопросов, предусмотренных настоящей статьёй, явится предметом отдельных соглашений.

## Статья 25

Высокие Договаривающиеся Стороны осуществляют сотрудничество в области защиты и улучшения состояния окружающей среды, предотвращения трансграничных загрязнений, рационального и ресурсосберегающего природопользования, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, способствуют согласованным действиям в этой области на региональном и глобальном уровнях, стремясь к созданию всеобъемлющей системы международной экологической безопасности.

Стороны исходят из того, что вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе вопросы охраны и использования экосистем и ресурсов реки Днепр и других трансграничных водотоков, действий в условиях чрезвычайных экологических ситуаций, подлежат регулированию на основе отдельных соглашений.

## Статья 26

Высокие Договаривающиеся Стороны сотрудничают в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и заключат по этому вопросу отдельное соглашение.

## Статья 27

Высокие Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области социальной защиты, включая социальное обеспечение граждан.

Они заключат специальные соглашения с целью решения вопросов трудовых отношений, трудоустройства, социальной защиты, возмещения ущерба, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанными с несчастными случаями на производстве, социального обеспечения граждан одной Стороны, осуществляющих трудовую деятельность или приобретших трудовой стаж на территории другой Стороны, и по другим вопросам в этой области, требующим согласованных решений.

Стороны обеспечат свободный и своевременный перевод пенсий, пособий, алиментов, средств по возмещению вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, и других социально значимых платежей гражданам одной из Сторон, постоянно проживающим или временно пребывающим на территории другой Стороны.

#### **Статья 28**

Высокие Договаривающиеся Стороны будут сотрудничать по вопросам восстановления прав депортированных народов в соответствии с договоренностями в рамках СНГ на двусторонней и многосторонней основе.

#### **Статья 29**

Высокие Договаривающиеся Стороны как причерноморские государства готовы и далее развивать всестороннее сотрудничество в деле спасения и сохранения природной среды Азово-Черноморского бассейна, проведения морских и климатологических исследований, использования рекреационных возможностей и природных ресурсов Черного и Азовского морей, развития судоходства и эксплуатации морских коммуникаций, портов и сооружений.

#### **Статья 30**

Высокие Договаривающиеся Стороны признают важность сохранения технологически единой для Российской Федерации и Украины системы сбора, обработки, распространения и использования гидрометеорологической информации и данных о состоянии окружающей среды для обеспечения интересов населения и национальной экономики и будут всемерно содействовать развитию сотрудничества в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды.

#### **Статья 31**

Высокие Договаривающиеся Стороны уделяют особое внимание развитию взаимовыгодного сотрудничества в области здравоохранения и улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки, производства лекарственных препаратов и медицинской техники, подготовки высококвалифицированных кадров для лечебных учреждений Сторон.

#### **Статья 32**

Высокие Договаривающиеся Стороны будут сотрудничать в решении вопросов по регулированию миграционных процессов, включая меры по предупреждению и недопущению нелегальной миграции из третьих стран, для чего заключат отдельное соглашение.

#### **Статья 33**

Высокие Договаривающиеся Стороны сотрудничают в борьбе с преступностью, прежде всего с организованной, терроризмом во всех его формах и проявлениях, в том числе преступными деяниями, направленными против безопасности морского судоходства, гражданской авиации и других видов транспорта, незаконным оборотом радиоактивных материалов, оружия, наркотических средств и психотропных веществ, контрабандой, включая незаконное перемещение через границу предметов, представляющих культурную, историческую и художественную ценность.

#### **Статья 34**

Высокие Договаривающиеся Стороны будут сотрудничать в правовой сфере на основе отдельных соглашений.

#### **Статья 35**

Высокие Договаривающиеся Стороны способствуют развитию контактов и сотрудничества между парламентами и парламентариями обоих государств.

### Статья 36

Настоящий Договор не затрагивает прав и обязательств Высоких Договаривающихся Сторон, вытекающих из других международных договоров, участниками которых они являются.

### Статья 37

Споры относительно толкования и применения положений настоящего Договора подлежат урегулированию путем консультаций и переговоров между Высокими Договаривающимися Сторонами.

### Статья 38

Высокие Договаривающиеся Стороны заключат между собой другие соглашения, необходимые для осуществления положений настоящего Договора, а также соглашения в областях, представляющих взаимный интерес.

### Статья 39

Настоящий Договор подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами.

Со дня вступления в силу настоящего Договора прекращает свое действие Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой от 9 ноября 1990 года.

### Статья 40

Настоящий Договор заключается сроком на десять лет. Его действие будет затем автоматически продлеваться на последующие десятилетние периоды, если ни одна из Высоких Договаривающихся Сторон не заявит другой Высокой Договаривающейся Стороне о своем желании прекратить его дей-

ствие путем письменного уведомления не менее чем за шесть месяцев до истечения очередного десятилетнего периода.

### Статья 41

Настоящий Договор подлежит регистрации в Секретариате Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 102 Устава ООН.

Совершено в г. Киеве 31 мая 1997 года в двух экземплярах, каждый на русском и украинском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Президент Российской Федерации  
**Б. ЕЛЬЦИН**

Президент Украины  
**Л. КУЧМА**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ –  
ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДЕПУТАТ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
1996-1999

30 декабря 1998 г.

№ 3.16/505-Вс

**В Совет Государственной Думы**

Прошу включить в повестку дня заседания Государственной Думы 12 января 1999 года рассмотрение вопросов, поставленных в прилагаемом письме.

Приложение: упомянутое по тексту на 5 л.

**Вишняков В.Г.**

**В Совет Государственной Думы**

25 декабря 1998 года в ходе обсуждения на пленарном заседании Государственной Думы вопроса о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной председательствующим Г.Н.Селезневым был допущен целый ряд грубейших нарушений Регламента Государственной Думы. К некоторым из них относятся следующие:

1. Согласно пункту 1 статьи 53 Регламента председательствующий на заседании Государственной Думы не вправе высказывать собственное мнение по существу обсуждаемых вопросов, комментировать выступления депутатов Государственной Думы, давать характеристику выступающим.

Председательствующий неоднократно нарушал требования данной статьи. В частности, им давались следующие оценки и комментарии: «Владимир Вольфович, а если бы сейчас Вашу пламенную речь в посольстве бы нам дали послушать, Украины?»; «взгляды мэра Лужкова витают в Думе»; «Вы, как член Комитета по СНГ, давно голосовали против»; «Сергей Николаевич, Вы делаете обзор всех выступающих. И опять не о договоре»; «мы обсуждение договора превратили в непроцедурные вопросы»; «Георгий Иванович, Вы о договоре, по сути, почти ничего не говорили», и др. (стр. стр. 583, 587, 593, 605, 612, 613 Стенограммы).

Председательствующим Селезневым Г.Н. допускались скрытые угрозы в адрес депутатов: «по многим вопросам мог бы и ответ дать, и по другому дать»; «Я Вам потом скажу»; «что говорите Вы, не приведи Бог, если я начну транслировать, это будет склока» (стр. стр. 612, 618, 619 Стенограммы).

И не случайно депутат Грешневиков А.Н. был вынужден заявить: «Вы все время комментируете, всем делаете замечания от Мартынова до Жириновского, Бабурина, какие-то там указательными пальцами показываете фигуры. Будьте в рамках Регламента» (стр. 607 Стенограммы).

2. Статья 46 Регламента гласит, что на заседаниях Государственной Думы депутаты вправе участвовать в прениях, внести предложения, замечания и поправки по существу обсуждаемых вопросов, задавать вопросы, давать справки, а также пользоваться иными установленными правами. Эти права депутатов были, практически, полностью проигнорированы.

Например, депутаты Тягунов А.А., Лопатин В.Н., Бабурин С.Н., Морозов О.В., Рыжков Н.И., Харитонов Н.М. настойчиво вносили обоснованные предложения о том, чтобы отложить рассмотрение вопроса о ратификации Договора, требовали, чтобы их предложения были поставлены на голосование. Но каждый раз Селезнев Г.Н. уходил от постановки на голосование этого предложения, давая при этом следующие комментарии: «Ну что это за решение?»; «наоскорбляли, нахамили, набросали камней в адрес друг друга. А теперь давай отложим, чтобы еще месяц кричать»; «а почему Вы считаете отложить?».

И только один раз по настоянию депутата Тягунова председательствующий поставил вопрос о том, чтобы отложить обсуждение Договора. Депутаты поддержали предложение депутата Тягунова. «За» проголосовало 187 депутатов, «против» - 165. Хорошо известно, что в соответствии с п. «д» статьи 84 Регламента перенос обсуждения относится к процедурному вопросу и принимается большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании. Эта норма была проигнорирована. Депутат Попов С. А. напомнил председательствующему о том, что голосование по переносу обсуждения законопроекта является процедурным вопросом. Г.Н.Селезнев возразил: «Нет, нет, это вопрос не процедурный».

3. В нарушение принятого на Совете Государственной Думы решения – предоставить слово при обсуждении только руководителям фракций и депутатских групп, председательствующий разрешил выступить от фракции НДР Попковичу Р.С. Последний заявил, что выступает от той части фракции, которая поддерживает ратификацию. На что депутат Сквор-

цов В.Н., член фракции НДР, сказал, что первичным было решение фракции голосовать против ратификации, и лишь после того, как Попкович Р.С., выкручивая руки членам фракции, привел в своих выступлениях на фракции и на заседании Думы «скоропалительные», по выражению Скворцова В.Н., доводы, было принято решение «в рабочем порядке» голосовать свободно. Но не было общего решения фракции предоставить слово Попковичу Р.С. И мнение большинства фракции, подтвердил Скворцов В.Н., было четко выражено: «голосовать против ратификации» (стр. 585-586, 588, 592-593 Стенограммы).

4. В нарушение Регламента Селезнев Г.Н. ограничивал права депутатов выступить «по ведению», «по процедуре», «по мотивам». При этом допускались ремарки: «Потом Вы скажете по ведению» (шум в зале); «выключите микрофон», «пождидите про ведение»; «нет» (в связи с фразой, сказанной Тихоновым Г.И. - в Молдове «два субъекта международного права фактически»); «ну, Ваша, как говорится, резкость нам известна», и др.

Причину грубого давления на депутатов и многочисленных нарушений Регламента раскрыл в своем выступлении Г.И.Тихонов: «Вы заявили перед всей украинской делегацией сначала в Киеве, что Вы немедленно ратифицируете... Какое Вы имели право, как спикер парламента, от своего парламента заявить, что он будет немедленно ратифицирован... Вы заявили: уйду с поста спикера, если не проголосуете» (стр. 618 Регламента).

В результате свободное обсуждение важнейшего документа не состоялось. И об этом говорили многие руководители фракций и депутатских групп. Руководитель депутатской группы «Российские регионы» Морозов О.В. подчеркнул, например, что аргументы «за» и «против» ратификации Договора «не до конца убедительны» и «он может быть подвергнут серьезному сомнению». В этой связи в группе наметился рас-



кол, и «он больше, чем мне этого хотелось» (стр. 609 Стенограммы).

5. Серьезная путаница возникла при оценке заявления, внесенного фракцией КПРФ. Морозов О.В. внес предложение – провести консультации между фракциями, после чего подготовить протокол к Закону. Не «заявление, которое предложила фракция КПРФ, а протокол как документ, который бы юридически» стал «дополнением к Договору и к Закону о ратификации».

Однако Селезнев Г.Н. допустил неточность, когда сказал - давайте мы проголосуем, но, как предлагалось, «с включением в постановление того текста заявления, которое поддержал наш международный комитет». О каком заявлении шла речь? Если о заявлении, внесенном фракцией КПРФ, то оно не поддерживалось Комитетом по международным делам.

Неясна сама правовая природа Заявления Государственной Думы в связи с ратификацией Договора между Российской Федерацией и Украиной. Экспертизы и заключения Правового управления Государственной Думы на этот документ не было. Заявление не является составной частью Договора, поскольку является Заявлением Государственной Думы, а не Российской Федерации. Фактически заявление, внесенное только одной фракцией, является пропагандистским актом, не имеющим никакой юридической силы. Цель его - отвлечь внимание от самого Договора, облегчить его утверждение. Формулировки заявления - «мы надеемся и ждем подтверждений», «мы хотели бы получить реальное подтверждение», «народ России серьезно обеспокоен» и другие говорят о слабости позиций России, и можно быть твердо уверенным в том, что ни по одной из позиций, перечисленных в Заявлении (а по ним существуют принципиальные расхождения между Россией и Украиной), не будет сделано ни единой уступки со стороны Украины.

Многочисленные нарушения Регламента со стороны Селезнева Г.Н. стали причиной нервной обстановки в зале

заседаний. В результате уже после ратификации Договора были приняты с грубейшими нарушениями Регламента другие решения.

Статья 45 Регламента гласит, что в случае нарушения правил, перечисленных в статье, предусматриваются две процедуры:

1. Председательствующий сначала предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания;

2. Решением палаты депутат может быть также лишен права выступления на срок до одного месяца.

Председательствующий Г.Н.Селезнев не использовал своего права - сначала предупредить В.В.Жириновского, а затем, в случае повторного нарушения правил, лишить его права выступления в течение всего дня заседания. Вместо этого Г.Н.Селезнев отключил микрофон, после чего поставил на голосование предложение депутата Суркова М.С. - председателя Комиссии по этике - передать в эту Комиссию «все заявления», сделанные В.В.Жириновским.

Дума проголосовала за это. Однако депутат Лукин В.П. внес затем другое предложение – лишить В.В.Жириновского права выступления на срок «не менее месяца». Было принято и это предложение, без отмены предыдущего.

Во всех случаях не было никаких убедительных оснований для принятия этих решений. Сами «правила» депутатской этики, являясь крайне неопределенными, - «призыв к незаконным действиям», «грубые выражения» и др. - не содержат критериев оценки нарушений, допускают произвольное толкование. Например, в случае призыва к незаконным действиям (а это уже может быть уголовно наказуемым деянием) выступающий депутат может быть только предупрежден председательствующим, а в случае, если депутат «грубо» выразился – может быть лишен права выступления на срок до одного месяца.

Безграмотно сформулирована сама 45 статья Регламента. Вместо того, чтобы четко написать в ней - выступающий в Государственной Думе обязан соблюдать правила депутатской этики - не употреблять, не допускать, не призывать, Регламент закрепил абсурдную норму - выступающий в Государственной Думе не вправе нарушать правила, после чего дается перечень самих правил: употреблять в своей речи грубые оскорбительные выражения и т.д.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что постановление Государственной Думы о ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной должно быть отменено, а сам Договор возвращен к новому рассмотрению вопроса о его ратификации. Необходимо также в спокойной обстановке пересмотреть решение о лишении права выступления на один месяц лидера фракции ЛДПР В.В.Жириновского.

**Депутат Государственной Думы  
Федерального Собрания РФ  
В.Г. Вишняков**

**30.12.98.**

**О проекте Постановления Государственной Думы  
«Об отмене Постановления Государственной Думы  
Российской Федерации «О ратификации Договора  
о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между  
Российской Федерацией и Украиной»**

(Вносит депутат Государственной Думы В.Г.Вишняков)

Принято решение:

1. Направить указанный проект постановления Государственной Думы на рассмотрение пленарного заседания Государственной Думы 13 января 1999 года.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

Г.Н.Селезнев

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ –  
ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аппарат  
Государственной Думы

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

103265, Москва,  
ул. Охотный ряд, д. 1  
Тел. 292-13-66

11.01.1999 г. №2.2-15/4237

Депутату  
Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
В.Г.Вишнякову

**Заключение**

по проекту постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»

Изучив по Вашему поручению названный проект постановления, Правовое управление в соответствии со статьями 94 и 112 Регламента Государственной Думы сообщает следующее.

Проект не противоречит положениям Регламента Государственной Думы.

Вместе с тем проект целесообразно было бы дополнить пунктом о направлении данного постановления тем же адресатам, которые были перечислены в постановлении Государственной Думы от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД.

Проект нуждается в некоторой редакционно-технической доработке. Правки лингвистического характера по тексту проекта прилагаются.

Начальник Управления

В.Б.Исаков

**РЕШЕНИЕ КОМИТЕТА  
Государственной Думы ФС РФ  
по делам Содружества Независимых Государств  
и связям с соотечественниками**

14 января 1999 г.

Проект

**По проекту постановления Государственной Думы  
«Об отмене постановления Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном  
законе «О ратификации Договора о дружбе,  
сотрудничестве и партнерстве между Российской  
Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной  
Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
«В связи с ратификацией Договора о дружбе,  
сотрудничестве и партнерстве между  
Российской Федерацией и Украиной»**

Заслушав и обсудив проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-И ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», внесенного в Государственную Думу депутатами С.Н.Бабуриным, В.Г.Вишняковым и Г.И.Тихоновым, заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы по указанному проекту постановления, Комитет

**решил:**

1. Утвердить текст проекта постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» с учетом замечаний и предложений Правового управления Аппарата Государственной Думы.

2. Рекомендовать Государственной Думе принять проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

3. Назначить докладчиком по указанному проекту постановления Государственной Думы на заседании палаты председателя Комитета Г.И.Тихонова.

4. Направить настоящее решение Комитета с текстом проекта постановления Государственной Думы и другими сопроводительными документами в Совет Государственной Думы для включения указанного проекта постановления Государственной Думы в повестку дня заседания Государственной Думы 20 января 1999 года.

5. Поручить председателю Комитета Г.И.Тихонову информировать Совет Государственной Думы о принятом решении.

Председатель Комитета

Г.И.Тихонов

Проект

**РЕШЕНИЕ КОМИТЕТА  
Государственной Думы ФС РФ  
по делам Содружества Независимых Государств  
и связям с соотечественниками**

21 января 1999 г.

**По результатам рассмотрения Государственной Думой  
25 декабря 1998 года проекта федерального закона  
«О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и  
партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»  
и по проекту постановления Государственной Думы  
«Об отмене постановления Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном  
законе «О ратификации Договора о дружбе,  
сотрудничестве и партнерстве между Российской  
Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной  
Думы Федерального Собрания Российской Федерации  
«В связи с ратификацией Договора о дружбе,  
сотрудничестве и партнерстве между  
Российской Федерацией и Украиной»**

Заслушав и обсудив результаты рассмотрения Государственной Думой 25 декабря 1998 года проекта федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Феде-

рального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной», внесенного 11 января 1999 года (№ 1.2-70) в Государственную Думу депутатами С.Н.Бабуриным, В.Г.Вишняковым и Г.И.Тихоновым, заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы по указанному проекту постановления, Комитет

**решил:**

1. Принять предложенный проект заключения Комитета.
2. Утвердить текст проекта постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» с учетом замечаний и предложений Правового управления Аппарата Государственной Думы.
3. Рекомендовать Государственной Думе принять проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».
4. Назначить докладчиком по указанному проекту постановления Государственной Думы на заседании палаты председателя Комитета Г.И.Тихонова.

5. Направить настоящее решение Комитета и заключение Комитета с текстом проекта постановления Государственной Думы и другими сопроводительными документами в Совет Государственной Думы для включения указанного проекта постановления Государственной Думы в повестку дня заседания Государственной Думы 27 января 1999 года.

6. Направить настоящее решение Комитета и заключение Комитета с текстом проекта постановления Государственной Думы и другими сопроводительными документами в Совет Федерации и членам Совета Федерации.

7. Поручить председателю Комитета Г.И.Тихонову информировать Совет Государственной Думы о принятом решении.

Председатель Комитета

Г.И.Тихонов

Проект

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИТЕТА  
Государственной Думы ФС РФ  
по делам Содружества Независимых Государств  
и связям с соотечественниками**

21 января 1999 г.

**По результатам рассмотрения Государственной Думой  
25 декабря 1998 года проекта федерального закона  
«О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве  
и партнерстве между Российской Федерацией  
и Украиной»**

1. В ходе обсуждения палатой проекта федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» фракция КПРФ в соответствии с частью 1 статьи 94 Регламента Государственной Думы внесла проект постановления Государственной Думы «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и проект заявления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной.

Указанные документы внесены на рассмотрение палаты и зарегистрированы 25 декабря 1998 года без соответствующего заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы, не согласованы с Президентом Российской Федерации, что является нарушением статьи 48, пункта 2 статьи 94 и пункта 2 статьи 194 Регламента Государственной Думы, в соответствии с которым «...сопровождение ратификации

заявлением, не согласованным предварительно с Президентом Российской Федерации, проект федерального закона о ратификации международного договора принимается в первом чтении. К такому законопроекту применяются общие правила, предусмотренные Регламентом Государственной Думы для законопроектов, принятых в первом чтении».

Обсуждение указанных документов осуществлялось с нарушением статьи 46, пункта 1 статьи 53, пункта 3 статьи 87, пункта 3 статьи 94 и полным игнорированием статьи 219 Регламента, что явилось причиной лишения депутатов Государственной Думы и других субъектов права законодательной инициативы возможности реализации своего права законодательной инициативы в соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, была нарушена часть 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации - принцип верховенства Конституции Российской Федерации в части соблюдения процедуры законотворчества в Российской Федерации.

2. В силу статьи 10 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года текст Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной стал аутентичным и окончательным после его подписания президентами Российской Федерации и Украины.

Что касается толковательных заявлений, то в данном случае они исключаются, поскольку уже сделаны в форме Совместного заявления Российской Федерации и Украины и Российско-Украинской декларации, подписанных президентами двух стран в день подписания самого Договора, а также заявления Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина при подписании российско-украинских документов (г.Киев, 31 мая 1997 г.).

3. Вопреки статье 10 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года ратификацию Договора Верховный Совет Украины сопроводил Обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, где обозначил круг

дополнительных претензий Украины к России, удовлетворение которых, по замыслу депутатов Верховного Совета Украины, «устранит препятствия для полноценного сотрудничества в духе дружбы, партнерства, взаимного уважения и равноправия».

В указанном документе законодательный орган Украины в соответствии с частью 5 статьи 85 Конституции Украины, закрепляющей полномочия Верховного Совета определять основы внутренней и внешней политики государства, сделал одностороннее заявление по ряду юридически значимых позиций.

В отличие от Украины в Российской Федерации основные направления внутренней и внешней политики государства согласно части 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации и федеральным законам определяет Президент Российской Федерации.

К тому же в силу пункта 1 статьи 7 Закона Украины «О международных договорах Украины» законы о ратификации международных договоров Украины подписываются Председателем Верховного Совета Украины, а не президентом, как в Российской Федерации.

При этом неясно, желает ли этим односторонним заявлением Верховный Совет Украины исключить или изменить действие положений Договора в их применении к России. С учетом этого было бы юридически некорректно оставить без внимания указанное одностороннее заявление, в отношении которого впоследствии можно утверждать:

что оно сделано при принятии Договора, то есть при выражении согласия на обязательность Договора;

что посредством этого заявления Верховный Совет Украины желает исключить или изменить юридическое действие положений Договора в их применении к России, до исполнения ею требований Верховного Совета Украины, перечисленных в заявлении.

Следовательно, такое одностороннее заявление при желании может быть истолковано как попадающее под определение «оговорка», предусмотренное пунктом 1d статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Оговорка же государства к Договору в силу пункта 1 статьи 21 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года имеет юридическое последствие: оговорка «изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношении с этим другим участником положения договора, к которым оговорка относится, в пределах сферы действия оговорки».

4. В частности, предусмотренный в пункте 4 Обращения Верховного Совета Украины термин «русское национальное меньшинство» можно толковать как обозначающий коренное русское население, живущее на своих исконных землях, сегодня отнесенных к государственной территории Украины. Указанный термин «русское национальное меньшинство» не соответствует положениям главы 2 Конституции Российской Федерации, составляющей основы правового статуса личности в Российской Федерации.

Следует заметить, что данное положение будет считаться вступившим в силу для Российской Федерации уже с 14 января 1999 года согласно пункту 5 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года в случае завершения ею процедуры ратификации указанного Договора.

5. Договор внесен в Государственную Думу без учета пункта 1a статьи 2 и статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Таким образом не выполнена статья 16 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», определяющая порядок внесения на ратификацию международных договоров, - не представлены в Государственную Думу: Совместное заявление Российской Федерации и Украины, Российско-Украинская декларация, подписанные президентами двух стран в день подписания самого договора, заявление Президента Россий-

ской Федерации Б.Н.Ельцина при подписании российско-украинских документов (г. Киев, 31 мая 1997 г.), а также Обращение Верховного Совета Украины к Федеральному Собранию Российской Федерации, из которого следует, что 14 января 1998 года были завершены процедуры, необходимые для принятия Договора законодательной властью Украины.

При рассмотрении Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной докладчиком выступил Министр иностранных дел И.С.Иванов, который не был назначен соответствующим распоряжением Президента Российской Федерации официальным представителем Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации вопроса о ратификации указанного Договора.

6. Юридическая значимость положений Обращения Верховного Совета Украины применительно к Договору несопоставимо выше положений Заявления Государственной Думы.

Следует заметить, что в случае возможного вступления Договора в силу каждая из сторон на будущих переговорах по заключению различных соглашений может предложить свое толкование соответствующей рамочной статьи Договора. При этом каждая из рамочных статей Договора в соответствии со статьей 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года должна будет толковаться в контексте всего договора, включая его преамбулу и документы, подписанные президентами одновременно с Договором, а также в контексте Обращения Верховного Совета Украины и Заявления Государственной Думы.

7. В результате толкования рамочных статей Договора по схеме, указанной выше, можно утверждать, что Россия будет являться участником одного Договора, а Украина - другого. С тем, чтобы устранить это противоречие, необходимо заключить между ними специальное соглашение о внесении поправок. В противном случае в силу статей 39, 40 и 41 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года обя-

зательства и права России и Украины носят неадекватный характер. С учетом этого и согласно пункту 3б статьи 60 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года Договор становится ничтожным вследствие утраты его объекта и цели.

Таким образом, в соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации указанный Договор в случае его вступления в силу должен стать составной частью правовой системы Российской Федерации, что невозможно, поскольку он утратил свои объект и цель.

С целью предотвращения разрушения Договора необходимо было исходить из принципа верховенства Конституции Российской Федерации и задачи обеспечения соответствия ей законов и иных правовых актов (части 1 и 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации), откуда вытекает обязанность всех участников законодательного процесса строго соблюдать установленную Конституцией Российской Федерации, Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года, Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» и Регламентом Государственной Думы процедуру законотворчества.

Таким образом, логика законодательного процесса, представляющего собой ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, и характер возникающих, развивающихся и прекращающихся правоотношений его участников, их взаимных прав и обязанностей, также установленных Конституцией Российской Федерации, предполагают, что принятие, подписание и обнародование Федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» не должны отличаться от принятия, подписания и обнародования любого другого федерального закона Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь частями 1 и 4 статьи 15, частью 3 статьи 80, пунктом «г» статьи 84, пунктом «б» статьи 86, частью 2 статьи 90, частью 4 статьи 101,



частями 2 и 3 статьи 103, частями 1 и 2 статьи 104, частями 1, 2 и 3 статьи 105, пунктом «г» статьи 106 Конституции Российской Федерации, статьей 10 и пунктом «а» статьи 18 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, статьями 5, 6, 9, 14, 15, 16, 17 и 25 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», статьями 46 и 48, пунктом 1 статьи 53, пунктом 3

статьи 87, пунктами 2 и 3 статьи 94, пунктом 2 статьи 194 и статьей 219 Регламента Государственной Думы, Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками полагает целесообразным рекомендовать Государственной Думе принять проект постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-И ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

Председатель Комитета

Г.И.Тихонов

2 марта 1999 года

№ 42-ФЗ

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА О ДРУЖБЕ, СОТРУДНИЧЕСТВЕ И ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ

Принят Государственной Думой  
25 декабря 1998 года  
Одобен Советом Федерации  
17 февраля 1999 года

Ратифицировать Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанный в городе Киеве 31 мая 1997 года.

Президент  
Российской Федерации  
Б. ЕЛЬЦИН

**СОГЛАШЕНИЕ  
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ  
ПО ВОПРОСАМ ПРЕБЫВАНИЯ ЧЕРНОМОРСКОГО  
ФЛОТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ  
УКРАИНЫ**

(Харьков, 21 апреля 2010 года)

Российская Федерация и Украина, развивая отношения на основе принципа стратегического партнерства, зафиксированного в Договоре о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 года, в соответствии со статьей 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о свободной торговле от 24 июня 1993 года, выражая готовность к взаимному учету интересов обеих Сторон при решении вопросов двусторонних отношений в различных областях, основываясь на действующих базовых соглашениях по Черноморскому флоту, договорились о нижеследующем:

**Статья 1**

Стороны продлевают действие Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 28 мая 1997 года, Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота от 28 мая 1997 года и Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины от 28 мая 1997 года на двадцать пять лет с 28 мая 2017 года с последующим автоматическим продлением на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не уведомит письменно другую Сторону о прекращении их действия не позднее, чем за один год до истечения срока действия.

**Статья 2**

Арендная плата за пребывание Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины начиная с 28 мая 2017 года складывается из платежей Российской Федерации Украине в размере сто миллионов долларов США в год, а также из дополнительных средств, получаемых за счет снижения с даты вступления в силу настоящего Соглашения цены в размере до ста долларов США от установленной действующим контрактом между ОАО «Газпром» и НАК «Нафтогаз» Украины, на каждую тысячу кубометров газа, поставляемого в Украину, исходя из льготного согласованного объема поставок, предусмотренного упомянутым контрактом, по следующей формуле: при цене в триста тридцать три доллара США и выше за тысячу кубометров газа снижение составит сто долларов США, при цене ниже трехсот тридцати трех долларов США снижение составит тридцать процентов от такой цены. Эти дополнительные средства подлежат учету по итогам каждого календарного года, в течение которого применяется указанное снижение, нарастающим итогом и признаются в качестве обязательств Украины, погашаемых путем выполнения положений статьи 1 настоящего Соглашения.

**Статья 3**

Настоящее Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу с даты последнего письменного уведомления о том, что каждая из Сторон выполнила внутригосударственные процедуры, необходимые для его вступления в силу.

Совершено в г. Харькове 21 апреля 2010 года в двух экземплярах, каждый на русском и украинском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

(Подписи)

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
ОТ 29 АПРЕЛЯ 2010 г.  
№ 67-ФЗ «О РАТИФИКАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ  
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ  
ПО ВОПРОСАМ ПРЕБЫВАНИЯ  
ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НА ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ»**

Принят Государственной Думой 27 апреля 2010 года.  
Одобен Советом Федерации 28 апреля 2010 года.

Ратифицировать Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, подписанное в городе Харькове 21 апреля 2010 года.

**Президент Российской Федерации Д.Медведев  
Москва, Кремль,  
29 апреля 2010 г.,  
№ 67-ФЗ**

**СПИСОК ПРИЛОЖЕНИЙ К МОНОГРАФИИ**

№№	Наименования	Кол-во стр
1.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 403 СОВЕТА МИНИСТРОВ СССР ОТ 25 ОКТЯБРЯ 1948 ГОДА, Г. МОСКВА, КРЕМЛЬ О МЕРОПРИЯТИЯХ ПО УСКОРЕНИЮ ВОССТАНОВЛЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЯ	2
2.	УКАЗ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР О ВЫДЕЛЕНИИ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ В САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНО - ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ЦЕНТР МОСКВА, 29 ОКТЯБРЯ 1948 Г.	1
3.	ИЗ ПРОТОКОЛА № 49 ЗАСЕДАНИЯ ПРЕЗИДИУМА ЦК КПСС О ПЕРЕДАЧЕ КРЫМСКОЙ ОБЛАСТИ ИЗ СОСТАВА РСФСР В СОСТАВ УССР 25 ЯНВАРЯ 1954 Г.	1
4.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РСФСР "О ПЕРЕДАЧЕ КРЫМСКОЙ ОБЛАСТИ ИЗ СОСТАВА РСФСР В СОСТАВ УССР" г. Москва 5 ФЕВРАЛЯ 1954 Г. №156	1
5.	ПРОТОКОЛ № 41 ЗАСЕДАНИЯ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР 5 ФЕВРАЛЯ 1954 Г.	1
6.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УССР "О ПРЕДСТАВЛЕНИИ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РСФСР ПО ВОПРОСУ ПЕРЕДАЧИ КРЫМСКОЙ ОБЛАСТИ В СОСТАВ УССР" г. Киев 13 февраля 1954 г.	1
7.	ЗАСЕДАНИЕ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР 19 ФЕВРАЛЯ 1954 Г.	8
8.	Закон СССР о передаче Крыма 12 мая 1954	1
9.	ЗАКОН от 24 октября 1990 года № 263 -1 О ДЕЙСТВИИ АКТОВ ОРГАНОВ СОЮЗА ССР НА ТЕРРИТОРИИ РСФСР	
10.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВС РСФСР от 24 октября 1990 года О ПОРЯДКЕ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА РСФСР "О ДЕЙСТВИИ АКТОВ ОРГАНОВ СОЮЗА ССР НА ТЕРРИТОРИИ РСФСР"	2
11.	ДОГОВОР ОТ 19 НОЯБРЯ 1990 ГОДА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ И УКРАИНСКОЙ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ	8

12.	ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ РСФСР ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 23 ноября 1990 г. № 373-1 О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ. И УКРАИНСКОЙ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ	1
13.	Интервью, воспоминания, Большие решения надо принимать	3
14.	Развал государства («Независимая газета», 3 сентября 1991 г.)	1
15.	ПРОТОКОЛ РАБОЧЕЙ ВСТРЕЧИ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ О ВОЕННО-МОРСКОЙ СИМВОЛИКЕ (Москва, 16 января 1992 года)	2
16.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВС РСФСР от 21 мая 1992 г. № 2809-1 О ПРАВОВОЙ ОЦЕНКЕ РЕШЕНИЙ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РСФСР ПО ИЗМЕНЕНИЮ СТАТУСА КРЫМА, ПРИНЯТЫХ В 1954 ГОДУ	1
17.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВС РСФСР от 6 февраля 1992 г. № 2293-1 О ЕДИНСТВЕ КРАСНОЗНАМЕННОГО ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА	1
18.	СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ Дагомыс, 23 июня 1992 года	4
19.	СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ О ПРИНЦИПАХ ФОРМИРОВАНИЯ ВМС УКРАИНЫ И ВМС РОССИИ НА БАЗЕ ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА БЫВШЕГО СССР г. Ялта, 3 августа 1992 года	4
20.	СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ О НЕОТЛОЖНЫХ МЕРАХ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ВОЕННО-МОРСКОГО ФЛОТА РОССИИ И ВОЕННО-МОРСКИХ СИЛ УКРАИНЫ НА БАЗЕ ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА. - Москва, 17 июня 1993 года.	4
21.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВС РСФСР от 9 июля 1993 г. № 5358-1 О ФИНАНСИРОВАНИИ ЧЕРНОМОРСКОГО ФЛОТА	2
22.	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВС РСФСР от 9 июля 1993 г. № 5359-1 О СТАТУСЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ	2
23.	ДОГОВОР МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ ПО ЧЕРНОМОРСКОМУ ФЛОТУ г.Сочи, 9 июня 1995 г.	3

24.	ДОГОВОР О ДРУЖБЕ, СОТРУДНИЧЕСТВЕ И ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ (Совершено в г. Киеве 31 мая 1997 года)	16
25.	В СОВЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ОТ В.Г.ВИШНЯКОВА 30.12.1998 ГОДА №3.16/505-ВС	7
26.	О проекте постановления Государственной Думы по предложению Вишнякова В.Г. (13.01.1999г.)	1
27.	ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ - ПАРЛАМЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (Аппарат Государственной Думы -ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ) 11.01.1999 г № 2.2-15/4237 Депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Г. Вишнякову	1
28.	РЕШЕНИЕ КОМИТЕТА Государственной Думы ФС РФ по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками 14января 1999 г. (Проект) По проекту постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 3459-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»	2
29.	РЕШЕНИЕ КОМИТЕТА Государственной Думы ФС РФ по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками 21 января 1999 г.( Проект) По результатам рассмотрения Государственной Думой 25 декабря 1998 года проекта федерального закона «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и по проекту постановления Государственной Думы «Об отмене постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 34 59-П ГД «О Федеральном законе «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» и о заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с ратификацией Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной»	3
30.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОМИТЕТА Государственной Думы ФС РФ по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками (Проект) 21 января 1999 г.	7

31.	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РФ от февраля 1999 года № 42-ФЗ О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА О ДРУЖБЕ, СОТРУДНИЧЕСТВЕ И ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ	1
32.	СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И УКРАИНОЙ по вопросам пребывания черноморско го флота Российской Федерации на территории Украины (Харьков, 21 апреля 2010 года)	2
33	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 29.04.2010 № 67 -ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерации и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины»	1



*Вишняков Виктор Григорьевич*

**Крым: право и политика. Монография**

Ответственный редактор Л.Ю. Грудцына  
Литературный редактор Д.А. Сухарев  
Компьютерная верстка Г.Ю. Ефимова  
Дизайн обложки А.А. Черкасов

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»  
www.law-books.ru E-mail: mail@law-books.ru  
Тел.: 8 (903) 672-55-88. Факс: (495) 672-55-22.

Подписано в печать с готовых монтажей 20.01.2011 г.  
Формат 60x90/16. Печать офсетная. Бумага тип. Усл. печ. л. 38,75.  
Тираж 1500 экз. Заказ № 57.  
Отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография»  
г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1.  
E-mail: tipografiya-oz@rambler.ru.