

Севастополь – город России

Владимир Романенко

В российской истории даты создания Черноморского флота и основания его главной базы города Севастополя практически совпадают.

13 мая 1783 г. отряд кораблей под командованием вице-адмирала Ф.А.Клокачева вошел в Ахтиарскую бухту и с этого времени морские силы на юге России начали именоваться Черноморским флотом. В начале июня 1783 г. матросы и солдаты под руководством Д.Н.Сенявина заложили на берегу бухты первые четыре каменных здания, что и принято считать датой основания Севастополя – главной базы Черноморского флота.

На протяжении более чем двух веков, защищая интересы России на ее южных рубежах, Черноморский флот и его главная база город-порт, город-крепость Севастополь золотыми буквами вписали свои блистательные победы и бессмертные подвиги в историю России.

Завоевание независимого положения России в черноморском регионе потребовало многочисленных жертв и потерь, титанических усилий многих поколений российских политиков, дипломатов, военных. Как ни сложен этот путь, Россия, имея четко обозначенные цели национальной политики, всегда находила силы и способы изменять положение в регионе в свою пользу.

После второй мировой войны и Ялтинской конференции 1945 г. Черное море на многие годы стало практически внутренним морем Советского Союза. Гарантом защиты интересов страны на этом направлении являлся Черноморский флот. Оперативная зона ответственности флота включала в себя Средиземное, Черное и Азовское моря и прилегающие сухопутные театры.

Геостратегическое значение этого региона – узла мировых интересов и торговых путей, постоянно возрастает, и переоценить важность наличия рычагов влияния в регионе невозможно.

В результате распада Советского Союза, Россия потеряла значительную часть незамерзающих портов на Черном и Балтийском морях. Вместе с

тем, в связи с увеличивающимся объемом транспортировки нефти и газа (“Голубой поток”) значение южных торговых путей постоянно возрастает –

РОМАНЕНКО Владимир Иванович – первый заместитель директора Института стран СНГ, генерал-майор запаса, окончил Черноморское военное училище им. П.С.Нахимова и Военно-морскую Академию им. Н.Г.Кузнецова.

Ключевые слова: Российская Федерация, Украина, Черноморский флот, Крым, Севастополь, главная база флота, конституция, юридическая принадлежность.

на долю южного направления уже приходится более четверти торгового оборота России. Здесь интересы России сталкиваются с интересами наших западных партнеров, что и обуславливает все нарастающее влияние США и НАТО на ситуацию в регионе. Пятидневная война между Южной Осетией и Грузией (август 2008 г.) с особой остротой высветила конфликт сторон и роль Черноморского флота в отстаивании интересов России на этом стратегическом направлении. А с этим связан вопрос о юридической принадлежности главной базы Черноморского флота – Севастополя.

К августу 1991 г. в составе Черноморского флота состояло 894 корабля и судна, в том числе 12 подводных лодок, 8 ракетных кораблей, 35 противолодочных кораблей, 19 минно-тральных кораблей, 24 десантных корабля, 63 боевых катера, большое количество обеспечивающих и вспомогательных судов.

Морская авиация флота имела более 400 летательных аппаратов морской ракетноносной, штурмовой, противолодочной, разведывательной и транспортной авиации.

Береговые войска флота имели в своем составе 28 противокорабельных пусковых установок, 258 средних танков, 826 боевых бронированных машин, 457 артиллерийских систем, 357 тактических средств ПВО.

Противовоздушное прикрытие флота осуществлялось силами и средствами Армии ПВО.

Инфраструктура флота размещалась на побережье Черного моря от Измаила до Батуми (протяженностью 1750 км и до 200 км в глубину побережья).

Система передового базирования включала в себя базы флота в Болгарии, Сирии, Египте и других странах средиземноморского театра.

После образования Украины как независимого государства (декабрь 1991 г.), политическое руководство страны сразу предприняло активную

попытку подчинить себе Черноморский флот в полном составе. Но Военный совет флота во главе с Командующим флотом адмиралом И.В.Касатоновым, офицерский состав флота, да и большая часть личного состава срочной службы отказались принять украинскую присягу и обратились к Президенту России поддержать моряков-черноморцев в их верности единожды принятой присяге и принадлежности России как правопреемнице Советского Союза.

Высшее политическое руководство России приняло активное участие в судьбе флота. Был принят ряд документов, определяющих переходный статус флота, положение военнослужащих, порядок прохождения службы. Длительные и сложные переговоры (в Ялте, Дагомысе, Москве, Киеве и др.) между Россией и Украиной привели к решению о разделе сил и средств флота в 50% соотношении. При этом Украина в добровольном плане отказывалась от 32% корабельного состава флота в пользу России, с зачетом стоимости корабельного состава в сумме одновременно погашаемых украинских долгов по энергоносителям, накопленных к моменту раздела флота.

Сегодня корабельный состав флота в Севастополе насчитывает не более 35 боевых кораблей. Войска береговой обороны фактически состоят из полка морской пехоты, практически утрачена ракетноносная морская авиация в составе флота. Все это связано с условиями базирования сил флота.

Пункт базирования Черноморского флота Новороссийск – как главная база флота является проблематичным с точки зрения военно-стратегического положения (в отдаленной северо-восточной части моря), а также из-за малой защищенности от влияния природных факторов (штормовой “розы вет-

ров”, которая является в данном районе постоянно действующим фактором). Кроме того, существуют и другие внутриведомственные интересы различных ведомств на использование возможностей порта Новороссийск, так как сегодня это основной порт на юге страны, через который осуществляется более 26% внешнеторгового оборота.

Сложно решался вопрос по условиям дальнейшего базирования флота на территории Украины.

Основываясь на условиях договора между РСФСР и Украинской ССР от 19 ноября 1990 г. и соглашений между нашими странами, подписанных в Дагомысе 23 июня 1992 г., российская сторона, признавая административные границы Украины, поставила перед украинской стороной вопрос о базировании Черноморского флота в Крыму на условиях аренды.

Первоначально были достигнуты соглашения о том, что в качестве Главной базы Черноморскому флоту России передается город Севастополь сроком на 49 лет. Однако в последующем, когда российскую сторону на переговорах по Черноморскому флоту возглавил первый вице-премьер О.Сосковец, им лично фактически было допущено ущемление интересов России, в результате чего возникла формулировка “пункт базирования Черноморского флота в Севастополе” сроком на 20 лет.

В результате по договору между Россией и Украиной, подписанному 31 мая 1997 г., а в Киеве, и пакетными соглашениями по Черноморскому флоту России возникла формулировка “основной пункт базирования” флота в Севастополе.

В соответствии с этими соглашениями, российскому флоту досталось 4,5% разрозненных участков территории Севастополя (отдельные причалы, базы

хранения оружия и боеприпасов, полигоны и т.д. в соответствии с приложениями № 1-6 к соглашениям). В результате получилась не единая военно-морская база со всеми присущими ей структурами и единой системой управления, а лоскутная территория, где нет единой системы военного управления, действуют законодательства разных государств со всеми вытекающими последствиями.

Такая ситуация позволила украинской стороне в настоящее время предъявить претензии по условиям ранее подписанных соглашений с целью добиться их пересмотра и объявить новые, неприемлемые для России, условия аренды части территории Севастополя под объекты Черноморского флота.

Учитывая жесткую, непримиримую позицию украинской стороны (опирающуюся на поддержку США и НАТО), переговоры в современных условиях приобрели особо сложный, вязкий характер без каких либо видимых позитивных результатов. В тоже время, с учетом возрастания геостратегического значения Кавказа, Ближнего Востока, в целом Черноморско-Средиземноморского региона, Россия не может себе позволить уйти из Севастополя. Такой шаг не только подорвет авторитет нашего государства, но и приведет к фактической потере флота, а через его потерю и утрату реальных возможностей влияния на всю ситуацию в регионе.

Многолетние переговоры подкомиссии по Черноморскому флоту и последующие комментарии со стороны министерств иностранных дел России и Украины показали твердое намерение украинской стороны добиться пересмотра базовых соглашений по флоту. В последнее время основной темой переговоров была определена инвентаризация имущества флота и пересмотр

арендной платы (Россия исключила формулировку “пересмотра аренды”, однако, она напрямую связана с инвентаризацией). Российская сторона, отвергая идею перезаключения договоров аренды, тем не менее, пошла на участие своих специалистов в рабочих группах по инвентаризации. Окончание инвентаризации с участием России поставит вопрос об объекте аренды автоматически и может привести к пересмотру арендной платы и без согласия России.

К ардинально изменить ситуацию с положением флота и его главной базы в г. Севастополе может ранее ни разу не используемая юридическая коллизия с **российской конституционно-правовой принадлежностью Севастополя.**

Заключается она в следующем:

После образования Советского Союза в 1921 г. в Крыму была образована Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика. В 1944 г. из Крыма за сотрудничество с фашистами были выселены крымские татары, армяне, болгары, греки и в 1945 г. была упразднена Крымская АССР и переименована в Крымскую область в составе РСФСР.

В 1954 г. Н.С.Хрущев “подарил” Крым Украине. Но этому “подарку” предшествовали события, которые связаны с тем, что **Севастополь юридически был выведен из состава Крымской области как административная единица.**

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. за № 761/2 был закреплен особый правовой статус города, который был конкретизирован постановлением Совета Министров РСФСР № 1082 от 29 октября 1948 г. С этого времени в Крыму существовали две административные единицы с осо-

бым хозяйственно-правовым статусом: Крымская область и г. Севастополь.

Вместе с тем, наряду с юридически оформленным республиканским статусом, продолжало **существовать и играть определяющую роль союзное подчинение города**, вытекающее из функционально-целевого назначения города – главной базы Черноморского флота.

Подтверждается это тем, что 27 ноября 1948 г. было принято Постановление Совета Министров СССР № 4035-1619 СС “О восстновлении города и главной базы черноморского флота – Севастополь”, которое объявлено Совершенно секретным Приказом Главнокомандующего Военно-Морскими Силами СССР № 00158.

Согласно конституции СССР 1936 г., Конституцией РСФСР 1937 г. (вопросы обороны в конституциях союзных республик не отражались, так как по союзному договору 1924 г. это относилось к компетенции СССР) все военные дела, а для Севастополя как для военной морской базы эта функция была главной, относились к компетенции СССР с соответствующим подчинением Наркомату обороны в Москве.

Из приведенного выше Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. об отнесении Севастополя к категории городов республиканского подчинения следует, что город Севастополь был действительно выведен из подчинения Крымской области. Однако отнесение г. Севастополя к категории городов республиканского подчинения в Конституции РСФСР 1937 г. зафиксировано не было, так как Конституция РСФСР не содержала перечня городов республиканского 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 РСФСР от 19 февраля 1954 г. по данному вопросу не содержит упоминания о Севастополе, что подтверждает особый правовой статус Севастополя как города, не входящего в состав Крымской области.

Это понятно, так как никто не мог и подумать передавать главную базу Черноморского флота из под юрисдикции РСФСР и ведения Союза СССР в подчинение Украины.

Указ Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. в последующее время, после его принятия, не был не изменен, не отменен. Юридически он сохраняет свое значение до настоящего времени. Российская Федерация как правопреемник территориальных прав РСФСР в праве осуществлять суверенитет в отношении г. Севастополя. Поэтому все односторонние акты Украины об объявлении г. Севастополя под Украинской юрисдикцией не могут быть признаны правомерными.

Постановление Совета Министров РСФСР от 25 апреля 1968 г. № 264 “Об изменении порядка финансирования г. Севастополя” (на что ссылаются отдельные оппоненты) не может отменить Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г., ибо этим Постановлением фактически отменялся особый, чрезвычайный режим финансирования города в период восстановления европейской части СССР после войны 1941–1945 г.

Практика Конституции Украинской ССР, в ст. 77 (1966 г.), в которой г. Севастополь был объявлен городом республиканского подчинения в составе Украинской ССР, не имеет юридической силы с момента принятия, так как принят Украинской ССР в одностороннем порядке без принятия соответствующего решения конституционными органами РСФСР.

Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 г. и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 г. “О передаче Крымской области РСФСР в состав УССР” были приняты с нарушением основополагающих положений как Конституции СССР, так и Конституций РСФСР и УССР 1937 г. Следовательно, Закон 1954 г. с момента принятия являлся не действительным и тем самым он не мог породить каких-либо последствий юридического характера как в отношении г. Севастополя, так и в отношении РСФСР и УССР. Закон 1954 г. не изменял установленного статуса г. Севастополя, как города союзно-республиканского подчинения, являвшегося неотъемлемой частью РСФСР.

Кроме всего изложенного, необходимо учитывать, что на территории Севастополя находятся развалины древнего города Херсонеса, в купелях которого в 988 г. н.э. князь Владимир принял Православие. Именно с севастопольской земли Православие пришло в Россию и это тоже во многом определяет особое отношение россиян к этому городу.

Реализацию существующей конституционно-правовой коллизии могла бы осуществить специальная комиссия авторитетных экспертов из дипломатов, политиков, военных, юристов и других специалистов, способных подготовить предложения по возвращению Севастополя в конституционное поле Российской Федерации.

Фактически особый статус города Севастополя в советский период не распространяет на него юрисдикции Украины. Аргументы по данному основанию не раз исследовались и основными из них являются:

1. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 г. № 761/2 Севастополю придан особый

статус как “самостоятельной административно-хозяйственной единице со своим бюджетом”. Город объявлен “городом республиканского значения”. До данного Указа Севастополь входил в состав Крымской области РСФСР. С момента принятия данного акта город был выделен из состава Крымской области и подчинен непосредственно центральным органам власти РСФСР. Иными словами, с этих пор **любые распоряжения в отношении Крымской области не касались Севастополя как выделенного в отдельную административно-территориальную единицу.**

2. П. 3 Постановления Совета Министров РСФСР от 29 октября 1948 г. № 1082 предписано выделять Севастополь отдельной строкой в бюджете РСФСР и Госплане РСФСР. Таким образом был реализован названный Указ Президиума ВС РСФСР. В финансовых и плановых отношениях Севастополь также оказался выделенным из Крымской области. Данный акт еще раз подчеркивает, что Севастополь с 1948 г. не включался в состав Крымской области.

3. Несмотря на отсутствие в период действия Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. нормативно-определенного понятия “города республиканского значения”, из ряда действовавших в тот период нормативных актов следует, что такие города по статусу были равны автономным республикам, краям и областям.

Так, например, в постановлении СНК РСФСР от 23 сентября 1944 г. № 682 “О порядке расходования резервного фонда Совета Народных Комиссаров РСФСР” – говорится “Народные Комиссариаты и ведомства РСФСР, облисполкомы, крайисполкомы, Совнаркомы автономных республик и горисполкомы городов республиканского подчинения могут испрашивать сверхсметные кредиты...” (п. 2).

В постановлении СМ РСФСР от 22 мая 1947 г. № 389 “Об охране памятников

архитектуры” ответственность за охрану памятников возлагается на “Управление по делам архитектуры при Совете Министров РСФСР, областные, краевые исполкомы, горисполкомы городов республиканского (РСФСР) подчинения и Советы Министров автономных республик” (п. 2).

Постановление Совет Министров РСФСР от 3 февраля 1948 г. № 59 “О земельно-хозяйственном устройстве городов и рабочих поселков РСФСР” устанавливало, “что технические проекты инженерной подготовки территорий городов и рабочих поселков рассматриваются и утверждаются по сверхлимитным объектам Министерством коммунального хозяйства РСФСР, а по нижелимитным объектам соответствующими краевыми, областными и городскими (городов республиканского (РСФСР) подчинения) исполнительными комитетами Советов депутатов трудящихся и Советами Министров автономных республик (п. 11).

Из данных выдержек правовых актов следует, что **наделение Севастополя статусом города республиканского (РСФСР) подчинения означало придание ему статуса, равного статусу Крымской области.**

4. Акты 1954 г., в том числе Закон СССР от 26 апреля 1954 г. “О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР”, передали в состав Украины исключительно Крымскую область. Никаких решений в отношении российского “города республиканского значения” Севастополя не принималось. Таким образом, статус Севастополя как города, находящегося в силу его особого оборонного значения под российской юрисдикцией, не претерпел изменений.

5. Точка зрения о том, что Севастополь был передан Украине в составе Крымской области хоть и с нарушением Конституций СССР и РСФСР, является спорной по следующей причине:

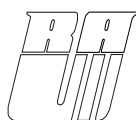
– Указанным Законом СССР от 26 апреля 1954 г. были внесены изменения

в Конституцию СССР в части отнесения Крымской области к территории Украины, а требуемое Конституциями РСФСР и УССР согласие их законодательных органов на передачу Крыма получено не было.

6. По имеющимся сведениям, «финансовые и организационные функции в административно-территориальных границах городского округа «Севастополя» по состоянию на 8 декабря 1991 года осуществлялись под непосредственным

руководством Совета Министров СССР без какого-либо участия Совета Министров Украинской ССР». Данный факт свидетельствует, что особый статус Севастополя как города, не входящего в Крымскую область Украины, не был изменен и после 1954 г.

Это говорит о том, что в 1954 г. Крым был передан в состав Украины без Севастополя, который сохранил свою юридическую принадлежность Российской Федерации.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
OBSERVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2009 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.