

Севастополь как камень преткновения «Большого договора»*

Знаменщиков А. О.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; znamm@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Представленная статья посвящена анализу основных причин и особенностей процесса ухудшения добрососедских отношений между Украиной и Россией в постсоветский период. Анализируя ход исторических событий с 1991 г., автор приходит к выводу, что, несмотря на большое количество спорных межгосударственных вопросов, самым болезненным из них стал не просто территориальный крымский вопрос, но и те обстоятельства, при которых он возник и развивался. Обстоятельства, которые вполне можно охарактеризовать как злоупотребление Украиной доверием россиян в отношении судьбы Севастополя и Черноморского флота.

Ключевые слова: российско-украинские отношения, «Большой договор», Севастополь, Черноморский флот, Крым

Sevastopol as a Stumbling Block of the «Big Treaty»

Artem O. Znamenshchikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; znamm@yandex.ru

ABSTRACT

The author considers the main reasons for the failure of good neighborly relations between Ukraine and Russia, which invalidated their Treaty of Friendship, Cooperation and Partnership. Analyzing the historical events since 1991, the author comes to the conclusion that in spite of many points being at issue between the states, the sorest of them is the Crimea controversy, not so much in terms of the territory as in those of the circumstances under which the issue emerged and has been developing. These can be qualified as breach of trust committed by Ukraine regarding the destiny of Sevastopol and the Black Sea Fleet.

Keywords: Russian-Ukrainian relations, "The Big Treaty", Sevastopol, Black Sea Fleet, Crimea

Сегодня стало окончательно ясно, что договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанный 31 мая 1997 г.², уходит в историю, и в 2019 г. он не начнет отсчет своего третьего десятилетия. Официально инициатором разрыва Большого договора выступила украинская сторона. Однако нежизнеспособность этого документа была очевидна еще при его заключении. Целый ряд российских политиков убеждали, что он вредит интересам

* «Большой договор» — неофициальное, но широко употребляемое название Договора о дружбе, партнерстве и сотрудничестве с Украиной, заключенного в 1997 г.

¹ Договор о дружбе, партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Украиной: подписан 31 мая 1997 г., ратифицирован ФЗ РФ № 42 от 2 марта 1999 г. [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902220> (дата обращения: 27.08.18).

России и закрепляет потерю Крыма, а позже призывали выступить против пролонгации договора в 2008 г.¹

Почему же этот системообразующий для двусторонних отношений документ, заложивший основы для долгосрочного стратегического партнерства между Украиной и Россией в сфере политики, экономики, энергетики, военно-технического сотрудничества, промышленности, транспорта, науки, культуры, образования и т. д., не привел к желаемому результату?

На наш взгляд, ключевым камнем преткновения этих соглашений стал статус Крыма и, в частности, города Севастополя — главной базы Черноморского флота РФ. С большой долей уверенности можно утверждать: останься при распаде СССР Крым и Севастополь под российской юрисдикцией, не было бы такого острого конфликта, который сейчас наблюдается между двумя государствами, даже при условии осуществления политическим руководством Украины прозападного курса развития.

Севастополь и Черноморский флот России — это своего рода сиамские близнецы, которые срослись таким образом, что их нельзя разделить. Мы понимаем, что совокупность города и флота — основа геополитического баланса и стабильности на юге России.

Севастополю с самого его основания отводилась роль важного стратегического центра для защиты интересов Российской империи. Это значение город сохранил и во времена советской власти, которая выделяла Севастополь как важнейший стратегический город-порт, требующий особого административно-хозяйственного и правового статуса. Именно этот особый статус военно-морского города-крепости, который подчеркивался на протяжении нескольких столетий, сформировал со временем в Севастополе свою особую, патриотическую, глубоко пророссийскую культуру, оказавшую влияние на историческую судьбу города. Поэтому такими органичными были и героические страницы обороны Севастополя, и стремительный, поддержанный большинством населения возврат в состав России после противозаконной по своей сути и трагически недальновидной передачи города под юрисдикцию Украины, сначала в составе Советского Союза, а затем и при распаде СССР.

Была какая-то жестокая ирония в том, что Севастополь, неоднократно воскресавший после, казалось бы, полного уничтожения, вдруг без борьбы должен сдаться, отринуть и забыть свое прошлое, приняв со временем чужую навязанную культуру и историю. И это не говоря уже о необходимости России платить за размещение Черноморского флота в его «родной колыбели».

В результате попыток разделить неделимое — Севастополь и Черноморский флот — зародилось пятилетнее противостояние украинского и российского руководства в начале 90-х, предшествовавшее подписанию Договора о дружбе, партнерстве и сотрудничестве. Сам договор, подписанный в 1997 г., к сожалению, не решил проблему, а лишь отложил ее на некоторое время. Но уже к моменту его подписания было очевидно, что стратегическое развитие отношений двух соседних государств невозможно без принципиального и окончательного решения вопроса о статусе Крыма и Севастополя как базы российского Черноморского флота.

Постепенный курс Украины на вытеснение России из Севастополя и реальная перспектива предоставления города под базу военному блоку НАТО после 2017 г. (срок, предусмотренный «Большим договором») расшатывали хрупкий статус-кво².

¹ Ю. Лужков, В. Жириновский, С. Бабурин, Г. Тихонов выступали против подписания, а затем и против продления Большого договора. В том числе это видно из обсуждения в Государственной Думе ратификации Договора о дружбе, партнерстве и сотрудничестве [1].

² Заместитель директора Российского института стратегических исследований Тамара Гузенкова в 2013 г. отмечала: «Соглашение по Черноморскому флоту — это же не порождение харьковских инициатив. А пакетное соглашение, которое неразрывно связано с так называемым «Большим

Иными словами, Севастополь и Крым стали «камушком в башмаке», наличие которого не позволило идти дальше и выстроить действительно конструктивные отношения между двумя странами. Сложилась патовая ситуация: потеря Севастополя как военно-морской базы означала бы для Российской Федерации возврат, по сути, к петровским временам и потерю юга России — то есть нечто совершенно немыслимое ни для большинства граждан, ни для политической элиты¹. И в то же время украинская сторона, получившая территорию исключительно в силу уверенности российского политического истеблишмента в том, что эти земли продолжают служить интересам России, с самого начала своей «незалежности» проявляла агрессивное упрямство в жизненно важных для РФ вопросах.

Есть такой юридический термин — злоупотребление доверием. Он является одним из обязательных признаков состава преступления о причинении имущественного ущерба. На наш взгляд, можно утверждать, что если бы все лица с российской стороны, ответственные за заключение целого ряда соглашений 1990–1997 гг., приведших в итоге к закреплению украинской юрисдикции над Крымом и Севастополем, могли хотя бы предположить, что буквально через считанные годы после заверения в своем внеблоковом статусе² Украина сначала провозгласит европейский вектор развития [6], а затем начнет планировать не только изгнание Черноморского флота, но и передачу русской военно-морской базы силам НАТО, полусторон остался бы под юрисдикцией России. В какой бы спешке ни подписывались документы, какой бы сложной ни была внутренняя политическая обстановка, Украина не получила бы ни Крыма, ни Севастополя.

Это подтверждается и воспоминаниями главы крымского обкома КПСС Леонида Грача, длительное время возглавлявшего парламент автономной республики Крым в составе Украины. Он рассказывал, как в 2001 г., уже после своей отставки, по приглашению Кучмы Б.Н. Ельцин приезжал на отдых в Крым и там во время разговора с Грачом заявил: «Если бы я захотел, я тогда бы провел линию по карте от Харькова до Измаила — это все мое». Л. Грач уверен: «Он (Кравчук) настолько хотел иметь булаву (символ президентской власти на Украине — ред.), что пошел на все. И пошел бы на все, согласился бы на все условия, не только Крым отдать России, но и, как сказал потом Ельцин, провести ту самую линию на карте»³.

По мнению Л. Грача, Ельцин на тот момент осознал свою ошибку с Крымом⁴, но это уже не влияло на ситуацию, которая продолжила развиваться в негативном ключе, и в итоге, усилиями украинских антироссийских политиков, изначально немыслимое оказалось реальностью. Планы украинских прозападных депутатов от-

договором» между Россией и Украиной, который был подписан и ратифицирован в 1997–1998 годах ... если кто-то начнет пытаться водрузить на щит тему Черноморского флота в практическом смысле, то тогда уже России придется поднимать такие спорные пласты российско-украинских отношений, которые как раз и были более или менее разрешены с помощью “Большого договора” (выделено нами). И тогда уже речь будет идти о возвращении к вопросу о территориальных границах». См.: Гузенкова Т. Последнее слово в евроинтеграции Украины — за США // ГолосUA. 02.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://golos.ua/i/195066> (дата обращения: 29.08.2018).

¹ Потомки не простят [Электронный ресурс] // Российская газета. 25.07.2008. URL: <https://rg.ru/2008/07/25/luzhkov.html> (дата обращения: 20.06.2018).

² Декларация о государственном суверенитете Украины (раздел IX) гласит: Украинская ССР торжественно провозглашает о своем намерении стать в будущем постоянно нейтральным государством, которое не принимает участия в военных блоках и придерживается трех неядерных принципов: не принимать, не производить и не приобретать ядерного оружия. См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 1990. № 31. С. 429.

³ Леонид Грач: Кравчук отдал бы Крым России в 1991-м ради булавы [Электронный ресурс] // РИА Новости. Россия сегодня. 19.08.2016. URL: <https://ria.ru/ussr25/20160819/1474795762.html> (дата обращения: 04.09.2018).

⁴ Там же.

менить харьковские соглашения, определяющие статус Севастополя в качестве базы Черноморского флота РФ до 2042 г., изгнать российский флот и передать военно-морскую базу Северо-Атлантическому альянсу, обрели в 2013 г. конкретные очертания (ниже мы еще коснемся этого момента). Но вместе с тем, эти намерения стали одним из факторов, придавшим уверенности России в правильности своих действий по принятию в состав РФ Автономной Республики Крым и города Севастополя, провозгласивших свою независимость.

Рассматривая исторический контекст, стоит отметить, что правовой статус Севастополя давно превратился в предмет не только для научно-правовых исследований, но и для различных политических спекуляций. Тем не менее, в данной статье мы не ставили задачу проанализировать события 1954 г., когда волюнтаристская передача Хрущевым Крыма и Севастополя в состав Украинской республики стала миной замедленного действия в русско-украинских отношениях. В конце концов, то незаконное решение можно было дезавуировать при распаде СССР, вернув полуостров в состав России, но недалековидные, мягко говоря, действия президента Н. Б. Ельцина привели к настоящей потере Крымского полуострова.

Наша задача показать, что, несмотря на широкий спектр острых вопросов в российско-украинских отношениях (языковой вопрос, газотранспортный и др.), самым болезненным был вопрос Черноморского флота и его города-базы Севастополя. Поэтому в данной статье акцентируется внимание на факте подписания соглашений, закрепивших юрисдикцию Украины над Крымским полуостровом.

Подписание данных соглашений не оправдывает даже тот факт, что дальнейший ход событий вплоть до настоящего момента и тот вектор развития, который выбрала Украина, были, как мы уже подчеркивали, непрогнозируемыми для всех акторов с российской стороны, спонтанно творивших историю в 1991 г. Также нельзя снимать ответственности по законодательной потере Крыма с коммунистического большинства Госдумы II созыва и лидеров КПРФ Г. Зюганова и Г. Селезнева, буквально продавливавших ратификацию «Большого договора» среди депутатов в 1998 г. [1].

Получается, одни доверяли и не продумали все последствия, другие злоупотребили доверием и повели себя непредсказуемо, в результате возникла территориальная проблема, расколовшая взаимоотношения двух государств.

Напомним ряд ключевых событий, предшествовавших заключению «Большого договора».

Результатом экономического и социально-политического кризиса начала 90-х годов XX в. стало подписание 19 ноября 1990 г. лидерами УССР и РСФСР (украинскую сторону представлял Л. Кравчук, а российскую — Председатель Верховного Совета РСФСР Б. Ельцин) договора об уважении территориальной целостности друг друга, которым признавались существующие в рамках СССР границы¹.

26 декабря официально закончил свое существование Советский Союз, перед этим в ноябре было подписано постановление Госсовета СССР о ликвидации министерств, в том числе и министерства обороны². Советские Вооруженные силы должны были трансформироваться в Объединенные вооруженные силы СНГ. Предполагалось, что в течение переходных пяти лет общие структуры и системы управления обороной сохраняются под единым командованием, для чего было создано Главное командование Вооруженных сил СНГ. До завершения трансформации государства

¹ Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой от 19 ноября 1990 г. // Россия — Украина. 1990–1995 // Документы и материалы. Кн. 1. С. 20.

² Постановление Государственного совета СССР от 14.11.1991 г. № 13 [Электронный ресурс] // Правовая Россия. URL: <http://lawru.info/dok/1991/11/14/n1174688.htm> (дата обращения: 12.08.2018).

СНГ должны были воздержаться от создания самостоятельных вооруженных сил. Основная часть документов по военному сотрудничеству были подписаны девятью государствами 14 февраля 1992 г. в Минске¹. В результате минских договоренностей Государства СНГ получили право создавать собственные вооруженные силы на базе частей и подразделений ВС СССР, размещавшихся на территории этих государств. Исключение было сделано для тех из них, которые относились к стратегическим силам — они должны были остаться под объединенным командованием СНГ.

В частности, под общим командованием должен был оставаться и Черноморский флот как оперативно-стратегическое объединение. Однако руководство Украины по-своему интерпретировало минские соглашения и взяло курс на раздел флота.

Адмирал И. В. Касатонов, бывший на тот момент командующим Черноморским флотом, вспоминает, как полной неожиданностью для него оказался в декабре 1991 г. вызов в Киев вместе с командующими трех военных округов (Одесским, Прикарпатским и Киевским). Там военным начальникам было объявлено, что они теперь подчиняются исключительно Киеву и верховный главнокомандующий у них Кравчук, в связи с чем личному составу в кратчайший срок надлежало принести присягу Украине. «Нас-то убеждали, что Вооруженные силы будут едиными. Страны разные, а Вооруженные силы — единые», — уточняет И. В. Касатонов².

По утверждению командующего, до начала января, несмотря на попытки получить указания от Москвы, никаких разъяснений не поступало. Накануне 4 января 1992 г., предполагаемого дня принятия присяги, Касатонов собрал подчиненных и объявил о том, что присягу принимать не будет. Все поддержали данное решение. Эти действия и взятая на себя адмиралом ответственность, по сути, сохранили для России Черноморский флот и помогли в дальнейшем закрепить Севастополь как его военно-морскую базу. Российские СМИ поддерживали действия черноморцев, в то время как украинские СМИ уже тогда, в 1992 г., назвали россиян «оккупантами и империалистами». Началось противостояние, продлившееся в общей сложности более пяти лет.

1992 г. отмечен в истории не только отказом российских моряков принять присягу на верность украинскому государству, но и так называемой «войной указов» двух президентов.

5 апреля 1992 г. президент Украины Леонид Кравчук издал Указ «О переходе Черноморского флота в административное подчинение министерству обороны Украины», а через день, 7 апреля, Указ «О переходе под юрисдикцию Российской Федерации Черноморского флота» подписал Президент Российской Федерации Борис Ельцин.

Завершилась «война указов» 23 июня встречей двух президентов в Дагомысе. По итогам переговоров вышеназванные указы были отменены, и подписано соглашение о дальнейшем развитии межгосударственных отношений, в котором отмечалась необходимость продолжения переговорного процесса по созданию ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота³.

3 августа 1992 г. президенты России и Украины подписали новое соглашение о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота

¹ Соглашение между государствами — участниками Содружества Независимых Государств о статусе Стратегических сил: подписано 14 февраля 1992 г. (с изменениями от 22 января 1993 г.) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901875> (дата обращения: 27.08.2018).

² Игорь Касатонов: 25 лет назад Россия могла лишиться Черноморского флота: интервью [Электронный ресурс] // РИА Новости Крым. 17.01.2017. URL: <https://crimea.ria.ru/interview/20170117/1108759278.html> (дата обращения: 12.08.2018).

³ Федоровых А. Раздел Черноморского флота в цифрах и фактах [Электронный ресурс] // ФИВ. 02.11.2007. URL: <http://fondiv.ru/articles/3/193/> (дата обращения: 12.08.2018).

бывшего СССР, согласно которому Черноморский флот становится Объединенным флотом России и Украины с объединенным командованием. Стороны договорились, что в течение трех лет вопрос о разделе Черноморского флота будет решен, и летом 1993 г. в Подмоскowie Б. Ельциным и Л. Кравчуком было подписано очередное соглашение о формировании флотов двух государств на базе Черноморского флота.

Процесс раздела флота был болезненным: часть военнослужащих была вынуждена покинуть Севастополь вместе с семьями; многие — сменить гражданство. Закрылись многие предприятия, обслуживающие флот, большую часть кораблей списали на металлолом. Без работы оказались тысячи севастопольцев, многие военнослужащие лишились жилья, а город испытывал сильнейший экономический кризис.

Как утверждает А. Федоровых, «неопределенный статус флота продолжал оставаться источником трений между двумя государствами. Отношения военнослужащих украинского и российского флотов, как отмечают источники, оставались весьма напряженными, доходя порой до физического противостояния между ними. Сложившаяся в 1993–1994 гг. ситуация на полуострове находилась на грани вооруженного конфликта между Россией и Украиной»¹.

В 1993 г. Верховным Советом Российской Федерации была предпринята попытка вернуть Севастополю статус российского города. 9 июля было издано постановление № 5359-1 «О статусе города Севастополя», первый пункт которого гласил «Подтвердить российский федеральный статус города Севастополя и административно-территориальную границу городского округа по состоянию на декабрь 1991 г.». Комитету по конституционному законодательству было поручено разработать закон о включении Севастополя в состав России. Однако Борис Ельцин дезавуировал это постановление и высказал свое отношение к нему публично. Газета «Известия» от 13 июля цитирует президента: «Мне стыдно за решение парламента... Не начинать же войну с Украиной»².

В это же время в России разгорался внутривполитический конфликт и 4 октября 1993 г. Верховный Совет Российской Федерации перестал существовать, а все его решения, принятые в первой половине 1993 г., утратили силу. Постановление о статусе Севастополя недолго оставалось действующим документом и не привело к значительным правовым и политическим последствиям...

В июне 1995 г. стороны договорились о раздельном базировании флотов, при этом Россия получала право поднять Андреевский флаг над 81,7% кораблей и судов (за это Украине полагалась компенсация в размере 526,509 млн долл.) и оставить в Севастополе штаб, но ограничивалось количество личного состава российских военнослужащих на полуострове — не более 25 тыс. чел.³ Там же определялось, что российская сторона, начиная с 1998 г., ежегодно производит начисление сумм платежей за использование Черноморским флотом РФ акватории бухт, земельных участков и размещенных на них объектов, а каждый моряк Черноморского флота имеет право на свободное определение своей дальнейшей службы⁴.

Тем не менее, договоренности о разделе флота не сняли проблему статуса Севастополя. В декабре 1996 г. Совет Федерации РФ обращается к президенту

¹ Там же.

² Законодательная осада города-героя [Электронный ресурс] // Известия. 13.07.93. № 129 (23984). URL: <http://www.yeltsincenter.ru/digest/release/den-za-dnem-13-iyulya-1993-goda> (дата обращения: 27.08.2018).

³ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по Черноморскому флоту от 9 июня 1995 г. [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900600> (дата обращения: 12.06.2018).

⁴ Двусторонние российско-украинские документы по Черноморскому флоту [Электронный ресурс] // РИА Новости. 28.03.2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/spravka/20140328/1001483988.html> (дата обращения: 02.09.2018).

Б. Н. Ельцину с просьбой «объявить мораторий на подписание органами государственной власти Российской Федерации каких-либо международных актов, касающихся вопросов раздела Черноморского флота, статуса Крыма и Севастополя до окончания работы специальной комиссии Совета Федерации. Однако это обращение не получило поддержку у президента» [2, с. 720].

В целом, можно отметить, что урегулирование проблемы Черноморского флота между Россией и Украиной заняло не один год и нашло отражение в многочисленных публикациях воспоминаний и исследований современников и свидетелей тех событий [3; 4; 5]¹.

28 мая 1997 г. в Киеве были подписаны межправительственные соглашения, которые закрепляли ранее достигнутые договоренности. Также они детально прописывали статус и условия пребывания Черноморского флота России в Крыму. Эти договоренности дали возможность заключить через три дня Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, отодвинув проблемный вопрос в далекий, как тогда казалось, 2017 г.

Однако и в Госдуме, и в правительстве России «Большой договор» встретил серьезное сопротивление. Против него выступили тогда вице-спикер Госдумы Сергей Бабурин, лидер ЛДПР Владимир Жириновский и глава комитета по делам СНГ Георгий Тихонов. Категорически не одобрили соглашение министр по делам СНГ Аман Тулеев и мэр Москвы Юрий Лужков. Противники «Большого договора» утверждали, что таким образом Россия признает Крым и Севастополь украинскими, и выражали тревогу по поводу ущемления прав русскоязычного населения и курса Украины на вступление в НАТО. Ратификация договора российской Госдумой затянулась почти на год, а обсуждения носили весьма эмоциональный характер [1]. В Совете Федерации главным противником Договора стал Юрий Лужков, ему не удалось переубедить коллег, однако против подписания документа тогда выступили 23 сенатора².

Опасения среди российских политиков по поводу вступления Украины в НАТО носили вполне конкретный характер. О негативных последствиях такого развития событий писали многие российские СМИ. «К тому времени Украина постепенно выходила на новый уровень сотрудничества с НАТО (в июле 1997 г. была подписана «Хартия об особом партнерстве НАТО и Украины», в Киеве открылся первый в Восточной Европе Центр информации и документации НАТО), и в перспективе базирование на украинской территории российского флота могло стать серьезной помехой для полноценного членства в альянсе»³.

Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Россией и Украиной стал ключевым договором, в котором затрагивался территориальный вопрос. Стороны договора указали, что «признают нерушимость существующих границ», но формулировки договора 1990 г. о границах, сложившихся в рамках Советского Союза, в нем уже не упоминались. После его подписания отношения между странами по-прежнему складывались не самым лучшим образом. Украина продолжала декларировать стремление к единению с блоком НАТО.

Прозападные силы в украинском обществе, в том числе и во властных структурах, с самого начала весьма отрицательно относились к пребыванию российского флота в Крыму. В период президентства Виктора Ющенко (2005–2010) агрессивная риторика Киева достигла пика, так что в России неоднократно поднимался вопрос о переносе базы в Новороссийск.

¹ Федоровых А. Раздел Черноморского флота в цифрах и фактах [Электронный ресурс] // ФИВ. 02.11.2007. URL: <http://fondiv.ru/articles/3/193/> (дата обращения: 12.08.2018).

² Потомки не простят [Электронный ресурс] // Российская газета. 25.07.2008. URL: <https://rg.ru/2008/07/25/luzhkov.html> (дата обращения: 20.06.2018).

³ Заклятые соседи: спец. редакционный материал (без даты публикации) [Электронный ресурс] // Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/features/rosukr/friendship/> (дата обращения: 16.09.2018).

До 1 октября 2008 г. надлежало принять решение о пролонгации «Большого договора». Вопросов к договору было много, но главный все тот же: Севастополь, Черноморский флот и стремление Украины в НАТО. Обсуждения дальнейшей судьбы договора начались задолго до срока принятия решения на различных площадках. В частности, в апреле 2008 г. в Киеве прошел круглый стол, на котором цинично, но откровенно выступил украинский политолог Вадим Карасев, на тот момент работавший советником Секретариата Виктора Ющенко. Он отметил, что «вступление Украины в НАТО никак не будет зависеть от мнения населения — как только крупнейшие партии страны решат все разногласия, интеграция в альянс будет обеспечена... Все решают элиты. Скажем прямо. Будет консенсус элит — проголосуют»¹.

С российской стороны в июле того же года мэр Москвы Юрий Лужков, в интервью «Российской газете» ко Дню ВМФ отмечал: «...если отступить от него (Крыма) сейчас, то потомки этого не простят, и в памяти народной это решение никогда не будет восприниматься законным и справедливым. То же самое могу сказать и по поводу Севастополя. Договор о том, что наш флот будет оставаться в этом городе до 2017 г., принимался Борисом Ельциным в каком-то пьяном угаре. Тем, кто готовил его, видимо, казалось, что до этого рубежа еще очень далеко. Но 2017-й оказался весьма близким. И вот давайте посмотрим, что получилось. Россия неожиданно для себя вдруг оказалась северной страной. А Севастополь, по сути, передан даже не Украине, а НАТО»².

Тем не менее, ни одна сторона не пошла на разрыв договора, и с 2009 г. он автоматически начал отсчет второго десятилетия.

В 2010 г. Виктор Янукович и Дмитрий Медведев в Харькове заключили соглашение по широкому спектру вопросов, которое предусматривало в том числе и продление пребывания в Севастополе Черноморского флота России на 25 лет после 2017 г. с возможностью автоматического продления действия этого договора и после 2042 г.³.

Москва в ответ согласилась предоставить скидку в цене на российский газ на 30%, но не более чем на 100 долл. за 1000 м³. Соглашение также предусматривало увеличение арендной платы за пребывание Черноморского флота на территории Украины. Часть украинских политиков сочла соглашение невыгодным в части цен на газ. Но больше всего антироссийскую общественность возмутили договоренности по Черноморскому флоту. Оппозиция во главе с Юлией Тимошенко подвергла это соглашение резкой критике, выведя тысячи людей к Верховной раде. Тимошенко утверждала, что подписанный договор затрагивает национальные интересы Украины: «Нас лишили части территории страны... Президент России поручил разработать Генеральный план развития Севастополя и Крыма и воплотить его в жизнь. Крымом уже начало управлять другое государство...»⁴.

Оппозиционные депутаты Рады также протестовали против ратификации данного соглашения. В то же время ряд политиков поддержали его подписание. Председатель Севастопольской городской администрации выразил надежду, что до-

¹ Украинские и российские эксперты в Киеве обсудили судьбу двустороннего Договора о дружбе и сотрудничестве [Электронный ресурс] // ИА Росбалт. 22.04.2008. URL: <http://www.rosbalt.ru/ukraine/2008/04/22/477049.html> (дата обращения: 15.06.2018).

² Потомки не простят [Электронный ресурс]. Указ. режим доступа.

³ Соглашение между Украиной и Российской Федерацией по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902222> (дата обращения: 27.08.2018).

⁴ Тимошенко зовет всех отстранять Януковича: «У нас отбирают государство» [Электронный ресурс] // Украинская правда. 10.05.2010. URL: <https://web.archive.org/web/20131227004848/http://www.pravda.com.ua/rus/news/2010/05/10/5025789/> (дата обращения: 15.06.2018).

говоренности принесут серьезную политическую стабильность в отношении двух стран на ближайшие 32 года¹.

В России в целом харьковские соглашения были признаны позитивными. Против них выступил лидер ЛДПР Владимир Жириновский. Политик утверждал, что харьковские соглашения не только невыгодны для России, но могут быть аннулированы в любой момент².

Проблема снова оказалась всего лишь отложенной на незначительное время. Уже летом 2011 г. парламентский комитет по иностранным делам единогласно рекомендовал Раде расторгнуть договор о пребывании российского Черноморского флота на территории Украины³.

30 мая 2012 г. Конституционный суд Украины признал⁴, что вносить законопроекты о денонсации международных договоров на рассмотрение Рады могут не только президент и правительство, но и народные депутаты. Таким образом, оппозиция получила право требовать законодательно отменить соглашение о продлении пребывания Черноморского флота России в Украине. Причем многочисленные СМИ, публиковавшие новости о планируемой денонсации харьковских соглашений, даже не упоминали их другие пункты, в том числе о цене за газ — всех волновала именно судьба крымского полуострова и Черноморского флота Российской Федерации.

В 2013 г. «Новая газета» написала, что «Украина, возможно, потребует выведения Черноморского флота из Крыма ради перспективы полноправного членства в Евросоюзе. Вопрос актуализируется после президентских выборов 2015 г.»⁵.

Обсуждать эту тему в Киеве начали особенно активно после высказывания руководителя Гражданского комитета национального спасения Павла Нусса, который заявил, что пребывание ЧФ РФ на территории Украины противоречит пунктам готовящегося к подписанию соглашения об ассоциации с ЕС.

Нусс озвучил мнение, что в случае подписания документа в ноябре 2013 г., Украине придется подумать о том, чтобы ее «территориально-водный ресурс мог перейти в пользование отечественного флота и европейских миротворческих миссий ООН и НАТО»⁶. Политолог выразил уверенность, что «с такими условиями Украина станет восточноевропейским лидером по европейской безопасности»⁷. Он также высказал

¹ Решением о продлении базирования ЧФ РФ в Севастополе заложена политическая стабильность города на большой срок // Интерфакс-Украина (21 апреля 2010). URL: <https://interfax.com.ua/news/political/37102.html> (дата обращения: 20.07.2018).

² Жириновский: подарка в 40 миллиардов Украина не оценит [Электронный ресурс] // Телеканал «Вести». 27.04.2010. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=355800> (дата обращения: 27.08.2018).

³ В Раде поддержали расторжение «Харьковских соглашений» // Телеканал ТСН. 02.06.2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.tsn.ua/ukrayina/v-rade-podderzhali-rastorzhenie-harkovskih-soglasheniy.html> (дата обращения: 27.08.2018).

⁴ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 202 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», у редакції Закону України «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України» (справа про законодавчу ініціативу) N 12-рп/2012 от 30.05.2012 (на укр.) [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS12029.html (дата обращения: 27.08.2018).

⁵ *Ивченко Т.* Киев может выдворить Черноморский флот из Крыма [Электронный ресурс] // Независимая газета. 02.10.2013. URL: http://www.ng.ru/cis/2013-10-02/1_flot.html (дата обращения: 12.08.2018).

⁶ Российскому флоту придется уйти из Крыма — политолог // Главред [Электронный ресурс]. URL: <https://glavred.info/politics/259819-rossiyskomu-flotu-pridetsya-uyti-iz-kryma-politolog.html> (дата обращения: 12.08.2018).

⁷ Там же.

убеждение, что после 2015 г. начнется вывод российского флота из Крыма и одновременно переоснащение украинского под европейские стандарты.

В конце 2013 г. начались события, явившиеся водоразделом в отношениях двух государств. Харьковские договоренности были в итоге денонсированы в одностороннем порядке в 2014 г., но уже Россией — за ненадобностью¹. На протяжении 2014–2018 гг. российско-украинские отношения продолжали ухудшаться. С обеих сторон в этот период звучали предложения о денонсации «Большого договора». Тем не менее, официально российская сторона не делала никаких заявлений о том, что желает разорвать соглашение.

28 августа 2018 г. президент Украины А. Порошенко поручил министерству иностранных дел начать подготовку к денонсации договора в одностороннем порядке. После того, как Совет национальной безопасности и обороны Украины поддержал инициативу президента, Порошенко издал указ о непродлении «Большого договора». 19 сентября 2018 г. после официального опубликования указ вступил в силу².

Ряд украинских должностных лиц предупреждали о негативных последствиях разрыва договора. В частности, Дмитрий Кулеба — посол по особым поручениям МИД Украины — отмечал, что «разрыв дипломатических отношений с Россией повлечет за собой невозможность дальнейшей работы международных форматов по урегулированию ситуации в Донбассе, необходимость поиска государства-посредника для общения, а также потерю главного торгового партнера»³.

Владимир Жириновский, традиционно выступающий против «Большого договора», полагает, что его расторжение приведет к пересмотру границ между Украиной и Россией, поскольку после 1991 г. границы между двумя государствами не были демаркированы и закреплены лишь договором⁴. Украинские политики в таких последствиях сомневаются, но отмечают, что выход из договора усилит позицию России в отношении Крыма⁵.

Какими же на самом деле будут правовые, социальные, экономические и другие последствия расторжения Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, и как будут развиваться события дальше, покажет 2019 г., когда базовый документ российско-украинских отношений официально уйдет в историю.

Вместо послесловия

Территориальные вопросы были, есть и всегда будут очень тонкими. Зачастую они не могут быть решены одним лишь подписанием даже самых разумных и правильных документов. Потому что принадлежность земли той или иной нации опреде-

¹ Федеральный закон «О прекращении действия соглашений, касающихся пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины» № 38 от 2 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102348703> (дата обращения: 27.08.2018).

² На Украине вступил в силу указ о прекращении договора о дружбе с Россией [Электронный ресурс] // Известия. 19.09.2018. URL: <https://iz.ru/790742/2018-09-19/na-ukraine-vstupil-v-silu-ukaz-o-prekrashchenii-dogovora-o-druzhbe-s-rossiei> (дата обращения: 20.09.2018).

³ Лавров прокомментировал планы Украины по денонсации договора о дружбе с Россией [Электронный ресурс] // Украина.ру. 29.08.2018. URL: <https://ukraina.ru/news/20180829/1020967322.html>

⁴ Жириновский: Разрыв Договора о дружбе с Россией позволит оспорить нынешние границы Украины [Электронный ресурс] // РИА ФАН. 17.08.2018. URL: <https://riafan.ru/1100361-zhirinovskii-razryv-dogovora-o-druzhbe-s-rossiei-pozvolit-osporit-nyneshnie-granicy-ukrainy> (дата обращения: 19.08.2018).

⁵ Эксперт оценил последствия для Киева денонсации договора о дружбе с Россией [Электронный ресурс] // РИА Новости. 30.08.2018. URL: <https://ria.ru/world/20180830/1527508913.html> (дата обращения: 02.09.2018).

ляется еще и своеобразными неписаными законами, тем, что нельзя «пощупать»: историей, традициями, могилами предков, материальными и духовными вложениями в ее развитие и даже способом получения территории (завоевана ли в боях, выкуплена, прирезана в результате договоренностей и т.д.). Все это формирует четко осознаваемое обществом ощущение справедливости принадлежности земли тому или иному государству.

В противном случае все территориальные вопросы решались бы гораздо легче с помощью законодательных актов. Но наличие тонкой материи в земельном вопросе неимоверно утяжеляет его. Недаром и в современном мире можно наблюдать многочисленные территориальные споры.

Крым и Севастополь не были безусловным подарком Украине. Отдавая эти важнейшие для себя в геополитическом и военном отношении территории, Россия совершенно справедливо рассчитывала, что эти земли никогда в будущем не будут использованы против ее интересов. Иначе этот подарок просто не состоялся бы в начале 1990-х. По сути, украинская сторона злоупотребила доверием россиян в отношении судьбы Севастополя и Черноморского флота, поэтому в потере Крыма в 2014 г. молодое украинское государство может винить только собственную недальновидность и пренебрежение неписаными законами справедливости.

Литература

1. Вишняков В. Крым: право и политика. М. : Юркомпани, 2011.
2. История Крыма : науч.-практ. пособие : в 2 т. / под ред. А. В. Юрсова, Л. В. Мельникова. Т. 2. М. : Институт Российской истории Российской академии наук, 2017.
3. Касатонов И. В. Записки командующего Черноморским флотом. М. : Андреевский флаг. 2001.
4. Савченко Н. А. Анатомия необъявленной войны: Крым. Севастополь. Флот. 1991–199... Киев : Українська перспектива, 1997.
5. Усов С. А. Политико-правовые проблемы Черноморского флота и Севастополя в контексте распада Российской империи и СССР: историко-политологический анализ : дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003.
6. Усова Л. С. Внешняя политика Украины: между внеблоковостью и евроатлантической интеграцией // Власть. 2011. № 7. С. 156–158.
7. Федоровых А. П. Черноморский флот в российско-украинских отношениях: непростой путь от конфронтации к диалогу (1991–2000 гг.) // Труды Института российской истории. 2009. Вып. 8. С. 298–322.

Об авторе:

Знаменщиков Артем Олегович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); znamm@yandex.ru

References

1. Vishnyakov V. Crimea: law and policy. M. : Jurcompany, 2011. 620 p. (In rus)
2. History of the Crimea: scientific and practical edition: in 2 v. / under the editorship of A. V. Yursov, L. V. Melnikov. V. 2. M. : Institute of the Russian history of the Russian Academy of Sciences, 2017. 792 p. (In rus)
3. Kasatonov I. V. Notes of the commander of the Black Sea Fleet. M. : Andreevsky flag. 2001. 496 p. (In rus)
4. Savchenko N. A. Anatomy of unsolemn war: Crimea. Sevastopol. Fleet. 1991–199... Kiev Ukraine prospect, 1997. 342 p. (In rus)
5. Usov S. A. Political and legal problems of the Black Sea Fleet and Sevastopol in the context of disintegration of the Russian Empire and the USSR: historical and politological analysis: doctoral dissertation. M., 2003. 445 p. (In rus)

6. Usova L. S. Foreign policy of Ukraine: between disintegration and Euro-Atlantic integration // Power [Vlast']. 2011. N 7. P. 156–158. (In rus)
7. Fedorov A. P. Black Sea Fleet in the Russian-Ukrainian relations: a difficult way from confrontation to dialogue (1991–2000) // Works of Institute of the Russian history [Trudy Instituta rossiiskoi istorii]. 2009. Issue 8. P. 298–322. (In rus)

About the author:

Artem O. Znamenshchikov, Graduate student of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); znamm@yandex.ru