

Росенко Мария Ивановна
Скребец Елена Владимировна

СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ И КРЫМА КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЙ ЧАСТИ РОССИИ

Монография 2025



**Юридический институт
Севастопольского государственного университета**

Росенко Мария Ивановна, Скребец Елена Владимировна

**СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИКО-
ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОРОДА
СЕВАСТОПОЛЯ И КРЫМА
КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЙ ЧАСТИ
РОССИИ**

Монография

Москва
Альпен-Принт
2025

УДК 342.4(470-25+470-26)
ББК 67.400.1
Р74

Рекомендована к печати:

Ученым Советом Юридического института Севастопольского государственного университета

Авторы:

Росенко М.И. - профессор кафедры «Конституционное и административное право» Юридического института Севастопольского государственного университета, доктор наук государственного управления, доцент

Скребец Е.В. - профессор кафедры «Гражданское право и процесс» Юридического института Севастопольского государственного университета, доктор политических наук, доцент

Рецензенты:

Андриевский К.В. – руководитель Севастопольского филиала Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук;

Близнюк Е.А. – кандидат юридических наук, начальник правового управления Законодательного Собрания города Севастополя.

Росенко М. И., Скребец Е. В.

Становление политико-правового статуса города Севастополя и Крыма как неотъемлемой части России : монография /

М. И. Росенко, Е. В. Скребец. —

Москва : ООО «Альпен-Принт», 2025. — 324 с.: ил.

ISBN 978-5-6055294-8-4

DOI: 10.65551/978-5-6055294-8-4.2025

EDN: MAYLCQ

Монография посвящена теоретическому и практическому анализу становления политико-правового статуса города Севастополя и Крыма как неотъемлемой части России, сравнительно-правовому анализу особенностей их государственного развития.

Севастополь и Крым на всем протяжении своего существования в составе России имели особенности развития, различимые как в пределах государства, так и в сравнении друг с другом, несмотря на то, что географически находятся на одном полуострове.

В монографии прослеживаются особенности общественно-политического развития, транзитные процессы и обусловленная ими трансформация административно-правового регулирования, организации системы государственного управления и местного самоуправления.

С целью выяснения общих черт и особенностей организационно-правовых механизмов реинтеграции Республики Крым и города Севастополя в данном монографическом исследовании проведен политико-правовой анализ историко-правовых, политико-правовых и конституционно-правовых аспектов их становления на различных этапах развития общественных отношений, предшествующих началу реинтеграции в 2014 году, а также представлены результаты исследования особенностей конституционно-правовых механизмов организации государственного управления и местного самоуправления в период реинтеграции Республики Крым и Севастополя в состав Российской Федерации и ее правовое поле.

Монография ориентирована на магистров юристов, политологов, международников, историков; экспертов по интеграционным вопросам на постсоветском пространстве, специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

© Росенко М.И., Скребец Е.В., 2025

© ООО «Альпен-Принт», 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1. ИССЛЕДОВАНИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ РОССИЙСКОГО СТАТУСА КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ ДО 1991 ГОДА.....	5
1.1. Исторические аспекты обретения Севастополем специального статуса	5
1.2. Административно-территориальное устройство и система управления в Севастополе в период 1920-1991 гг.....	21
1.3. Административно-территориальное устройство и система управления в Крыму в период 1921-1991 гг.	30
ГЛАВА 2. ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СЕВАСТОПОЛЕ В ПЕРИОД 1991- 2014 ГОДОВ.....	47
2.1. Административно-территориальное деление Севастополя и правовой статус его органов власти в Украине в постсоветский период 1991-2014 гг.	47
2.2. Особенности организации публичной власти в законопроектах «О городе-герое Севастополе»	67
2.3. Политико-правовой анализ способов и механизмов действий по возвращению Севастополя в состав России с 1991 года.....	88
2.4. Анализ влияния Черноморского флота России на общественно- политическое положение в г. Севастополь в период 1997-2013 гг. ..	115
2.5. Политико-правовой анализ общественно-политических событий в Крыму в 1991-1998 гг. в условиях становления новой государственности.....	127

ГЛАВА 3. РЕИНТЕГРАЦИЯ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В СОСТАВ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	156
3.1. Особенности воссоединения Крымского полуострова с Россией в 2014 году.....	156
3.2. Основные направления законодательного регулирования интеграции Крыма и Севастополя как новых субъектов Российской Федерации	173
3.3. Развитие правовых механизмов государственного управления в Республике Крым и Севастополе и их усовершенствование в контексте интеграции в правовое поле Российской Федерации	194
3.4. Организационно-правовые механизмы реализации местного самоуправления как базового элемента обеспечения территориальной организации населения и их развитие в Республике Крым и Севастополе	251
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	274
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	284
Приложения	316

ГЛАВА 1.

ИССЛЕДОВАНИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ РОССИЙСКОГО СТАТУСА КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ ДО 1991 ГОДА

1.1 Исторические аспекты обретения Севастополем специального статуса

10 (21) июля 1774 г. в местечке Кючук-Кайнарджи был подписан мирный договор, который закрепил победы, одержанные русской армией в ходе русско-турецкой войны 1768-1774 гг. 1 (12) ноября 1772 г. в Карасубазаре крымский хан Сахиб-Гирей подписал с князем Долгоруковым договор, по которому Крым объявлялся независимым ханством под покровительством России. Таким образом, Кючук-Кайнарджийский мирный договор между Россией и Турцией¹ положил начало новой архитектуре развития Крыма и появлению южного форпоста России на Черном море. Согласно договору Крым и сопредельные татарские области были признаны «вольными и совершенно независимыми от всякой посторонней власти», к России были присоединены Азов, Керчь, Еникале и Кинбурн с землями между Днепром и Бугом; русские торговые суда получили право беспрепятственно плавать по Чёрному морю и проливам, России было предоставлено «наибольшее благоприятствование в вопросах торговли, пошлин, капитуляционного режима и консульской службы; установлен русский протекторат над Молдавией и Валахией — право «говорить в пользу сих двух княжеств»; Россия получила право построить церковь в Константинополе и делать представления в пользу этой церкви и её служителей, Порты же обязывалась обеспечить «твёрдую защиту христианскому закону и церквям оного»².

Усиливающий позиции Российской империи и невыгодный для Османской империи Кючук-Кайнарджийский мирный договор, не прекратил попытки

¹ Кючук-Кайнарджийский мирный договор между Россией и Турцией // Под стягом России : сб. арх. док. М., 1992 URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/kuchuk.htm

² Там же. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/kuchuk.htm>

каждой их сторон добиваться поставленных целей: Османская империя пыталась усилить свои позиции в Крыму, а Российская империя – вытеснить Османскую империю из Крыма и продвинуться на Балканы и Кавказ. Для недопущения возникновения новой войны и снижения напряженности между Россией и Турцией 21 (10) марта 1779 г. была подписана Айналы-Кавакская конвенция³. Российские торговые корабли получили право на проход через Черноморские проливы (Босфор и Дарданеллы), т.е. они получили те же привилегии, что и английские, и французские корабли. Османская империя подтвердила свое обязательство по Кючук-Кайнарджийскому договору.

Несмотря на это, Османская империя не оставляла свои попытки усилить позиции в Крыму, которые были восприняты как нарушение условий Кючук-Кайнарджийского мирного договора и Айналы-Кавакской конвенции. В дальнейшем Крымское ханство объявило себя независимым от Турции и перешло под покровительство России.

Осенью 1782 г. на зимовку в Ахтиарскую гавань пришли первые русские корабли «Храбрый» и «Осторожный»⁴. «Господа, здесь мы будем зимовать, старайтесь каждый для себя что-нибудь выстроить», — обратился к капитанам кораблей контр-адмирал Фома Мекензи в начале зимы 1783–1784 гг. И моряки приступили к работам⁵. Как упоминается в одном из исследований, «один флотский офицер, чье имя не сохранилось, в своем очерке отмечал, что еще в 1780 году на месте будущего Севастополя «не было даже ни одной хижины». Там были дикие места, покрытые «мелким дровяным лесом и кустарником», и во время дождя негде было укрыться, кроме как под отвесными скалами. Только вдали, на северном берегу Ахтиарской бухты, виднелась небольшая татарская деревня Ахтиар, название которой автор записок переводил как «белая или меловая гора»»⁶.

³ Айналы – Кавакская конвенция Цитируется по: Полное собрание законов Российской империи, том XX, № 14851. https://runivers.ru/doc/d2.php?CENTER_ELEMENT_ID=147026

⁴ <https://www.sevastopol.kp.ru/daily/27464.5/4719276/>

⁵ Очерки о крымских городах Как развивался полуостров в конце XVIII — XIX веке.:<https://tass.ru/spec/krym-v-rossijskoj-imperii>

⁶ Там же.

8 (19) апреля 1783 г. императрицей Екатериной Великой был подписан Манифест «О принятии полуострова Крымского, Тамани и всей Кубанской стороны под Российскую державу» и образовании Таврической области^{7 8 9}.

14 июня 1783 г., в присутствии светлейшего князя Григория Потемкина, были заложены первые каменные постройки города: часовня Николая Чудотворца (сегодня Дом офицеров Черноморского флота России), адмиралтейская кузница и дом для контр-адмирала, основателя Севастополя – Фомы Мекензи. В южной части гавани, на Николаевском мысе, начали строить деревянный шлюпочный причал и лестницу. Этот день считается днем рождения города Севастополь¹⁰. В именном Указе Екатерины II от 10 февраля 1784 г., «О устройстве новых укреплений по границам Екатеринославской губернии», данным Екатеринославскому и Таврическому генерал-губернатору князю Г.А. Потемкину, город упоминается как Севастополь¹¹. Этим же документом князю Г.А. Потемкину указывалось на необходимость «устроить следующие укрепления: «9. Крепость большую Севастополь, где ныне Ахтиар и где должны быть Адмиралтейство, верфь для перваго ранга кораблей, порт и военное селение...». Когда к власти пришел император Павел I, Севастополь на 29 лет был переименован обратно в Ахтиар. И лишь 29 марта 1826 г., по указу Правительствующего Сената, который гласил: «чтобы город Севастополь не именовать впредь Ахтиаром, а всегда Севастополем», ему было возвращено греческое имя. Но, как подтверждают карты и атласы тех лет, и в то время, пока распоряжение Павла I оставалось в силе, город параллельно с Ахтиаром

⁷ Лопатин В. С. Суворов и Потёмкин. Присоединение Крымского ханства к России. 1782-1783 гг. [Электронный ресурс] // Адъютант. 2003. URL: <http://history.scps.ru/suvorov/lopatin06.htm>.

⁸ Севастополь: Энциклопедический справочник. Под ред. А.П. Апошанской. – Севастополь: Музей героической обороны и освобождения Севастополя, 2000. – с. 11.

⁹ История России. АЙНАЛЫ-КАВАКСКАЯ КОНВЕНЦИЯ: УСЛОВИЯ, УЧАСТНИКИ И ИТОГИ. <https://all-russia-history.ru/treaty-of-aynalikavak>

¹⁰ Куликов И. И., Кулик С. И., Скрипниченко А. А. Севастополь на рубеже тысячелетий. – Севастополь, 2000. – с. 12.

¹¹ Указ Екатерины II от 10 февраля 1784 г., «О устройстве новых укреплений по границам Екатеринославской губернии». Документы периода правления Императрицы Екатерины II Алексеевны. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 22. С 1784 по 1788. СПб., 1830. С. 21. <http://www.historyru.com/docs/rulers/ekaterina-2/ekaterina-2-doc-15-929.html#/overview>

продолжали называть Севастополем¹².

Город был объявлен главным военным портом Черноморского флота. В это время в бухте уже находилось 26 кораблей с 4 тыс. матросов и офицеров¹³. 1 июня 1787 г. Екатерина II устроила смотр русского флота в Инкермане. На рейде ее встречали 27 военных судов и восемь транспортных кораблей. А еще пять лет спустя, в 1792 г., в бухте было уже 58 кораблей с 1322 орудиями. Местность перестала быть пустынной, население Севастополя составляло 15 тыс. человек и в дальнейшем только росло¹⁴.

Согласно камеральной описи Крыма 1784 г. татарское селение Ахти-яр, вблизи которого строился Севастополь, был отнесен к Мангупскому кадилику. Указом Екатерины 2 от 2 февраля 1784 г. была основана Таврическая область, в состав которой вошел Крымский полуостров, в т.ч. и город Севастополь¹⁵. Общее Учреждение Губернское 1775 г. содержало полное описание организации государственного управления на территории градоначальств (Одесского, Севастопольского, Керчь-Еникальского, Николаевского и Ростовского на Дону)¹⁶.

«Особый разряд главных начальников, в некоторых местностях Европейской России, представляют градоначальники. Градоначальства образуются из городов и приписанных к ним местностей, в отношении своего управления выделенных из губерний»¹⁷. «Основаниями к изъятию некоторых городов из общего губернского управления является их особенное значение преимущественно в торговом отношении, как портов, важных для целей внешней торговли, требующих особенных мер попечения. Вместе с тем в этих

¹²Павел I называл его Ахтиаром. Как порт в Крыму стал Севастополем. <https://rodina-history.ru/2024/02/21/velichestvennyj-gorod-240-let-nazad-port-v-krymu-poluchil-nazvanie-sevastopol.html>

¹³ 21 февраля 1784 г. порт и крепость в Крыму получили название Севастополь. <https://www.n-kurs.ru/articles/this-day/21-fevralya-1784-g-port-i-krepost-v-krymu-poluchili-nazvanie-sevastopol>

¹⁴ Как Ахтиар стал Севастополем. <https://www.sevastopol.kp.ru/daily/27464.5/4719276/>

¹⁵ Левченко Л. Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – с. 37, с. 102. (укр.).

¹⁶ Общее Учреждение Губернское 1775 г. (Том второй, Глава Третья, статья 987 - Свод Законов Российской Империи. Том II <https://civil.consultant.ru/reprint/books/172/122.html>).

¹⁷ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. - С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). Дореволюционные труды по русскому государственному праву: https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/08a4132eb205bdd1229fce109b678779/#block_2422

же торговых пунктах постоянно имеется значительное число пришлого, переходного населения, вызывающего необходимость особенного полицейского надзора. В настоящее время градоначальства учреждены в следующих городах (сверх Дербента в Закавказье): 1) в Одессе, 2) в Таганроге, 3) в Керчь-Еникале, 4) в Севастополе. Одесское градоначальство образовано из города Одессы. Территориальный состав прочих градоначальств несколько сложнее. В состав Таганрогского градоначальства входят города Таганрог, Нахичевань-на-Дону и Мариуполь, с частью земель на правом берегу Азовского моря. Градоначальство Керчь-Еникальское заключает в себе Керченский округ, Бердянский порт и пристань на Обыточной косе. Севастопольское градоначальство образовано из города Севастополя и прилегающей к нему территории, т.е. Херсонского полуострова и Северной стороны¹⁸⁾»¹⁹.

12 декабря 1796 г. указом Павла I «О новом разделении Государства на Губернии» Таврическая область как самостоятельная административная единица была ликвидирована, а ее территория присоединена к Новороссийской губернии²⁰.

В результате проведенной реформы административно-территориального устройства Российской Империи 8 октября 1802 г. Именным указом Александра I большая Новороссийская губерния была разделена на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую. Уже в этом документе указывается на особый статус Севастополя. Находясь на территории Таврической губернии, он не был уездным городом и не входил ни в один из семи уездов губернии²¹. Само наименование «военный губернатор» появляется в 1801 г. в указе императора Александра I назначившего в пяти приграничных губерниях военных

¹⁸ Градоначальник Севастополя, имел особые права в силу военно-морского значения Севастополя.

¹⁹ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. - С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). Дореволюционные труды по русскому государственному праву: https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/08a4132eb205bdd1229fce109b678779/#block_2422

²⁰ Указ его императорского величества, самодержца всероссийского [О рассылке указа о новом разделении государства на губернии] / Из Государственной Военной коллегии. — [Б.м. дек. 1796]. — [1] л.; ²⁰ https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_DIGIT_70941/

²¹ Левченко Л. Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 –с. 478.

губернаторов²²²³.

Севастополь и Николаев с адмиралтейскими поселениями были полностью подчинены морскому ведомству и в 1805 г. к должности главного командира Черноморского флота и портов была присоединена должность Севастопольского и Николаевского военного губернатора²⁴.

Должность военного губернатора была введена в 1801 г. в пяти приграничных губерниях: Киевской, Подольской, Литовской, Малороссийской и Белорусской²⁵. Военный губернатор – это высший чиновник в дореволюционной России, который осуществлял административные, военные и полицейские функции в важных в военном отношении губерниях, областях и городах, а также крепостях. Он назначался из военных чинов, пользовался правами начальника дивизии (в данном случае флота, порта) и по военным вопросам подчинялся военному министру. Как отмечается в исследовании А. Завгородней²⁶, должность военного губернатора в Севастополе также была установлена в 1801 г., и в его руках сосредоточивалась как военная, так и гражданская власть в городе. Исследовательница правильно указывает, что органы городского сословного самоуправления играли лишь роль административно-хозяйственного придатка к аппарату администрации военного губернатора. Вся полнота власти в городе принадлежала военным, что обуславливалось особым положением города-порта, крепости, главной базы Черноморского флота. Николаевский и Севастопольский военный губернатор подчинялся Морскому министерству. По гражданским вопросам военный губернатор подчинялся Министерству внутренних дел. Ему фактически была

²² Марюткин В. В. Институты Военного Губернатора и Генерал-Губернаторской власти и их эволюция в истории Российской Империи // Вестник Башкирск. ун-та. 2020. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-voennogo-gubernatora-i-general-gubernatorskoj-vlasti-i-ih-evolyutsiya-v-istorii-rossiyskoj-imperii> (дата обращения: 30.09.2025).

²³ Энциклопедия военных и морских наук / под ред.: Г. А. Леера. Т. I. СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1883. - 594 с.

²⁴ Григорий Николаевич Ге. Исторический очерк столетнего существования города Николаева при устье Ингула. (Пол. С. З. 1805 г.) 307к. http://az.lib.ru/g/ge_g_n/text_1890_ocherk_nikolaeva_oldorfo.shtml Обновлено: 31/07/2020.

²⁵ Энциклопедия военных и морских наук / под ред.: Г. А. Леера. Т. I. СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1883. 594 с.

²⁶ Завгородняя О. А. Организация и деятельность городских органов управления // Достойный поклонения. Севастополь. Страницы истории. - Симферополь: Таврия, 1996. - С. 36-39.

дана неограниченная власть в губернаторстве. Военный губернатор имел право напрямую общаться с императором, в особых случаях мог докладывать в Сенате.

Как отмечал А.Д. Градовский: «Не многие из городов империи составляют особые административные единицы в отношении общего управления. Сюда относятся портовые города, имеющие особое значение для администрации флота и отчасти для целей торговых. Кронштадт и Николаев ввиду такого значения состоят под начальством особых военных губернаторов. Важный город приморской области (Владивосток) имеет также военного губернатора, особого от военного губернатора Приморской области, командующего и местными войсками. Наконец, некоторые города имеют свои, так называемые, градоначальства. Таковы градоначальства: 1) Керчь-Еникальское, 2) Одесское, 3) Таганрогское и 4) Севастопольское»²⁷.

Вопрос какая именно область, город крепость подлежат военному управлению решался «по Высокому благоусмотрению». В одну административную единицу, несмотря на территориальное расположение, были объединены города и поселки, связанные с флотом и судостроением – г. Николаев, пос. Вознесенск, Богоявленск, Покровское, Калиновка Херсонской губернии; Знаменка и Богдановка Екатеринославской губернии и г. Севастополь Таврической губернии. Это образование называлось Николаевское и Севастопольское военное губернаторство (название сохранялось до 1864 г.), с административным центром в Николаеве. Там же находилось Черноморское адмиралтейское управление. Николаевский и Севастопольский военный губернатор не подчинялся гражданским губернаторам Херсонской, Екатеринославской и Таврической губерний. В какой-то степени он был подчинен наместнику Новороссийского края в состав которого входили Херсонская и Таврическая губернии. Отношения между наместником и военным губернатором складывались на паритетных началах: получив указ императора или циркуляр Сената, наместник направлял его военному губернатору «для

²⁷ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. - С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III): https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/08a4132eb205bdd1229fce109b678779/#block_2420

общего пользования и принятия решения по своему усмотрению»²⁸.

Самостоятельность Николаевского и Севастопольского военного губернаторства от гражданского управления Новороссийского края, Херсонской и Таврической губерний сделала зависимым развитие поселков и городов военного губернаторства от морского ведомства.

Практически со дня основания города управление в нем осуществлялось согласно монаршим взглядам. Созданный как военный форпост, в различное время он был закрыт для посещения лицами, не имевшими отношения к флоту, или открыт для посещения.

Так, Манифестом Екатерины II от 22 февраля 1784 г. Севастополь был открыт и освобожден от уплаты налога на 5 лет с 1 января 1786 г.²⁹. Но 28 мая 1794 г. Указом Екатерины II предписывалось в Севастополь не впускать не только чужих, но и своих, которые не служат флоту без разрешения главного командира порта³⁰. Согласно этому документу и такой монаршей точки зрения, Именной указ, данный Сенату 13(24) февраля 1798 г. «О установлении на полуострове Таврическом порто-франко на 30 лет и о даровании разных выгод жителям сего острова и приезжающим туда иностранцам»³¹ на Таврическом полуострове был введен режим «порто-франко»³² на 30 лет. Иностранцам было дано право селиться на всем полуострове и в приморских гаванях, «кроме одного Севастополя, яко военной гавани».

Как указывает в своем исследовании Л. Левченко³³, «24 октября 1803 г.

²⁸ Росенко М.И. Особенности системы управления Севастополем в период Николаевского и Севастопольского военного губернаторства. Управление мегаполисом. 2015. № 6-2 (48). С. 104-109.

²⁹ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – с. 471 (укр.)

³⁰ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – с. 414 (укр.).

³¹ Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. – [Санкт-Петербург], 1830. – Т. 25. – № 18373. С. 64–68.

³² Порто-франко (итал. porto franco — свободный порт) — порт (или его определённая часть, порто-франковская зона), пользующийся правом беспошлинного ввоза и вывоза товаров. Порто-франко не входит в состав таможенной территории государства. Часто создаётся при сооружении нового порта с целью привлечения грузов и увеличения товарооборота. «Существующія пограничный отъ морей и чужихъ земель Портовыя Таможни и заставы уничтожить, равно и бывшія до сего Балаклавскую, Судацкую и прочія малыя пристани вовсе закрыть» <https://bigenc.ru/b/o-ustanovlenii-na-polustro-c86530?page=1>

³³ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – с. 484 (укр.).

вышел общий для всей империи указ о предоставлении морским начальникам прав военных губернаторов и присвоении им этого названия, в котором предписывалось «для лучшего порядка и связи всех отношений поставить морских начальников на права военных губернаторов и присвоить им это наименование. Тогда, соединяя в себе все части как военного, так и гражданского устройства, будут они управлять всеми предметами, к порту и городу принадлежащими, без всякого исключения. При этом порядке вещей все чиновники разных частей должны быть им подчинены и от них напрямую получать приказы». В этом указе речь идет также и о том, что «в портах первого рода или военных... все части управления должны стекаться к одному морскому начальству», «полиция в этих городах без всякого исключения принадлежит управлению морских начальников, и хотя бы в них и находилась часть жителей, гражданскому ведомству принадлежащих, но все они по полиции должны находиться во власти морского начальника»³⁴.

23 февраля 1804 г. Комитет по созданию флота объявил Севастополь главным военным портом на Черном море. Купеческим кораблям вход в него был запрещен, «разве что от шторма или ради других неожиданных случаев зайдет в порт для ремонта или для спасения, а не для торга». Эти меры должны были обеспечить такое положение, при котором «прекратились бы пути к разглашению положения Флота нашего и, следовательно, сведения о принятых мерах; военные люди, находящиеся при нем, при малых сношениях с купечеством... занимались бы одними военными упражнениями»³⁵³⁶³⁷.

Таким образом город вместе с адмиралтейским поселением были полностью подчинены военно-морскому начальству.

³⁴ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. - СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. ее императ. величества канцелярии, 1830-1885. - Тип. Т. 55 и Общ. алф. указ. : Гос. тип. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21007. - С. 953. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&empire=1&collection=0&volume=100003&pg=24&contentsname=%CE%F2%E4.2.%CE+%C3%F3%E1%E5%F0%ED%E0%F2%EE%F0%E0%F5&sort=1>

³⁵ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21039. - С. 1018-1019.

³⁶ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21171.

³⁷ Севастополю 200 лет. 1783-1983 гг.: Сборник документов и материалов.- К.: Наукова думка, 1983. - с.7.

Впоследствии Указом 11 мая 1822 г. устанавливалась подчиненность территорий Одесского, Таганрогского, Феодосии и Керчь-Еникальского градоначальства главному управлению Херсонского военного губернатора, а, в свою очередь, Херсонская, Таврическая, Екатеринославская губернии были подчинены одному генерал-губернатору – Новороссийскому. Но власть его не распространялась на Николаевское и Севастопольское военное генерал-губернаторство³⁸.

Первый период существования Николаевского и Севастопольского военного губернаторства (1805-1856 гг.) завершился Крымской войной. Для него характерны следующие черты: полное подчинение городов и поселков губернаторства главному командиру Черноморского флота, военно-административное влияние морского ведомства на их развитие, высокие темпы судостроения в отличии от других отраслей экономики, нерешенность социальных вопросов. Введение управления в виде военного губернаторства позволило правительству и Морскому ведомству поставить подчиненные населенные пункты на службу флоту и судостроению, создать укрепленный плацдарм для защиты южных границ, начать процесс интеграции этих территорий в состав Российской империи. Главный командир Черноморского флота, получив права губернатора, фактически единолично решали все проблемы гражданской жизни на подчиненной им территории. Первым пост военного губернатора занимал француз И. И. де Траверсе, занимавшийся не только делами флота и судостроения, но и обративший внимание на благоустройство городов и поселков, формирование органов местного самоуправления, полиции, статистики, банковских учреждений, размежевание земель, способствовал популяризации среди населения губернаторства военно-морского образования. Органы управления губернаторством окончательно сформировались во времена адмирала А. С. Грейга (1816-1833). Им был разработан порядок выхода поселян на работы, условия их труда и ее оплаты.

³⁸ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – с.490 (укр.)

Адмиралтейские поселения сначала подчинялись Черноморской исполнительной экспедиции, а с 1825 г. для управления ими было создано Управление черноморских Адмиралтейских поселений³⁹. С 1849 г. должность исполняющего обязанности военного губернатора в Севастополе была совмещена с должностью командира Черноморского флота и на нее назначались лишь чины морского ведомства.

Военный губернатор в своих руках соединил военную и гражданскую власть, ему подчинялись все органы государственного управления и самоуправления.

Должность военного губернатора занимали российские государственные деятели, большинство из которых были выдающимися адмиралами Черноморского флота: Ф. А. Клокачев, Т. И. Мекензи, М. А. Войнович, Н. С. Мордвинов, Ф. Ф. Ушаков, В. П. Фондезин, И. И. де Траверсе, Н. Л. Языков, А. С. Грейг, М. П. Лазарев, Н. Ф. Метлин, А. И. Панфилов, Г. И. Бутаков, Б. А. фон Глазенап, Н. А. Аркас, М. П. Манганари, А. А. Пещуров, Р. А. Гренквист, Н. В. Копытов, С. П. Тыртов.

Это талантливые люди, с высоким уровнем образования и эрудиции, были представителями российского императора на южных рубежах государства, способствовали развитию экономики, торговли, образования и культуры. Значительная роль в этих процессах принадлежала руководителям, исполнявшим обязанности военного губернатора в Севастополе, среди них: П. В. Пустошин, А. П. Алексиани, О. А. Сарычев, Ф. Т. Биченский, К. Д. Сальти, Н. А. Столыпин, К. Ю. Патаниоти, (?) Тимофеев, М. Н. Кумани, И. И. Стожевский, А. П. Авинов, Ф. Ф. Розен, С. П. Хрущев, М. Н. Станюкович, П. С. Нахимов, Ф. М. Новосильский, П. М. Юхарин, Ф. Д. Бартнев, П. Ф. Мессер, П. М. Вукотич, П. И. Кислинский⁴⁰.

Доблестно сражавшийся во время Крымской войны 1853–1856 гг.

³⁹ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 –с. 77 (укр.).

⁴⁰ Куликов И. И., Кулик С. И., Скрипниченко А. А. Севастополь на рубеже тысячелетий. – Севастополь, 2000. – 687 с.

Черноморский флот, несмотря на блестящую победу в Синопской бухте (18 ноября 1853 г.), не смог одержать победу над Османской империей и ее союзниками (Франция, Британия, Австрия, Сардиния, Пруссия)⁴¹. Оборона Севастополя 1854–1855 гг. – 349-дневная оборона русскими войсками Севастополя – главной базы Черноморского флота, показала беспримерный подвиг моряков-черноморцев, которые сойдя на берег и затопив свои корабли, 349 дней доблестно сражались на бастионах города.

Поражение в Крымской войне и невыгодные условия Парижского мирного договора (18 (30) марта 1856 г.) лишили Россию возможности содержать военный флот и военно-морские укрепления на Чёрном море. Статья XI о нейтрализации Чёрного моря, запрещала всем черноморским державам иметь на Чёрном море военные флоты⁴².

Губернское управление делилось на судебное и административное. К административному относилась казенная палата, и приказ общего попечительства, который занимался вопросами народного образования, кредитов и здоровья, к судебному – гражданский, уголовный и совместный суд. 3 июня 1837 г. было высочайше утверждено пять законоположений, вступавших в силу с 1 января 1838 г. и имевших целью, во-первых, ввести «правильнейший и удобнейший порядок» в деятельности гражданских губернаторов и губернских правлений, в том числе образованы палаты государственного имущества⁴³, в 1851г. – присутствия по земельным вопросам⁴⁴. Во время реформ⁴⁵⁴⁶ были

⁴¹ Водовозов В. В.. Парижские мирные договоры // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

⁴² Парижский Мир 1856. Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917 гг. М., 1952., Маринин О. В. ПАРИЖСКИЙ МИР 1856. Большая российская энциклопедия. https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2320886

⁴³ Административно-полицейская реформа 1837 г. в зеркале общественного мнения. Российское историческое общество. <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/monographic/administrativno-politsejskaya-reforma-1837-g-v-zerkale-obshchestvennogo-mneniya.html>, «Общий наказ гражданским губернаторам», «Положение о порядке производства дел в губернских правлениях», «Положение о земской полиции», «Наказ чинам и служителям земской полиции», «Положение о земской почте». См.: ПСЗ–2. Т. 12. Отд. 1. № 10303–10307.

⁴⁴ По Закону 1851 г. (Уставу о земских повинностях) все земские повинности делились на государственные и губернские.

⁴⁵ Загорнов, А. А. Судебная реформа 1864 г. и капиталистическая модернизация Российской империи / А. А. Загорнов // Працы гістарычнага факультэта БДУ: навук. зб. Вып. 4 / рэдкал.: У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.]. — Мінск: БДУ, 2009. — С. 235–241.

⁴⁶ Судопроизводственная реформа Александра II — комплексная реформа судоустройства и судопроизводства, разработанная в 1861—1863 годах.

введены судовые уставы и губернатор потерял возможность влиять на суд. В 1864 году в связи с проведением Земской реформы губернаторы получили право на приостановку любого решения земских управ и собраний управляемой ими губернии по своему усмотрению, а с 1865 года губернские начальники были лишены права на отмену судебного решения и всех остальных судебных прав⁴⁷.

Должность военного губернатора в Севастополе была ликвидирована в 1864 г., город был подчинен гражданскому управлению: «Таврическая губерния. Севастополь с упразднением звания Севастопольского военного губернатора подчинен Таврическому губернскому начальству» (Собр. Улож. И Распор. 1865 г. № 18 ст.)⁴⁸ сначала Симферопольского а затем Ялтинского уезда⁴⁹.

Однако после франко-прусской войны 1870–1871 гг., вызвавшей падение французской монархии, русское правительство приступило к постепенному восстановлению своего военного присутствия в регионе. Условия Парижского мира, ограничивавшие суверенитет России на Чёрном море, были пересмотрены в 1871г. Лондонской конвенцией (заключена 13 марта 1871 г. Россией, Османской империей, Германией, Австро-Венгрией, Англией, Италией, Францией в ходе работы конференции, созванной в связи с циркуляром Горчакова (1870 г.) об отказе от условий Парижского мира, запрещавших России иметь военный флот на Чёрном море)⁵⁰.

23 августа 1873 г. было создано Севастопольское градоначальство «..в следующих границах: начиная с севера от Черного моря, ...дачею Байдарской долины, дачею отхажего леса Хаджи-Сала, опять же дачею

⁴⁷ Блинов И. А. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: историко-юридический очерк. — Пг.: Сенат. тип., 1914. — 234 с.

⁴⁸ Статистический временник Российской империи. - Санкт-Петербург : Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел, 1866-1890. -Статистический временник Российской империи. Серии 1, 2 (вып 1-25), 3 (вып. 1-18) (Сер. 3, вып. 17. - 1887. - С. 1-2 вкладки). Источник электронной копии: ПБ. Место хранения оригинала: ГПИБ. Сер. 3, вып. 19: Указатель изменений в распределении административных единиц и границ Империи с 1860 по 1887 гг. - 1887. -74 с.. -Алфавитный указатель названий: с. 51-74. <https://www.prilib.ru/item/813136> С.12

⁴⁹ Левченко Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 –с.110 (укр.)

⁵⁰ Мартенс Ф. Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1898. Т. 12; СПб., 1909. Т. 15. militera.lib.ru/docs/da/traites/index.html

Байдарской долины до Черного моря»⁵¹. То есть в состав Севастопольского градоначальства вошли нынешние села Байдарской долины и Балаклава. Севастопольский градоначальник одновременно являлся командиром порта и комендантом города. По делам гражданского управления он подчинялся Новороссийскому и Бессарабскому генерал-губернатору⁵². Просуществовало градоначальство до 1918 г.

Что касается территориальной организации, то в связи с тем, что с момента основания город строился как военная база, с возникающей необходимостью сооружения того или иного военного объекта, застраивалась и та или иная часть территории города. Поселения же возникали по мере увеличения гарнизона на выделенных для размещения семей территориях.

В Севастополе созданные в конце XVIII в. городские присутственные места без изменений продолжали функционировать до середины второго десятилетия XIX в.

К органам местного самоуправления в первый период Николаевско-Севастопольского военного губернаторства относились шестигласные городские думы, городские магистраты, сиротские и словесные суды, управления купеческих, мещанских и крестьянских общин.

26 октября 1814 г. в Севастополе прошли купеческо-мещанские выборы в соответствии с указаниями Правительствующего Сената: «...выборы по Таврической губернии повелено производить впредь по истечении каждого трехлетия в октябре месяце». В присутствии городского магистрата общество избрало городского голову, а также в городской магистрат двух бургомистров и четырех ратманов. 9 ноября 1814 г. флотский в Севастополе начальник вице-адмирал Р. Р. Галл направил рапорт Главному командиру Черноморского флота

⁵¹ Статистический временник Российской империи. - Санкт-Петербург : Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел, 1866-1890. -Статистический временник Российской империи. Серии 1, 2 (вып 1-25), 3 (вып. 1-18) (Сер. 3, вып. 17. - 1887. - С. 1-2 вкладки). Источник электронной копии: ПБ. Место хранения оригинала: ГПИБ. Сер. 3, вып. 19: Указатель изменений в распределении административных единиц и границ Империи с 1860 по 1887 гг. - 1887. -74 с.. -Алфавитный указатель названий: с. 51-74. <https://www.prlib.ru/item/813136> С.13

⁵² Севастополю 200 лет. 1783-1983 гг.: сборник документов и материалов / Главное архивное управление при Совете Министров УССР [и др.]; сост. Г. И. Вансеев [и др.]. - К.: Наукова думка, 1983. - с.59.

Н. Л. Языкову и доложил «об избранных от севастопольского общества на будущее трехлетие членов от общества следующих»: на должность городского головы единогласно был избран купец 3-й гильдии Викентий Юнг, а «кандидатом к нему» купец 3-й гильдии Аким Сергеев. В городской магистрат были избраны два бургомистра – севастопольские купцы 3-й гильдии (первый бургомистр Михайла Джина, второй – Карп Суворов) и четыре ратмана (мещанин Самойло Струзер и купцы 3-й гильдии Константин Желанов, Иван Богатырев и Алексей Лушников). Все избранные были приведены к присяге и приступили к исполнению своих обязанностей.

Официально Севастопольская городская дума была открыта 10 мая 1816 г. в соответствии с Указом Сената № 5683 от 20 апреля 1816 г. Первыми гласными, приведенными к присяге, были севастопольский мещанин Гаврила Колосов и курский мещанин Иван Тарас (впоследствии оба были купцами). В то же время, до официального создания городской думы, вместе с городским магистратом работал городской голова⁵³.

Как указывает Н.М. Терещук, «с открытием в Севастополе городской думы окончательно сформировались основные присутственные места, как то: городской магистрат, городская дума, сиротский и словесный суды, начали работу присяжные оценщики. До начала 1820-х гг. в Севастопольскую городскую думу избирали только двух «думных членов», несмотря на то что во многих российских городах работали шестигласные думы. У них были общие думы, которые являлись распорядительным органом, и они избирали свой исполнительный орган – шестигласную думу. Шестигласными они назывались потому, что горожане делились на шесть разрядов: домовладельцы, гильдейские купцы, цеховые ремесленники, именитые граждане и прочие, которых потом стали называть мещанами.

Такое небольшое количество гласных было связано с небольшим количеством гражданского населения в Севастополе, которое в начале 1820-х гг.

⁵³ ДЕНЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА. Создание городской думы в Севастополе. https://sevzakon.ru/view/pressa/allnews/vtoroj_sozyv/2022/aprel14/den_parlamentarizma_sozdanie_gorodskoj_dumy_v_sevastopole

составляло примерно 500 человек. Из них правом голоса обладало не более 50 человек, ведь голосовать могли только те, чей возраст был не менее 25 лет, кто имел капитал и платил в казну налог не менее 50 рублей в год. При этом следует учитывать границы Севастополя. Северная сторона в то время относилась к Симферопольскому уезду, а Балаклава с близлежащими селениями – к Ялтинскому уезду.

По мере увеличения населения возросло число представителей сословий и, соответственно, избирателей, и в 1821 году в Севастополе было избрано 4 гласных, а в конце 1830-х гг. стала работать полноценная шестигласная дума»⁵⁴.

Как показало исследование, практически с момента своего основания, Севастополь выполнял функции главной военной базы Черноморского флота. Исключительное политическое и военное значение этого города для России обусловило особый его статус. Севастополь в те годы являлся отдельным административным округом, и управление им находилось в руках военно-морской администрации. Главный командир флота и портов Черного моря, начиная с 1805 г., одновременно являлся и военным губернатором города, в котором, наряду с военным, было и общественное управление. Одновременно с комендантом крепости, командующим Черноморским флотом или генерал-губернатором, в большинстве случаев был и гражданский управляющий или городской голова, избираемый населением. То есть, одновременно с необходимостью управления военными, существовала необходимость обеспечения и создания условий жизнедеятельности их семей и жителей, которые не заняты непосредственно служению Отчизне. Эти вопросы как раз и решала гражданская администрация или городская управа и городской голова.

В Севастополе всем руководил капитан порта. В соответствии с «Учреждением о губерниях» генерал-губернатору принадлежала функция надзора за местным управлением (губернским).

⁵⁴ Там же.

1.2 Административно-территориальное устройство и система управления в Севастополе в период 1920-1991 гг.

После Октябрьской революции Советская власть в Севастополе была организована по образцу, который был введен на всей территории страны. Современные ученые называют такую систему советской. Вся власть действительно принадлежала советам, которые создавали свои исполнительные комитеты. Советам также были подчинены все территориальные подразделения центральных органов власти.

Во время революционных действий город неоднократно переходил из рук в руки находясь в составе Советской социалистической республики Тавриды (1918), Крымской республики (1919), Таврической губернии в составе Новороссийской области (1920), являясь Севастопольским уездом в составе Крыма (1921), Севастопольским округом (1921), Севастопольским районом (1923) в составе Крымской АССР⁵⁵⁵⁶.

Декретом ВЦИК РСФСР от 18 октября 1921 г. была создана Автономная республика Крым, в состав которой входил Севастопольский округ и Севастопольский уездный исполком, которому Севастопольский военно-революционный комитет передал полномочия, и который впоследствии был преобразован в Севастопольский окружной исполком⁵⁷. В 1930 г. Севастополь выделен в самостоятельную административную единицу с подчинением Крымскому ЦИКу⁵⁸.

Жители выбирали Севастопольский городской совет. Совет избирал Исполнительный комитет и Президиум. Севастопольский городской совет был

⁵⁵ Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783. – 1998гг.: Справочник. – Симферополь, 1999. – 897 с.

⁵⁶ Правовой статус Крыма: исторический аспект. «Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Крымской Социалистической Советской Республики». (1922.– 1 февр., № 1)..<https://sevkrimrus.narod.ru/texstes/fedorov.htm#1-1>

⁵⁷ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 18.10.1921 "Об Автономной Крымской Советской Социалистической Республике" «Нормативные акты об административно-территориальном устройстве РСФСР 1921 года» <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1921sosd.htm>

⁵⁸ Постановление ВЦИК РСФСР от 30.10.1930 о реорганизации сети районов Крымской АССР. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=22821>

высшим органом власти на территории Севастополя, Президиум городского совета – исполнительно-распорядительным органом. Президиум избирался на Пленуме и был ему подотчетен. Председателями городского совета и его Президиума в октябре 1927 г. становились ранее избранные главы Севастопольского уездного исполнительного комитета (преобразованного в окружной, а затем в городской районный исполком). Таким образом, эти три органа власти и управления в Севастополе возглавлялись одним лицом.

Первые выборы в Севастопольский городской совет рабочих, военно-морских и красноармейских депутатов состоялись в июне 1921 г., срок полномочий городского совета составлял 3 месяца. Отчеты о деятельности исполнительного комитета заслушивались на Президиуме, Пленуме городского совета. Президиум Севастопольского городского совета был подотчетен непосредственно ЦИКу Крымской АССР⁵⁹.

Такая схема существовала до 1927 г., когда было завершено разграничение полномочий городского совета и районного исполнительного комитета, разделены бюджеты, городской совет и райисполком стали возглавлять разные лица.

В 1930 г. город Севастополь был выделен в самостоятельную административную единицу, районный центр перенесен в Балаклаву. С ликвидацией Севастопольского райисполкома полномочия Президиума городского совета расширились. Он осуществлял полную исполнительно-распорядительную деятельность на территории города и в пригородных населенных пунктах, которые входили в состав города (3 сельских совета действовали в пригородных поселениях: Новоземельский, Бартеньевский, Инкерманский). В составе Бельбекского (до 1921 г.), затем в составе Бартеньевского (с 1923 г.) был поселок Любимовка. В октябре 1931 г. в подчинение Севастопольского городского совета был передан поселок Октябрь (Александро-Михайловский хутор с авиационной школой, там

⁵⁹ Константин Колонтаев Создание и деятельность органов государственной власти в Крыму и Севастополе, и образование Крымской АССР в ноябре 1920 - в 1921 году. https://samlib.ru/k/kolontaew_k_w/kkolontaew_k_w-55.shtml

располагавшейся), в декабре в границы города было включено село Мамашай и территория «Садвинтреста». В январе 1932 г. сельсоветы были переименованы в поселковые, их стало четыре. Село Кача, образованное 21 ноября 1911 г. (закладка зданий Качинской летной школы), получило статус посёлка городского типа в 1938 году. Указанный статус Кача сохранила до сих пор⁶⁰.

В соответствии с Постановлением Президиума ЦИК Крымской АССР от 25 февраля 1938 г. Севастополь был разделен на три городских района: Центральный, Корабельный, Северный, имевших пригороды. В 1939 г. поселок Мекензиевы горы и села Бартеневского сельского совета, куда входила Любимовка, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 марта 1939 г. были включены в состав Севастополя с ликвидацией поселкового и сельского советов⁶¹.

24 декабря 1939 г. состоялись первые выборы в Севастопольский городской совет депутатов трудящихся по новой Конституции (1936 г.)⁶². 2 января 1940 г. на первой сессии был избран исполнительный комитет городского совета, в который вошли созданные районные исполнительные комитеты.

С началом Великой Отечественной войны городской совет перестроил свою работу в соответствии с задачами военного времени. Председатель Севастопольского горисполкома был включен в состав Городского комитета обороны, созданного в Севастополе 23 октября 1941 г., и являлся заместителем председателя комитета. Возглавлял ГКО первый секретарь ГК ВКП (б)⁶³⁶⁴. В его состав входили начальник городского отдела НКВД и представитель военного командования в Севастополе.

В апреле 1944 г. было издано Постановление Коллегии Народного

⁶⁰ Архивная справка № 125 от 29.11.2004г. // Государственный архив Севастополя – 10 с.

⁶¹ Там же.

⁶² Севастополь. Исторический календарь. 1939 год. Политика у моря. <https://pum24.ru/news/sevastopol-istoricheskiy-kalendar-1939-god>

⁶³ Севастопольская оборона 1941–1942. <https://bigenc.ru/c/sevastopol-skaia-oborona-1941-1942-f86b68>

⁶⁴ Рузаев С. В. Городской комитет обороны в системе органов власти г. Севастополя (октябрь 1941 г. Июнь 1942 г.) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2013. №376. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskoy-komitet-oborony-v-sisteme-organov-vlasti-g-sevastopulya-oktyabr-1941-g-iyun-1942-g> (дата обращения: 07.12.2025).

комиссариата по строительству СССР № 15с от 27 апреля 1944 г. «О восстановлении Главной военно-морской базы Черноморского флота СССР в г. Севастополе»⁶⁵. 10 мая 1944 г., на следующий день после освобождения г. Севастополь от немецко-фашистской оккупации, в городе была восстановлена советская власть. Сразу же после освобождения Севастополя в 1944 г. решением правительства СССР город был закрыт, и въезд в него осуществлялся только по пропускам. Пропускной режим обеспечивали подразделения МВД СССР. На основных въездах в город были выставлены специальные посты, на которых круглосуточно несли дежурство вооруженные представители севастопольской милиции и патрульная служба частей Севастопольского гарнизона.

11 июня 1945 г. состоялась XIV сессия, на ней присутствовали 45 делегатов из 292 избранных в декабре 1939 г.

В дальнейшем было осуществлено множество изменений в административно-территориальном устройстве города Севастополя и важные реформы в административном управлении.

30 апреля 1946 г., Совет министров РСФСР принял постановление № 293 «О генеральном плане города Севастополя». Согласно постановлению, перед городом стояла «почетная задача – в кратчайший срок восстановить город-герой и сделать его более красивым, чем он был до войны». В документе утверждался генплан Севастополя, разработанный архитектурно-проектной мастерской Министерства Вооружённых сил СССР под руководством профессора Г.Б. Бархина⁶⁶

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 июня 1948 г. деление Севастополя на районы было отменено. 25 октября 1948 г. Советом Министров СССР было издано Постановление № 403 «О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя», в соответствии с которым было создано сразу два управления по восстановлению Севастополя: при Совете Министров СССР и при

⁶⁵ ПГАЭ. Ф. 8590. Оп. 1. Д. 271. Л. 2. <https://docs.cntd.ru/document/9035880>

⁶⁶ https://e-ecolog.ru/docs/9NrqKhE7I_6rsz_EPXF0B/full

Совете Министров РСФСР⁶⁷. В Постановлении указывается, что Совет Министров СССР считает неотложной государственной задачей всемерное ускорение восстановления Севастополя как первоклассной военно-морской крепости и в п.57 – «Выделить г. Севастополь в число городов республиканского подчинения». О том, что Севастополь как военно-морская база, обозначено также в этом Постановлении: «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».

29 октября 1948 г. издан Указ Президиума Верховного Совета РСФСР года № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр»⁶⁸ (Протокол № 12, п. 78) со следующим пунктом: «Выделить город Севастополь в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнести его к категории городов республиканского подчинения»⁶⁹.

Постановлением Совета Министров РСФСР № 1082 от 29 октября 1948 г. «Вопросы города Севастополя», Министерство финансов РСФСР и Крымский облисполком были обязаны выделить бюджет города Севастополя из бюджета Крымской области на 1948 год и не позднее 20 ноября 1948 года представить его

⁶⁷ Постановление №403 Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года, О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

⁶⁸ Государственный архив г. Севастополя, ф. Р-79, оп. 2, д. 103, л. 229.

ГА РФ Ф. А-385. Оп. 17. Д. 977. Л. 1.

⁶⁹ УКАЗ Президиума Верховного Совета РСФСР О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

⁷⁰ Федоров А. В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. – Москва // Издательство МГУ. – 1999. – С.34.

на утверждение Совета Министров РСФСР⁷¹.

По сути, этими документами, Севастополь исключался из состава Крымской АССР, которая в 1946 г. была преобразована в Крымскую область РСФСР, и становился городом республиканского подчинения, т.е. подчинения РСФСР, а не Крымской области. На территории города была введена отличная от Крыма система управления, в том числе режим строгого ограничения пребывания иностранных граждан. С этого периода времени в Крыму существовали две административно-территориальные единицы с особым хозяйственным статусом: Крымская область и город Севастополь.

Такой же статус существовал всего у нескольких городов. В 1931 году два крупных города СССР – Москва и Ленинград были отделены от их областей в самостоятельные единицы. Кроме того, Ленинград, не являясь столицей республики, также получил категорию «город республиканского подчинения». В 1943 и 1946 году соответственно от своих областей в самостоятельные единицы были отделены города Ташкент и Минск. Как отмечает Похлебкин В.В. «В СССР не существовало статуса городов союзного подчинения. Высшим рангом (разрядом) был статус города республиканского подчинения (на уровне союзной республики). Этот статус присваивался в сталинскую эпоху крайне редко и строго индивидуально, в силу конкретно складывающихся историко-политических причин (т.е. либо военного, экономического, культурно-политического значения, либо за исторические и революционные заслуги).

Так впервые этот ранг был присвоен:

Москве – 16 июня 1931 г. особым постановлением Президиума ЦИК СССР;

Ленинграду – 3 декабря 1931 г. постановлением Президиума ВЦИК РСФСР;

Ташкенту – в 1943 году Указом Президиума Верховного Совета СССР;

Минску – 14 мая 1946 г. Указом Президиума Верховного Совета БССР;

⁷¹ Постановление Совета Министров РСФСР № 1082 от 29 октября 1948 г. "Вопросы города Севастополя". <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

Севастополю — в 1948 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР.

После 1948 года индивидуального присвоения ранга города республиканского подчинения не производилось вообще!

С 1 марта 1954 г. все столицы союзных республик независимо от численности населения, экономического потенциала, стратегического и культурного значения циркулярным распоряжением ЦСУ СССР были отнесены к городам республиканского подчинения, так сказать, по должности, то есть автоматически. Это было одним из симптомов бюрократизации советского управления, таким же, как и раздача орденов не за конкретные заслуги, а за выслугу лет, к очередному юбилею». Таким образом, отмечает учёный, Севастополь был последним городом в СССР, получившим свой ранг «республиканского» за фактические заслуги, за свое фактическое стратегическое значение. Он был поставлен на одну доску с крупнейшими и важнейшими городами страны — одним из первой пятерки. Все это резко подчеркивало не местное, региональное, а общегосударственное значение Севастополя, выделяло его из тысячи провинциальных городов»⁷².

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 ноября 1949 г. № 742/5 в Севастополе вновь образованы три района: Сталинский – вместо Центрального, Корабельный, Северный⁷³. 14 октября 1954 г. подписан Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР, по которому Северный район был переименован в Нахимовский. Решением Севастопольского горисполкома 31 октября 1961 г. Сталинский район города был переименован в Ленинский.

Наиболее значительные преобразования в административно-территориальном устройстве Севастополя произошли в 1957 г. и в 1962 г.⁷⁴. Согласно Указа Президиума Верховного Совета УССР от 24 апреля 1957 г. решением Севастопольского горисполкома от 10 мая 1957 г. город Балаклава и

⁷² Похлебкин В.В. К Истории административно-правового и государственного статуса города, порта и военно-морской базы Севастополя (1783—1996 гг.). Московский журнал международного права. 1997;(1):105-117. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-1997-1-105-117>. <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1953/1855>

⁷³ Севастопольский городской государственный архив, ЕД 79 ОП2. ЕД 147 Л.39

⁷⁴ Архивная справка № 810 от 04.11.2003г. // Государственный архив города Севастополя – 12 с.

поселок Пригородное были включены в границы г. Севастополя с образованием Балаклавского района, Нахимовский и Корабельный районы были объединены в один – Нахимовский. С этого времени Балаклава потеряла свой статус, которого не существует до сих пор. В подчинении Севастопольского городского совета оставалось три районных исполнительных комитета, и был принят в подчинение Чернореченский сельский совет, который до этого входил в состав Балаклавского района. В 1962 г. Чернореченский сельский совет упразднен в связи с включением в черту города Севастополь. С этого времени села Хмельницкое, Оборонное, Нижнее Черноречье, Верхнее Черноречье, Штурмовое, Морозовка потеряли статус и сегодня это территория сельской зоны города Севастополь.

Надо заметить, что любая трансформация административно-территориального устройства, будь то включение в городскую черту или ликвидация поселкового совета, означала утрату статуса. Такие правовые аспекты как наличие поселкового совета – органа управления, вообще не принято было учитывать. Так был утрачен статус многих территориальных образований. Населенный пункт есть, название есть, а статуса нет. Как указывалось, ранее, такая трансформация статуса коснулась, в том числе Любимовки, Бартеньевки, Черноречья, Балаклавы.

С 1965 г. территория, на которую распространялась власть Севастопольского городского совета, значительно была расширена. В подчинение районным советам Бахчисарайского р-на были переданы сельские населенные пункты, в т.ч. села Байдарской долины. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 января 1965 г. из Бахчисарайского района в Балаклавский были переданы села Орлиное, Гончарное, Кизиловое, Колхозное, Новобобровка, Озерное, Павловка, Передовое, Подгорное, Резервное, Родниковое, Россошанка, Тыловое, Широкое. В том же году Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1965 г. из Бахчисарайского района в Нахимовский район города Севастополя были переданы села Верхнесадовое, Дальнее, Поворотное, Фруктовое, Фронтное.

В 1975 г. в составе г. Севастополь был образован четвертый район – Гагаринский.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 января 1976 г. Северная часть Балаклавского района (поселок Инкерман) была преобразована в город районного подчинения с присвоением ему названия Белокаменск (в 1991 г. переименована в г. Инкерман).

В октябре 1977 г. в соответствии с новой Конституцией РСФСР Севастопольский городской совет депутатов трудящихся был переименован в Севастопольский городской совет народных депутатов. До конца 80-х годов дальнейших переименований, изменений в структуре городского совета не происходило.

17 февраля 1987 г. в Нахимовском районе г. Севастополь был образован Андреевский сельский совет, в состав которого вошли поселки Андреевка и Солнечное.

В 1991 г. из Бахчисарайского района в Балаклавский район г. Севастополя был передан Терновский сельский совет, в состав которого входят села Терновка и Родное.

В таком административно-территориальном дизайне город Севастополь вошел в состав Украины. В составе Украины Севастополь также имел специальный статус, который хоть и был обозначен в Конституции, но механизм его реализации так и остался не определенным ввиду отсутствия обозначенного закона.

В соответствии с новыми законодательными актами в городе Севастополь состоялась следующая трансформация системы управления. В 1990 г. был избран Севастопольский городской совет с 200 депутатскими мандатами сроком на четыре года. Это был представительный орган всей территориальной общины города. На первой сессии Севастопольского городского совета 21 созыва 11 апреля 1990 г. на основании ст. 128 Конституции УССР и постановлений Верховного Совета УССР от 5 марта 1990 г. был создан Президиум городского совета. Новый этап развития местного самоуправления в Севастополе получило в

1991 г., после введения в действие закона УССР «О местных советах народных депутатов УССР и местном самоуправлении». Вследствие вступления в законную силу этого закона 20 апреля 1991 г. Президиум городского совета был упразднен и создана Коллегия постоянных комиссий Севастопольского городского совета. В дальнейшем реорганизация власти проводилась неоднократно. В эти годы происходил поиск путей совершенствования управления, проведения реформ по демократизации общественных отношений.

1.3 Административно-территориальное устройство и система управления в Крыму в период 1921-1991 гг.

Крым относится к тем немногим территориям современной России, где так интенсивно происходил процесс миграции и ассимиляции многочисленных народностей и существовало столько государственных и автономных образований. Здесь взаимодействовали цивилизации античной Греции и Рима, Древней Руси и Византии, Хазарии и Балтийских стран. Что касается государственных образований, то в Древнем и Средневековом Крыму это греческие города – государства (Пантикапея, Кеммерик, Феодосия, Мирмекий), Скифское государство, город-государство Херсонес, княжество Феодоро, итальянские фактории, Крымское Ханство.

Как отмечалось ранее, включению Крыма в состав Российской империи предшествовал Кючук-Кайнарджийский мирный договор 1774 г., который завершил русско-турецкую войну 1768–1774 гг. В соответствии с этим договором Крымское ханство приобрело независимость от Турции. 8 (19) апреля 1783 г. был издан Манифест Великой Императрицы Екатерины II «О принятии полуострова Крымского, острова Тамани и всей Кубанской стороны под Российскую державу». Менее чем через год после издания Манифеста императорским Указом от 2 (13) февраля 1784 г., на территории присоединённого к России в 1783 г. Крымского ханства, была учреждена

Таврическая область⁷⁵, преобразованная в 1802 г. в губернию⁷⁶.

В XX веке на территории Крыма в разное время существовали государственные образования. Советская Социалистическая Республика Таврида (март 1918 г.) и Крымская Советская Социалистическая Республика (1919 г.). Решения о создании этих республик принимались на заседаниях Политбюро или пленумах Центрального Комитета Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков) (ЦК РКП (б)), которые декларировали существование этих государственных образований, но не определяли их конституционно-правовой статус⁷⁷. Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика историю своего создания начинает с 18 октября 1921 г., когда было принято совместное Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) и Российского Национального комитета (РНК) «Об Автономии Крымской Советской Социалистической Республики»⁷⁸, в соответствии с которым надлежало образовать Автономную Крымскую Социалистическую Советскую Республику, как часть РСФСР, в границах Крымского полуострова из существующих округов: Джанкойского, Евпаторийского, Керченского, Севастопольского, Симферопольского, Феодосийского и Ялтинского.

Таким образом, решение о создании в Крыму автономной республики принималось центральными партийными и государственными органами Советской России. Особенностью образования Автономной Крымской Социалистической Советской Республики, было то, что отличие от большинства автономий, где существовало преобладание коренного населения, Крымская Автономная Республика не являлась татарской. На этой особенности акцентирует внимание А. В. Федоров, со ссылкой на В. В. Похлебкина⁷⁹, отмечая

⁷⁵Таврическая область. Большая российская энциклопедия. <https://bigenc.ru/c/tavricheskaia-obl-ast-be5890>

⁷⁶ http://crimea.gov.ru/o_gossovete/istoriya_sovremennost

⁷⁷ Андреев А.Р. История Крыма. – М.: Издательство Межрегиональный центр отраслевой информатики Госатомнадзора России, 2007. – с. 84.

⁷⁸ «Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Крымской Социалистической Советской Республики». (1922.– 1 февр., № 1). <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1921sosd.htm>

⁷⁹ Похлебкин В.В. К ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТУСА ГОРОДА, ПОРТА И ВОЕННО-МОРСКОЙ БАЗЫ СЕВАСТОПОЛЯ (1783—1996 гг.). М <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1953/1855>осковский журнал международного права. 1997;(1), С.110. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-1997-1-105-117>. <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1953/1855>

что 65% населения Крыма, т.е. две трети, было русскими, 14 % крымских татар, 9 – греков, 7 – караимов (вместе с евреями) и 3 % потомков древних готв (вместе с немцами)⁸⁰. Специфика состава населения Крыма, его национальное многообразие и тесные хозяйственные связи различных национальных групп с однородными хозяйственными функциями – все это придавало Крыму особый характер, требовало проведения крайне дифференцированной национальной политики в этом регионе.

Первая конституция Крымской автономии была принята 10 ноября 1921 г. В статье «К провозглашению Крымской республики», опубликованной 25 октября 1921 г. в газете Народного комиссариата РСФСР по делам национальностей «Жизнь национальностей», утверждалось, что вопрос о создании национальной автономии в Крыму решался в условиях горячих споров, в ходе которых многие выступали за придание полуострову статуса области, однако в итоге было решено, «что заинтересованность всей Федерации в Крыму может иметь свои положительные результаты лишь в попутном удовлетворении насущных нужд местного коренного населения». «Нельзя было оставить без внимания то важное обстоятельство, что самая компактная часть крымской деревни – татары, составляющие вместе с немногочисленным пролетариатом городов базу Советской Власти в Крыму, в течение долгих лет подвергались физической и культурной деградации, благодаря тем экономическим условиям, в которые они были поставлены старым режимом», – говорилось в ней. Исходя из этого, Центральная Советская власть для «вызова полного доверия со стороны коренного населения» и «непосредственной помощи и участия последнего в деле нового советского строительства» приняла решение о предоставлении ему «широких прав, которые позволили бы ему с достаточной свободой и гибкостью решительно приступить к разрешению ряда остро стоящих вопросов». Крымская республика была охарактеризована в статье как «закрепление максимума автономных прав и инициатив для широких трудовых масс коренного населения

⁸⁰ Федоров А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. – Москва // Издательство МГУ. – 1999. <https://sevkrimrus.narod.ru/texstes/fedorov.htm#3-2>

в деле их культурного и экономического возрождения»⁸¹.

Крымская Автономная Республика была наделена всеми правами советской социалистической республики, наряду с другими автономиями, как: собственность управления с центральным исполнительным комитетом во главе; право рассмотрения и утверждения собственного крымского бюджета; право выдвигать местное население на руководящие должности в управленческом аппарате и аппарате местного самоуправления.

Можно говорить о том, что была создана классическая автономная республика по советской модели, согласно которой ни одна из национальностей Крыма не была обделена вниманием, т.к. постоянно решались вопросы поддержания межнационального согласия на территории Крымской АССР. Крым, как автономная республика, был представлен и в системе Верховного Совета Союза ССР, то есть в Совете Союза, Совете национальностей, а также Совете старейшин Совета Союза и Совете Старейшин Совета Национальностей⁸².

Необходимо упомянуть о том, что в системе исполнительного комитета Крыма каждая из национальностей имела свое представительство в виде бюро – это русское бюро, татарское, караимское и даже эстонское бюро. Хотя проживающее в то время в Крыму количество эстонцев было довольно невелико. Естественно, начиная с 30-х годов ситуация несколько менялась, исходя из политических процессов, национальной политики – т.н. «политики декоренизации», которая проходила во всем Советском Союзе. Но в целом советская власть применяла различные способы недопущения межэтнических и межнациональных конфликтов на территории Крыма.

Закрепление правового статуса Крымской Автономной Республики

⁸¹ К провозглашению Крымской республики / Журнал «Жизнь национальностей». 25.10.1921 г. №23/121. Куртсеитов Рефик Джаферович Крымская АССР, как реализованное право на самоопределение крымскотатарского народа в 1921–1945 гг.: создание, этнокультурное, социально-политическое развитие // Крымское историческое обозрение. 2023. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krymskaya-assr-kak-realizovannoe-pravo-na-samoopredelenie-krymskotatarskogo-naroda-v-1921-1945-gg-sozdanie-etnokulturnoe-sotsialno> (дата обращения: 20.11.2025).

⁸² Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 19 апреля 1979 года N 3-Х. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: <https://docs.cntd.ru/document/901817394>

положило начало оформлению ее административно-территориального деления.

8 округов, которые были созданы в 1921 году, трансформированы в 16 районов 15 сентября 1930 г., при этом в непосредственное подчинение Крымскому ЦИК были отнесены выделенные в самостоятельные административные единицы города Крымской АССР: Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосия. Уже через месяц, 30 октября 1930 г. была проведена реорганизация сети районов и созданы национальные районы (еврейский, немецкий, татарские (их так не называли, но, по сути они такими стали). К городам непосредственного подчинения ЦИКу Крымской АССР – Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосия – добавили Ялту.

Это значимое изменение в административно-территориальном делении Крыма было осуществлено в соответствии с Постановлением ВЦИК от 30 октября 1930 г. «О реорганизации сети районов Крымской АССР». Документом было обозначено следующее: «1. Внести следующие изменения в административно-территориальное деление Крымской АССР:

1) Образовать национальный еврейский район Фрайдорфский с центром в д. Фрайдорф, в состав которого включить: а) сельсоветы Джанкойского района: Шигимский, Сталинштадтский, Лариндорфский, Акчеринский, Айбарский, Япунджинский, Буденновский, Джурчинский, Люксембургский и Рыковский; б) Бурчинский сельсовет, Симферопольского района; в) сельсоветы Евпаторийского района: Айкальский, Атайский, Аджи-атманский, Акшейхский, Антский, Бий-орлюкский, Биюк-кабанский, Биюк-бузавский, Баясутский, Дорт-сакальский, Джелалский, Каймачинский, Кизильбайский, Коджамбакский, Кара-Чора-моллинский, Кара-найманский, Кучук-асский, Кадышский, Лениндорфский, Мережинский, Отешский, Ай-джурчинский, Ратндорфский, Рейзендорфский, Старо-бурнакский, Фрайдорфский, Тагайлынский, Ташкуйский, Черкесский, Эски-аликеченский; селения Агайского сельсовета: Агай-Беллона, Агай-Герта, Коджалак, Нейбрянск, Тураш, Тавкель-Нейман, 75-й южный участок, 12-й участок, 26-й участок, Чондалай, Шейх-Эли-новый, Шейх-Эли-татарский, Шейх-Эли-старый; селения Киргиз-

казакского сельсовета: Бакал-казакский, Бакал-пристань, Бакал-татарский, Кескенчи, Кучук-Абай; селения Чайанского сельсовета: Чайан-Веселое, Кенегез, Кармыш-Чаян, Карполу, Моргельфе-русский, Моргельфе-татарский;

2) образовать национальный немецкий район Биюк-Онларский, с центром в пос. Биюк-Онлар, в состав которого включить:

а) сельсоветы Джанкойского района: Владиславовский, Тотанайский, Бекказинский, Немецко-джанкойский, Кодагайский, Ворлакский, Раттендорфский, Новопокровский, Даниловский, Курманский, Анновский, Рейзендорфский, Кендженский, Немецко-ишуньский, Александровский, Сеитбулатский, Куллар-кипчакский, Кончишавзинский, Самазский, селения Акшейхского сельсовета: Дулат и Колтамак, артель Хохлай, Майфельдского сельсовета, селения Колайского сельсовета: Аксюру-Конрат-русский, Кара-Тотанай, Колай-татарский, Месют, Остгейм, (Берекет), селения Марьинского сельсовета: Джургун-Мирновка, Дмитриевка, Ново-Дмитриевка, Джаракчи, Асс-Джаракчи;

б) сельсоветы Симферопольского района: Григорьевский, Ташлыдаирский, Старо-итакский, Барангарский, Бешуй-элинский, Карасанский, Джага-Шейх-элинский, Куру-Джага-Шейх-элинский, Табулдынский, Айтуганский, Салтир-киятский, Камбарский, Немецко-картмышикский, Спатский, Ново-Михайловский, Джума-абламский, Тишийский, Биюк-таксабинский, Богатырский, Джамбулды-конрадский, Биюк-онларский;

в) селения Новосельского сельсовета, Феодосийского района: Баяут-немецкий, Баяут-русский и Старый Баяут;

г) селения Темешского сельсовета, Евпаторийского района: Темеш и Бешуй-Эли;

3) образовать Сейтлерский район с центром в пос. Сейтлер, в состав которого включить: а) сельсоветы Феодосийского района: Новосельский без трех селений, вошедших в Биюк-онларский район, Сеткинский, Таймазский, Митрофановский, Дортенский, Сейтлерский, Бурнашский, Желябовский, Ново-керлеутский, Бешкуртка-Вакуф, Саурчинский, Вешаранский, Ичкинский,

Аликеченский, Емельяновский, Белокошский, Кольчурицкий, Киянлынский, селения Эссен-экинского сельсовета: Менгермен-немецкий, Менгермен-русский, б) сельсоветы Джанкойского района: Средне-джанкойский, Мангитский, Николаевский, Акимовский, Ногайлы-ахматский; в) Новоцарицинский сельсовет, Карасубазарского района;

4) образовать Ак-мечетский район, с центром в пос. Ак-Мечеть, в состав которого включить: а) сельсоветы Евпаторийского района: Ак-каджинский, Ак-мечетский, Донузлавский, Киргиз-казакский без селений, вошедших в Фрайдорфский район, Кульсадыкский, Кунанский, Керлеутский, Караджинский, Садыр-богайский, Сабанчинский, Яшпекский, селения Агайского сельсовета: Баим, Джаманак-русский, Джаманак-татарский, Карчига, Каспир-сырт, Каспир-Эльгеры, Токмак, Чонгурчи-татарский, Чонгурчи-русский;

5) образовать Алуштинский район с центром в г. Алуште, в состав которого включить: а) сельсоветы Ялтинского района: Алуштинский, Кучук-ламбатский, Биюк-ламбатский, Корбеклынский, Шумский, Демерджинский, Улу-узеньский, Куру-узеньский, Кучук-узеньский, Туакский; б) Ускуцкий сельсовет, Карасубазарского района;

6) образовать Ишуньский район с центром в поселке Ишунь, в состав которого включить следующие сельсоветы Джанкойского района: Мангутский, Воронцовский, Биюк-кашкаринский, Ишуньский, Армяно-базарский, Асснайманский, Надеждинский, Ново-александровский, Воинский и Тарханский;

7) Выделить в самостоятельные административные единицы города Крымской АССР: Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосию и Ялту, подчинив горсоветы этих городов непосредственно ЦИКу Крымской АССР;

8) присоединить к городу Севастополю в порядке Постановления Президиума ВЦИК от 20 августа 1930 г. о работе, структуре и штатах горсовета в связи с ликвидацией округов (СУ, 1930, № 41, ст. 493) селения Севастопольского района: Бартеньевку, Учкучевку, Любимовку, Инкерман и Омегу и к городу Керчи сельсоветы Керченского района: Скасиево-фонтанский, Катерлезский, Еникальский и Старо-карантинный.

2. Реорганизацию сети районов Крымской АССР закончить к 15 ноября 1930 года».

Важной вехой государственного строительства в Крыму стал IX Чрезвычайный съезд Советов Крымской АССР, который проходил с 1 по 4 июня 1937 г. Съезд принял проект второй Конституции автономии, подготовленный на основе Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. Глава II «Государственное устройство» утверждала вхождение Крымской АССР в состав РСФСР, с правом осуществления государственной власти на автономных началах, деление региона на 26 районов и шесть городов особого подчинения: Симферополь, Севастополь, Керчь, Евпатория, Феодосия, Ялта⁸³.

В 1935 г. районы разукрупнили и создали 25 районов, в том числе Балаклавский. Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосия по-прежнему остались городами Крымского подчинения.

О верной (отвечающей современным вызовам) организации государственного управления свидетельствовали результаты развития Крыма, о чем упоминалось в энциклопедических словарях. В 1937 г. Малая Советская Энциклопедия писала в статье «Крымская АССР»⁸⁴: «Крым превращен в передовую индустриально-аграрную национальную республику». Национальный характер автономных республик также отмечался и в других изданиях, к примеру, в Большой Советской Энциклопедии: «Автономная советская социалистическая республика, самоуправляющаяся национально-территориальная единица. Республиканская автономия есть форма политического самоуправления для тех наций Советского Союза, которые, в отличие от наций, организованных в автономные области, находятся на более высокой ступени, по своей численности и культурному уровню, но которые, тем не менее, ещё не настолько значительны, чтобы образовать Союзную республику как часть СССР»⁸⁵. В годы Великой Отечественной войны территория Крыма

⁸³ http://crimea.gov.ru/o_gossovete/istoriya_sovremennost

⁸⁴ "Крымская АССР". Малая Советская Энциклопедия. 1937, том 5, с. 1013. : <https://ndkt.org/statya-krymskaya-assr-v-maloy-sovetskoj-entsiklopedii-1937-t.-5.html>

⁸⁵ Автономная Советская Социалистическая республика. БСЭ, 1926 год.: <https://ayderbektash.livejournal.com/51030.html>

была оккупирована нацистской Германией и Румынией (1941-1944) и организационная структура не изменялась, хотя попытки сделать это предпринимались временной оккупационной администрацией⁸⁶⁸⁷.

Указом Президиума ВС РСФСР Крымская АССР преобразована в Крымскую область в составе РСФСР⁸⁸ со следующим административно-территориальным делением: 6 городов областного подчинения (Симферополь, Севастополь, Керчь, Феодосия, Ялта, Евпатория), 7 городов районного подчинения (Алупка, Алушта, Балаклава, Бахчисарай, Белогорск, Джанкой, Старый Крым.) В дальнейшем, в соответствии с Указом Президиума ВС РСФСР⁸⁹ от 14 декабря 1944 г. № 621/6 26 районов было преобразовано в 11.

Указом Президиум Верховного Совета Союза Советских Социалистических республик от 30 июня 1945 г. «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР»⁹⁰ утверждено представление Президиума Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР.

25 июня 1946 г. Верховным Советом РСФСР было внесено соответствующее изменение в ст. 14 Конституции РСФСР 1937 г.⁹¹. В 1945 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О переименовании сельских Советов и населенных пунктов Крымской области», в связи с чем

⁸⁶ Неменко А.В. Крым под оккупацией. 1941-1944. Обратная сторона войны. Издательство Язуз, 2020. – 400 с.: labirint.ru/books/750238/

⁸⁷ Романько О. В. Нацистская оккупационная политика на территории Крыма (1941-1944): историография проблемы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Исторические науки. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsistskaya-okkupatsionnaya-politika-na-territorii-kryma-1941-1944-istoriografiya-problemy> (дата обращения: 20.11.2025).

⁸⁸ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР // Сборник Законов СССР. 1938-1961. М., 1961. С. 67. Электронная библиотека исторических документов: <https://docs.historyrussia.org/nodes/165642>

⁸⁹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР. О переименовании районов и районных центров Крымской АССР. 14 декабря 1944 г. 14 декабря 1944 г. № 621/6.: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/165640-ukaz-prezidiuma-verhovnogo-soveta-rsfsr-o-pereimenovanii-rayonov-i-rayonnyh-tsentrov-krymskoy-assr-14-dekabrya-1944-g>

⁹⁰ Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических республик от 30 июня 1945 г. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938–1958 гг. (М., 1959.–С. 54). <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1945-46.htm>

⁹¹ Закон РСФСР от 25.06.1946 Об упразднении Чечено-Ингушской АССР и о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область. Заседания Верховного Совета РСФСР (седьмая сессия), 20–25 июня 1946 г.: Стеногр. отчет, 1946. – С. 361.: <http://sevkrimrus.ru/docs/4-ussr/213-zakon-rsfsr-ot-25-06-1946>

началось самое масштабное переименование населенных пунктов, т.н. «война с не русскими названиями». Новая и последняя волна переименований пришла в Крым в 1948 году. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 мая 1948 г. № 745/3 «О переименовании населенных пунктов Крымской области»⁹² проведено массовое изменение названий населенных пунктов⁹³. Не коснулось оно только нескольких городов (в числе которых и Севастополь). Переименование населенных пунктов с нерусскими названиями коснулось 333 – в 1945 году и 1062 – в 1948 году.

25 июня 1946 г. Верховный Совет РСФСР утвердил преобразование Крымской АССР в Крымскую область и внёс соответствующие изменения в Конституцию⁹⁴. Административным центром области стал город Симферополь. Севастополь, как было обозначено выше, был подчинен союзному управлению и отнесен к городам республиканского подчинения.

В 1954 году, по представлению Совета Министров РСФСР, было принято постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.02.1954 № 156 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР»⁹⁵, на основании которого 19 февраля 1954 г. Президиумом Верховного Совета СССР издал Указ «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР»⁹⁶. В апреле 1954 года Крымская область была передана в состав Украинской ССР с формулировкой: «Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и

⁹² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР О переименовании сельских Советов и населенных пунктов Крымской 21 авг. 1945 г. д. № 619/3 Электронная библиотека исторических документов (ЭБИД): docs.historyrussia.org/nodes/165643

⁹³ Из протокола №33 заседания бюро Крымского обкома ВКП(б). ГА АРК, ф.1, оп.1, д.2848, л.45-46

⁹⁴ Закон РСФСР от 25 июня 1946 г. Об упразднении Чечено-Ингушской АССР и о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область. Заседания Верховного Совета РСФСР (седьмая сессия), 20–25 июня 1946 г.: Стеногр. отчет, 1946.–С. 361.

⁹⁵ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946 - 1954 гг.. — М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. — С. 105. — 108 с. • 5 февраля 1954 г. ГААРК, НСБ, СИФ, 1954 г. https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_Президиума_ВС_РСФСР_от_05.02.1954_О_передаче_Крымской_области_из_состава_РСФСР_в_состав_Украинской_ССР

⁹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР "О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР", публикация в "Ведомостях Верховного Совета СССР" от 9 марта 1954, стр. 1.

Украинской ССР»⁹⁷.

Многие современные исследователи и политики считают, что передача Крыма была осуществлена с многочисленными нарушениями законодательства и норм международного права⁹⁸, что имеет веские основания. В соответствии со статьей 14 Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утвержденной Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937, в состав РСФСР входила Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика⁹⁹.

В Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г., Крымская АССР впервые указана в качестве Автономной Советской Социалистической республики в составе РСФСР в связи с принятием Закона СССР от 15.01.1938 «Об изменении и дополнении статей 22, 23, 26, 28, 29, 49, 70, 77, 78 и 83 Конституции (Основного закона) СССР»¹⁰⁰.

Как указывалось, выше, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30.06.1945 «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР» утверждено представление Президиума Верховного Совета РСФСР о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР. Законом СССР от 25.02.1947 «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного закона) СССР» статья 22 была изложена в новой редакции, где в состав РСФСР входила уже Крымская область¹⁰¹.

⁹⁷ Закон СССР от 26.04.1954 "О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР": constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/

⁹⁸ Мошкин С. В. Крымский передел в 1954 году // Дискурс-Пи. 2019. №1 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krymskiy-peredel-v-1954-godu> (дата обращения: 20.11.2025).

⁹⁹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.): https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/

¹⁰⁰ Закон СССР от 15 января 1938 г. «Об изменении и дополнении ст.ст. 22, 23, 26, 28, 29, 49, 77, 70, 78 и 83 Конституции (Основного Закона) СССР». «Ведомости Верховного Совета СССР», 7 апреля 1938 г., № 1, с. 1.: [constitution.garant.ru, docs.cntd.ru](https://constitution.garant.ru/docs.cntd.ru)

¹⁰¹ Закон СССР от 25.02.1947 Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР. Заседания Верховного Совета СССР [2-го созыва, третья сессия (20-25 февраля 1947 г.) : стенографический отчет. - 1947. — С. 383-391 - 406, [1] с.]. : <http://docs.cntd.ru/document/901982228>

Необходимо отметить, что ни Конституция РСФСР¹⁰², ни Конституция СССР¹⁰³ не предусматривала полномочий Президиумов Верховных Советов РСФСР и СССР по рассмотрению вопросов об изменении конституционно-правового статуса автономных советских социалистических республик, входящих в состав союзных республик, что отмечается в Письме Генеральной Прокуратуры России¹⁰⁴.

В соответствии с положениями статьи 33 Конституции (Основного закона) РСФСР в редакции, действовавшей на момент принятия указанного решения (1937г.), Президиум Верховного Совета РСФСР не был наделен полномочиями по рассмотрению вопросов о передаче входящих в состав РСФСР административно-территориальных образований другим союзным республикам и, соответственно, изменении территориального состава союзной республики. Согласно статьям 16, 19, 22 и 23 Конституции (Основного закона) РСФСР территория РСФСР не могла быть изменяема без согласия РСФСР в лице его высшего органа государственной власти — Верховного Совета РСФСР.

Конституция (Основной закон) СССР (п. «д» ст. 14) вопросы утверждения изменений границ между союзными республиками относила к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления и не предусматривала полномочия Президиума Верховного Совета СССР по вопросу об изменении территорий союзных республик (ст. 49).

С учетом изложенного, принятые в 1954 г. решения Президиумов Верховных Советов РСФСР и СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, не соответствовали Конституции (Основному закону) РСФСР и Конституции (Основному закону) СССР.

В доказательство такой позиции можно отметить различие в субъектах

¹⁰² Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. "Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики": <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/1591772/>

¹⁰³ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.): https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/

¹⁰⁴ Письмо Генпрокуратуры России от 18.05.2015 по поводу законности передачи Крыма Украине в 1954 году <https://spravedlivo.ru/6988910>.

принятия государственных решений: преобразование Автономной Крымской ССР в Крымскую область было окончательно оформлено Законом, а передача в состав другой союзной республики, а значит полностью изменение как административно-территориального устройства, так и всей системы государственного управления, оформлено Президиумом Верховного Совета ССР, не Законом.

Вопрос о Крыме рассматривался на сессии Верховного Совета Российской Федерации 2 июня 1954 года. Но речь шла уже не о согласии или несогласии РСФСР на изменение статуса Крыма, а о приведении Конституции РСФСР в соответствие с Конституцией Союза ССР, по которой Крым стал частью Украины уже в апреле 1954 года.

При рассмотрении актов о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР встает вопрос о соответствии Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года и Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» действовавшей тогда Конституции СССР 1936 года, Конституциям РСФСР и УССР.

В последующем Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.02.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции (Основного закона) РСФСР и законодательной процедуры признано не имевшим юридической силы с момента принятия (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21.05.1992 № 2809-1¹⁰⁵). Однако, урегулирование вопроса о Крыме путем межгосударственных переговоров России и Украины с участием Крыма и на основе волеизъявления его населения не было реализовано, вплоть до исторического референдума 2014 года.

В 2024 году в Госдуму был внесен законопроект о признании

¹⁰⁵ Постановление 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». «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации», 04.06.1992, N 22, ст. 1178: <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/o1954.htm>; https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_ВС_РФ_от_21.05.1992_№_2809-1

недействительным с момента принятия в 1954 году решения о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР¹⁰⁶, а решение о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, принятое в 1954 году нормативно-правовыми актами, не имеющими юридической силы, с нарушением Конституции РСФСР и Конституции СССР, предлагается признать незаконным, не соответствующим основополагающим принципам правового государства и международного права.

Парламентарии, депутат Государственной Думы К.Ф. Затулин и сенатор Российской Федерации С.П. Цеков, авторы законопроекта, отмечают, что по Конституции СССР 1936 г. союзные органы государственной власти не были наделены правом принятия решений о передаче территорий от одной союзной республики к другой, в их ведении было лишь полномочие по утверждению изменений границ между ними. Также разработчики данного проекта обращают внимание, что референдум о принадлежности Крыма в 1954 г. в отличие от 2014 г., не проводился. «Следовательно, акты 1954 года о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР были приняты органами государственной власти РСФСР, УССР и СССР, не правомочными решать такого рода вопросы, с нарушением действовавших на то время Конституций РСФСР, УССР и СССР», – говорится в пояснительной записке.

К. Ф. Затулин и С. П. Цеков, указывают на то, что решение принималось СССР в пользу Украинской ССР, которая, как и РСФСР, входила в то время в состав Организации Объединенных Наций. «Следовательно, на СССР, РСФСР и УССР в полной мере распространялись требования Устава ООН, согласно которым отношения между ними должны были основываться на принципе «суверенного равенства» и оформляться международно-правовыми актами, то есть межгосударственным договором или соглашением. Это требование исполнено не было», – подчеркивается в сопроводительных документах. Кроме того, Российская Федерация как правопреемник СССР и РСФСР, «расценивая

¹⁰⁶ Законопроект № 572350-8 О признании недействительным с момента принятия решения 1954 года о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР <https://sozd.duma.gov.ru/bill/572350-8>

решение о передаче Крымской области без учета волеизъявления российского народа как политическое преступление, преодолевая последствия волюнтаризма, стремясь к исторической справедливости и законности, признает недействительным и не порождающим правовых последствий с момента принятия» закон СССР от 26 апреля 1954 г. и все другие решения 1954 г., связанные с передачей Крыма¹⁰⁷. На это же обстоятельства указывают Евдокимов В. Б. и Тухватуллин Т. А.¹⁰⁸ «С распадом СССР в декабре 1991 г. и образованием суверенных государств РФ и Украины российский правовой статус города Севастополя не претерпел изменений и получил дальнейшее подтверждение принятием Постановлений Верховного Совета РФ от 21.05.1992 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г.» и от 09.07.1993 «О статусе города Севастополя¹⁰⁹»».

Статус же Севастополя на протяжении его 240-летней истории периодически менялся, как с точки зрения различных комбинаций гражданских и военных систем управления, так и с точки зрения различных форм объединения с Крымом, преимущественно в форме подчинения последнему.

С определённой долей условности можно сказать, что периоды подчинения Севастополя Крыму совпадали с ослаблением военно-морской мощи Российского государства, в том числе вплоть до лишения права держать военный флот на Чёрном море по Парижскому мирному договору 1856 года. После Крымской войны, Севастополь, вместо центра генерал-губернаторства, стал уездным городом Таврической губернии. Но как только в начале 1870-х годов встал вопрос о возрождении Черноморского флота, Севастополь был исключен из состава Таврической губернии и создано Севастопольское градоначальство.

¹⁰⁷ <https://tass.ru/politika/20203521>

¹⁰⁸ Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Правовой статус города Севастополя (историко-правовые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2015. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-goroda-sevastopolya-istoriko-pravovye-aspekty> (дата обращения: 02.12.2025).

¹⁰⁹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году» от 21 мая 1992 года №2809-1. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/o1954.htm>

Что касается города Севастополя, то Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.10.1948 № 761/2¹¹⁰ город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнесен к категории городов республиканского подчинения (то есть РСФСР на момент принятия Указа), финансовые и организационные функции осуществлялись под непосредственным руководством Совета Министров СССР без какого-либо участия Совета Министров УССР.

В 1954 г., после передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, Севастополь остался городом республиканского подчинения. Как указывалось выше, 25 января 1954 г. в ходе заседания Президиума ЦК КПСС, когда был озвучен и утверждён проект указа президиума Верховного Совета СССР о переходе Крыма из состава РСФСР в состав УССР и 19 февраля 1954 года, когда Президиум Верховного Совета СССР издал указ о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР, и позднее, когда 26 апреля того же года Верховный Совет СССР утвердил этот указ и внес соответствующие изменения в Конституцию СССР, вопрос о принадлежности Севастополя к административно-территориальному устройству Крымской области не поднимался совсем.

До 1978 г. единственное обстоятельство, связывающее Севастополь с Украиной, было то, что партийная организация Севастополя оставалась в составе Крымской областной партийной организации. Очевидно, что партийная структура, ее внутренний дизайн, никак не может считаться критерием принадлежности к административно-территориальным границам субъектов и организации системы государственного управления.

Ввиду указанного обстоятельства, в 1978 г. Украинская ССР, в одностороннем порядке, распространила свою юрисдикцию на Севастополь, и с этого момента город Севастополь так и остался в особенном, специальном, но

¹¹⁰ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр». Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946 - 1954 гг. — М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. — С. 99. — 108 с.: Государственный архив г. Севастополя, ф. Р-79, оп. 2, д. 103, л. 229. ГА РФ Ф. А-385. Оп. 17. Д. 977. Л. 1.

неоднозначно определенном статусе, продолжавшемся до исторических событий 2014 года, когда по результатам референдума, город-герой вернулся в состав Российской Федерации.

ГЛАВА 2.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СЕВАСТОПОЛЕ В ПЕРИОД 1991-2014 ГОДОВ

2.1 Административно-территориальное деление Севастополя и правовой статус его органов власти в Украине в постсоветский период 1991-2014 гг.

На исследуемом этапе в Севастополе сосуществовали органы местного самоуправления, органы исполнительной власти и территориальные подразделения центральной исполнительной власти.

Система государственного управления в городе после провозглашения Украиной независимости, претерпела существенную трансформацию. В эти годы проходил поиск путей совершенствования управления, проведения реформ, направленных на демократизацию общества. Реорганизация власти проводилась не один раз.

В 1990 г. был избран Севастопольский городской совет с 200 депутатскими мандатами, сроком на четыре года. Это был представительный орган всего города.

На первой сессии Севастопольского городского совета 21 созыва 11 апреля 1990 г. на основании ст. 128 Конституции УССР и постановлений Верховного Совета УССР от 5 марта 1990 г. был создан Президиум городского совета¹¹¹. После введения в действие Закона УССР от 7 декабря 1990 г. «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» Президиум Севастопольского городского совета был упразднен и создана

¹¹¹ Материалы 1 сессии горсовета XXI созыва // ГАГС. Ф. Р-79. Оп.1.Д.2802. Л.21.

Коллегия постоянных комиссий Севастопольского городского совета¹¹².

Реорганизация системы государственного управления была обусловлена появлением законодательных актов, вводящих в правовое поле функционирование органов государственной исполнительной власти и их взаимоотношения с представительными органами регионов (областей), а также органами местного самоуправления. Что касается Севастополя, то Севастопольский городской Совет, не являясь областным, был сформирован по такой модели. Им также был создан исполнительный комитет. Однако, в соответствии с Законом Украины «О представителе Президента Украины»¹¹³, Указом Президента «О Положении о местной государственной администрации» от 14 апреля 1992 г. № 252, распоряжением Представителя Президента Украины в г. Севастополе от 24 апреля 1992 г. деятельность исполнительного комитета Севастопольского городского Совета была прекращена¹¹⁴.

Позже, в соответствии с Законом Украины от 3 февраля 1994 г. № 3917-ХІІ «О формировании местных органов власти и самоуправления»¹¹⁵ исполнительными органами областей являлись исполнительные комитеты, возглавляемые по должности председателями областных Советов, которые избирались непосредственно населением. Но для Севастополя эта норма не могла быть применена и исполнительный комитет Севастопольского городского совета был образован распоряжением Представителя Президента Украины в г. Севастополь от 19 августа 1994 г.

Необходимо отметить, что события того времени по реорганизации системы государственного управления в Украине протекали довольно сложно, и

¹¹²Закон УССР от 7 декабря 1990 № 533-ХІІ «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» (укр). [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>

¹¹³Закон Украины от 5 марта 1992 № 2167-ХІІ «о представителе Президента Украины» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. (укр). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305>

¹¹⁴ Сорокина Е. И. Севастопольская городская государственная администрация (СГГА) // Севастополь: Энциклопедический справочник / ред.- сост. М.П. Апошанская. — Севастополь: Фирма "Салта" ЛТД, 2008. — С. 735.

¹¹⁵Закон Украины от 3 февраля 1994 № 3917-ХІІ «О формировании местных органов власти и самоуправления» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. (укр).Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>

чтобы придать транзитным процессам управляемость и в какой-то мере легитимность, был подписан Конституционный договор между парламентом Украины и Президентом¹¹⁶. Этим документом и регламентировались вопросы государственного строительства вплоть до принятия Конституции Украины в 1996 году.

2 августа 1995 г. была создана Севастопольская городская государственная администрация. 2 августа 1995 года на основании пункта 1 Указа Президента Украины № 640/95 от 24.07.1995 г. «Об областных, Киевской и Севастопольской городских, районных в городах Киев и Севастополь государственных администрациях»¹¹⁷ подтверждено существование ранее созданной Севастопольской городской государственной администрации, а исполнительный комитет Севастопольского городского совета ликвидирован.

Конституцией Украины 1996 г.¹¹⁸ был урегулирован статус органов местного самоуправления, обозначены основные аспекты взаимодействия с органами государственной исполнительной власти, определен статус и полномочия представительных органов регионов. На рис. 1 представлена система органов местного самоуправления в Украине в период с 1991 по 2014 год, за исключением Севастополя и Крыма.

Так, как в соответствие с Конституцией Украины города Киев и Севастополь имели особенную систему местного самоуправления, а таких законов на исследуемый период не существовало, то проблема системы государственного управления и местного самоуправления не была решена.

Согласно ст. 33 Конституции Украины 1996 г. город Севастополь имел специальный статус, который должен был быть определен законом Украины. В ст. 140 Конституции Украины было установлено, что «особенности

¹¹⁶ Конституционный договор от 8 июня 1995 № 1к/95-ВР «Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>;

¹¹⁷ Об областных, Киевской, Севастопольской городской, районных в городах Киеве и Севастополе государственные администрации: Указ Президента Украины // Правительственный курьер. - 1995 - № 11. - С. 112

¹¹⁸ Конституция Украины от 28 июня 1996 [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628>

осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами».

Местное самоуправление в селах, поселках, городах районного значения

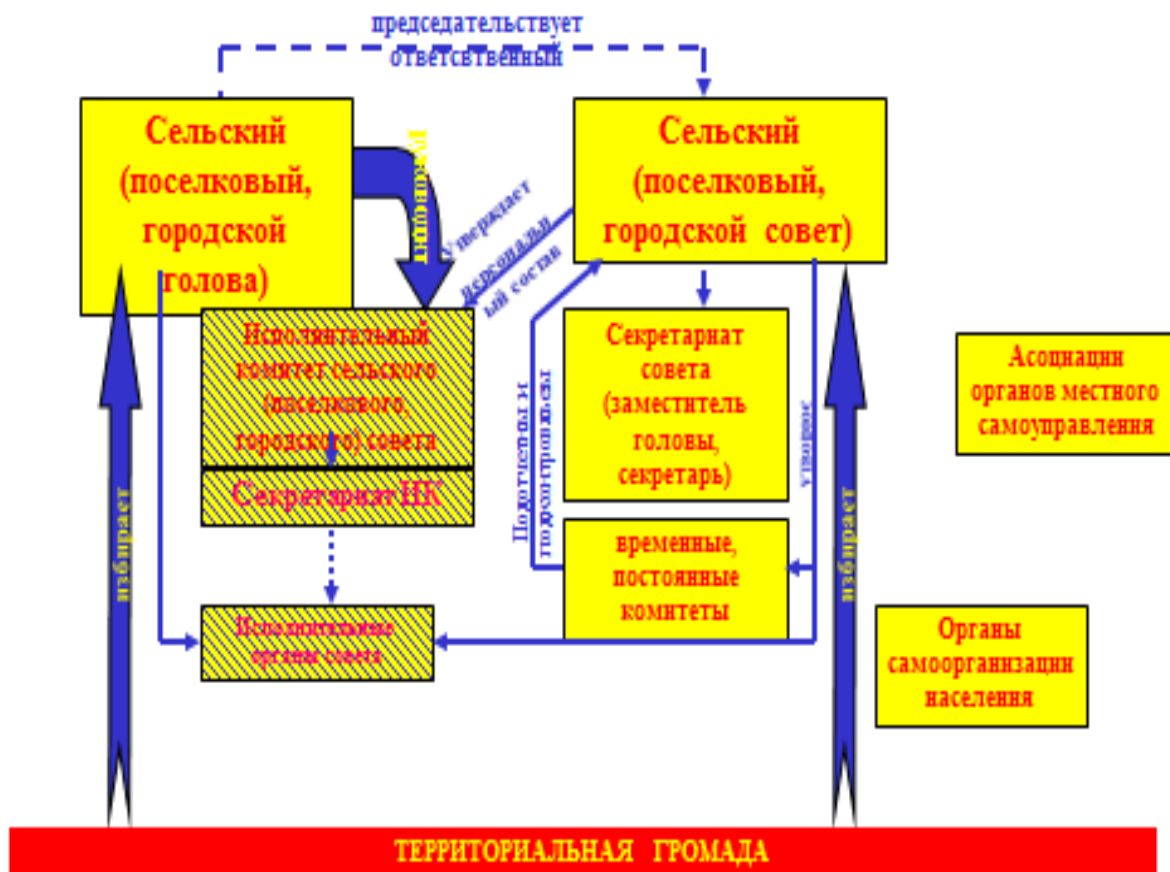


Рисунок 1 – Система органов местного самоуправления в Украине в период 1991-2014 гг.

Правовой статус местного самоуправления в городе определялся Конституцией Украины и Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине»¹¹⁹ с особенностями, которые должны были быть предусмотрены Законом Украины «О городе-герое Севастополе». В соответствии со ст. 118 Конституции Украины «исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации.

¹¹⁹ Закон Украины от 21 мая 1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. (укр). Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/ed19970521>

Особенности осуществления исполнительной власти в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами».

В отсутствие законодательного акта, упомянутого в Конституции, который урегулировал бы особенности взаимоотношения между различными ветвями публичной власти в Севастополе, существовали проблемы взаимоотношений между властными институтами: между органами местного самоуправления разных уровней и их должностными лицами; между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти.

К первой группе таких проблем можно отнести сложность организации местного самоуправления и их взаимодействия.

Сложность административно-территориального устройства в г. Севастополь и конфликт интересов между органами местного самоуправления и обусловленные этим компетенционные споры были заложены в организации территориального устройства и системе местного самоуправления в Украине. С конституционным определением субъекта местного самоуправления – территориальной общины – не была согласована система административно-территориальных единиц: в административных границах одних населенных пунктов находятся другие населенные пункты, территориальные общины которых в соответствии с Конституцией Украины являются самостоятельным субъектом местного самоуправления. Учитывая это, возникала проблема разграничения самоуправляющихся прав различных территориальных общин, сосуществующих в пределах одной административно-территориальной единицы.

В Севастополе существовало разделение на 4 района в городе: в два из них, Нахимовский и Балаклавский, входили, преимущественно, населенные пункты сельской зоны (табл. 2.1).

В составе Балаклавского района в г. Севастополь включен город Инкерман. В состав Балаклавского района, кроме г. Инкерман, входят села, имеющие статус населенных пунктов: Орлиное, Гончарное, Кизиловое, Колхозное, Новобобровка, Озерное, Павловка, Передовое, Подгорное, Резервное,

Родниковое, Россошанка, Тыловое, Широкое, Терновка, Родное и населенные пункты, утратившие статус: Хмельницкое, Оборонное, Нижнее Черноречье, Верхнее Черноречье, Штурмовое, Сахарная головка, Флотское, Ушаковка, Благодать, Первомайка, Морозовка, поселок Водоканал, поселок Октябрьское, Балаклава (Приложение 2).

В состав Нахимовского района в г. Севастополь входят населенные пункты, имеющие статус: поселок Кача, села Орловка, Вишневое, Осипенко, Полюшко, Андреевка, Солнечное, Верхнесадовое, Дальнее, Камышлы, Пироговка, Поворотное, Фронтное, Фруктовое, и населенные пункты, потерявшие статус: Любимовка, Мекензиевы горы.

Органы местного самоуправления в городе были представлены Севастопольским и Инкерманским городскими, 4 районными в городе, Качинским поселковым и 4 сельскими советами.

Ленинский и Гагаринский районный в городе Севастополе Советы осуществляли свои полномочия исключительно в границах Ленинского и Гагаринского районов в городе. На территории Нахимовского и Балаклавского районов реализовывали свои полномочия, в соответствии с законом, кроме районных в г. Севастополе советов, другие советы. В Нахимовском районе: Качинский поселковый, Андреевский и Верхнесадовский сельские советы. В состав Качинского поселкового совета относятся: поселок Кача, села Вишневое, Орловка, Осипенко, Полюшко.

В составе Андреевского сельского совета есть село Андреевка, поселок Солнечное. В состав Верхнесадовского сельского совета входят села: Верхнесадовое, дальнее, Камышлы, Пирогова, Поворотное, Фронтное, Фруктовое. В Балаклавском районном: Инкерманский городской совет, Орлиновский и Терновский сельские советы. В состав Орлиновского сельского совета включены села: Орлиное, Гончарное, Кизилово, Колхозное, Новобобровка, Озерное, Павловка, Передовое, Подгорное, Резервное, Родниковое, Россошанка, Тыловое, Широкое. В состав Терновского сельского совета входили села Терновка и Родное.

Таблица 2.1 - Информация об административно-территориальном устройстве г. Севастополь

Название района в городе Севастополь	Название совета	Наименование названия населенного пункты та его статус		Название населенного пункта, утратившего статус
		статус	наименование название	
Гагаринский Ленинский Нахимовский	Качинский поселковый	пос.	Кача	Любимовка Мекензиевы горы
		с.	Вишневое	
		с.	Орловка	
		с.	Осипенко	
	Андреевский сельский Верхнесадовый сельский	с.	Полюшко	
		с.	Андреевка	
		пос.	Солнечное	
		с.	Верхнесадовое	
		с.	Дальнее	
		с.	Камышлы	
		с.	Пироговка	
		с.	Поворотное	
		с.	Фронтное	
		с.	Фруктовое	
Балаклавский	Инкерманский городской Орлиновский сельский	м.	Инкерман	
		с.	Орлиное	
		с.	Гончарное	
		с.	Кизиловое	
		с.	Колхозное	
		с.	Новобобровка	
		с.	Озерное	
		с.	Павловка	
		с.	Передовое	
		с.	Подгорное	
		с.	Резервное	
		с.	Родниковое	
		с.	Россошанка	
	с.	Тыловое		
с.	Широкое			
	Терновский сельский	с.	Терновка	
		с.	Родное	

Взаимоотношения органов местного самоуправления разных уровней были сложными. Существовали проблемы взаимоотношений между городским советом и советами базового уровня (сельскими, поселковыми, города районного

подчинения Инкерман). С одной стороны, они являются базовым уровнем, статус которых определен в Конституции Украины и Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине».

С другой, эти административно-территориальные единицы входят в состав города, что предусматривает решение всех вопросов на уровне города, а это возможно только тогда, когда территориальная община города (в составе которого есть единицы базового уровня) выбирает орган местного самоуправления, представляющий интересы всех жителей города.

Кроме этого, в отличие от четкой подчиненности между государственными администрациями, отношения между различными звеньями местного самоуправления не были определены. Между органами местного самоуправления разных уровней возникали вопросы при формировании бюджета, управления земельными участками за пределами сел, которые находятся в пределах круга сел, входящих в один сельский совет.

Итак, по состоянию нахождения Севастополя в составе Украины, т.н. «украинский период», г. Севастополь являлся городом со специальным статусом, фактически городом-регионом со сложным административно-территориальным устройством и не менее сложным муниципальным управлением.

Ко второй проблеме можно отнести проблемные вопросы взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти в форме местных государственных администраций. С 1995 г. в городе Севастополь и его районах действовали советы, как органы местного самоуправления и местные государственные администрации, как органы исполнительной власти, не подчиненные и неподконтрольные органам местного самоуправления, которые наряду с функциями, присущими государственным администрациям, реализовывали функции исполнительных органов местного самоуправления.

Организационная структура управления в Севастополе (1993-2014) представлена на рис. 2.

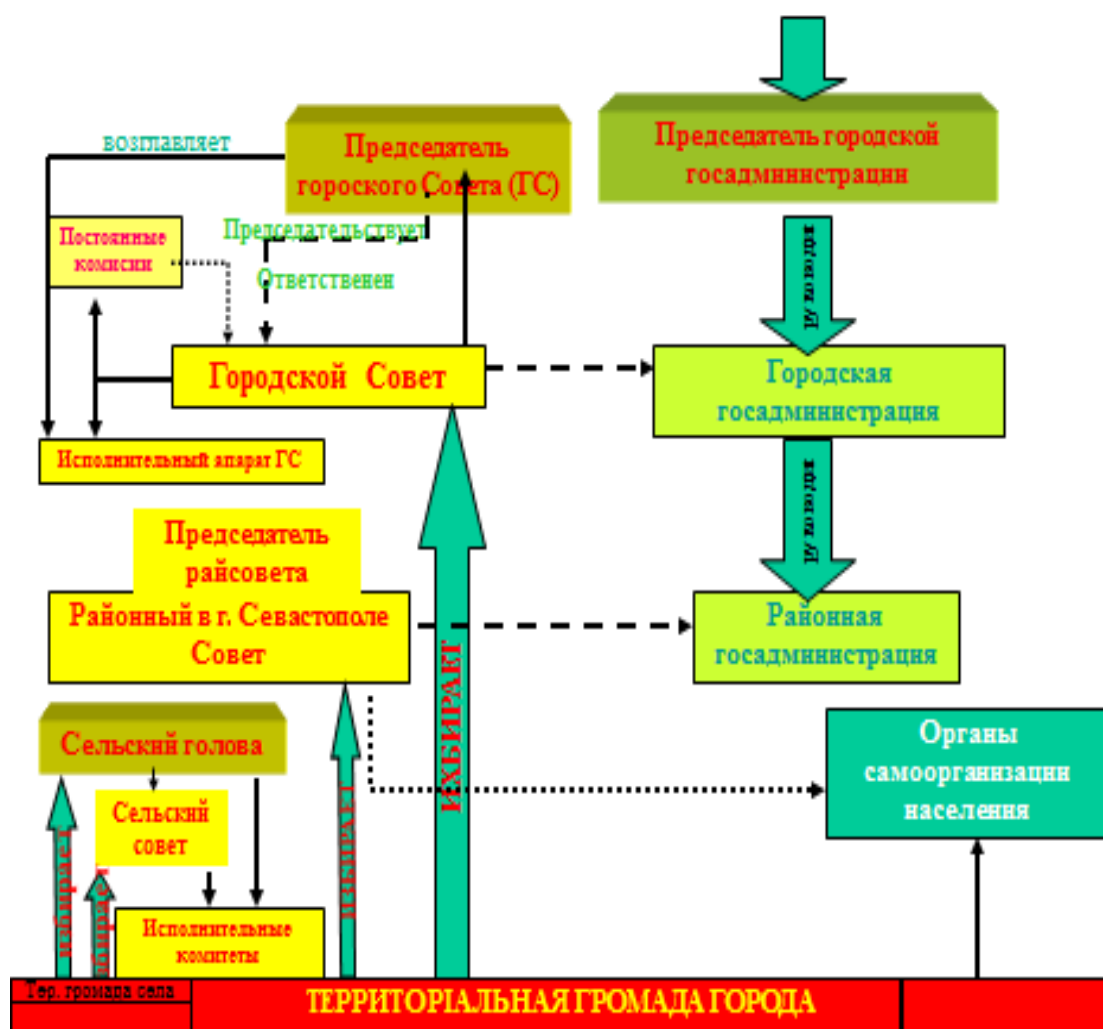


Рисунок 2 – Организационная структура управления в Севастополе (1993-2014).

Правовое положение районных в городе Севастополе государственных администраций было совсем не однозначным. Несмотря на Конституцию, действующее законодательство и Указ Президента Украины от 5 марта 2002 г. № 218/2002, которым было отменено положение о районных в городе Севастополе государственных администрациях, их деятельность в Севастополе не была прекращена. По сути, их существование и деятельность были неконституционными.

К третьей группе проблем можно отнести проблемы функционирования с усеченными полномочиями представительного органа, в том числе органа местного самоуправления – Севастопольского городского Совета, и его взаимоотношений в Севастопольской городской государственной

администрацией, обладающей кроме своих полномочий, еще и полномочиями исполнительного органа Севастопольского городского Совета.

Как уже отмечалось, согласно ст. 33 Конституции Украины город Севастополь имел специальный статус, который должен был быть определен законом Украины.

Если, согласно Конституции Украины и Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине», существовала определенная правовая основа взаимосвязи и взаимодействий между областными и районными советами с государственными администрациями, то такой конституционной и законодательной основы во взаимоотношениях Севастопольского городского и районных в городе советов с соответствующими государственными администрациями не было создано. Существовали проблемы разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. В тот период не были устранены противоречия между структурами публичной власти по управлению городом, множились проблемы в области земельных отношений, водно-морских ресурсов и береговой линии. Отметим некоторые существенные законодательные противоречия, из-за которых чаще всего возникали компетенционные споры.

При отсутствии исполнительного органа городского совета, администрация осуществляла функции, которые в соответствии со ст. 27 – 40 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», относились к полномочиям исполнительного органа Совета. Администрация была подконтрольна совету в части делегированных полномочий¹²⁰¹²¹ и отчитывалась перед Советом по этим вопросам не менее одного раза в год.

Такая ситуация противоречила действующему законодательству, так как в соответствии со ст. 14 Закона Украины «О местных государственных администрациях», «местные государственные администрации осуществляют

¹²⁰ О делегировании полномочий Севастопольского городского совета городской государственной администрации: решение Севастопольского городского совета за 78 от 24.09.1998 г.-Архив Севастопольского городского совета.

¹²¹ О полноте и пределах полномочий исполнительных органов районных в городе Севастополе Советов: решение Севастопольского городского совета 77 от 24.09.1998 г.: Архив Севастопольского городского совета

полномочия местного самоуправления, делегированные им соответствующими советами»». В то же время, в соответствии со ст. 44 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» местным государственным администрациям делегируют полномочия только районные и областные, а не городские советы. В этом случае полномочия местного самоуправления осуществляли местные органы государственной исполнительной власти.

С другой стороны, действующее законодательство не давало четкого определения ролей и обязанностей исполнительных органов местного самоуправления и государственных администраций. Кроме этого, общее определение обязанностей, а также их частичное перекрытие порождали коллизию функций и форм взаимодействия различных органов публичной власти. Поэтому в условиях отсутствия исполкома Севастопольского городского совета, делегируя эти полномочия Севастопольской городской государственной администрации, город, таким образом, пытался избежать указанных проблем и ситуации дублирования.

Город Севастополь оставался единственной в Украине административно-территориальной единицей, где взаимоотношения двух ветвей местной власти четко не были урегулированы, законодательно не утверждены. Фактически Севастопольский городской совет не мог в полной мере руководствоваться ни ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», ни статьями, отражающими деятельность областного совета, хотя был сформирован по их структуре и имел взаимоотношений с такой же, как и в области, государственной администрацией¹²². Структура схемы организации местного самоуправления в городах областного (республиканского) значения в Украине в период с 1991 по 2014 год приведена на рис. 3.

¹²² Росенко М. И. Организация власти в г. Севастополь: проблемы взаимоотношений между государственными администрациями и органами местного самоуправления и пути их решения // эффективность государственного управления: сборник научных трудов ЛРИДУ НАДУ. - Львов: ЛРИДУ НАДУ, 2005. – вып. 9. - С. 408. (укр).

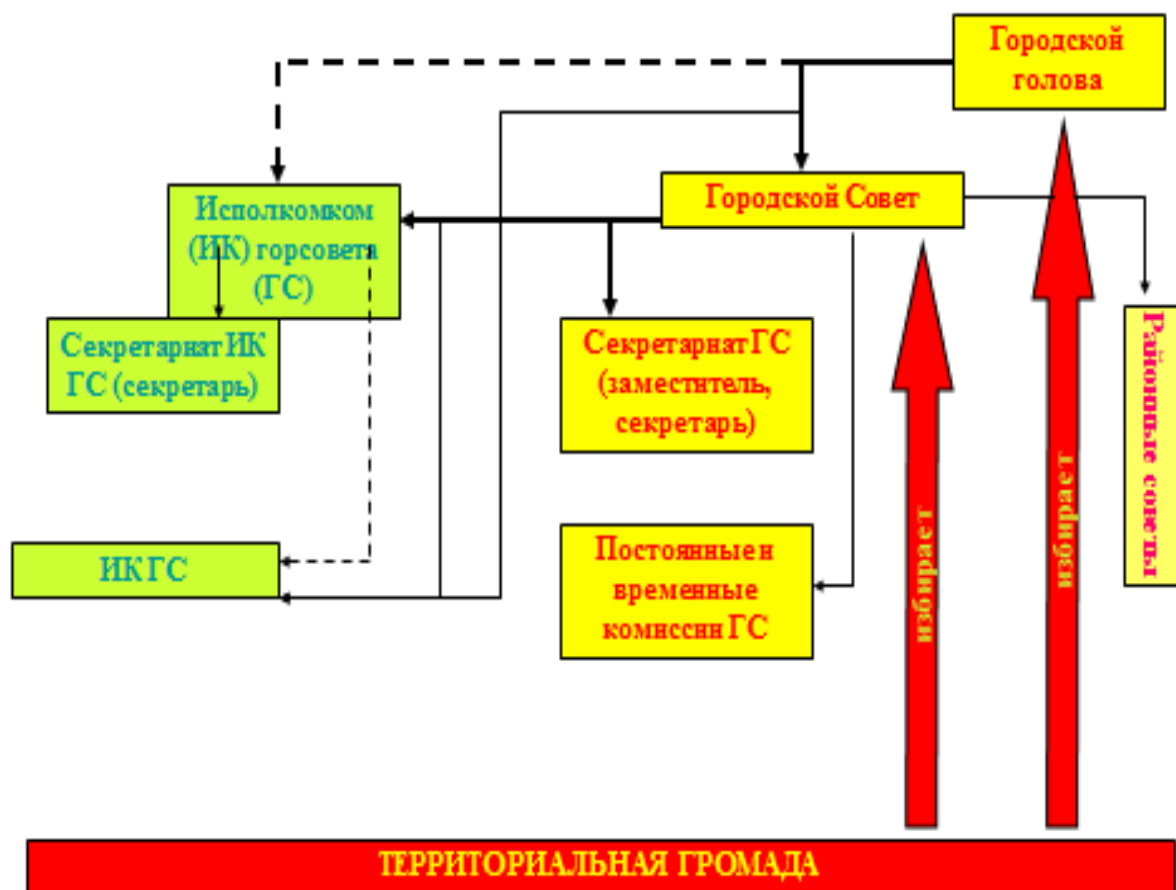


Рисунок 3 – Организационная структура местного самоуправления в городах областного (республиканского) значения в Украине в период 1991-2014гг.

Отсутствие законодательной базы, определяющей механизм взаимодействия между органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления в Севастополе, создавал предпосылки к возникновению между ними конфликтных ситуаций.

Севастопольский городской совет пытался, согласно Конституции Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», создать правовую основу этих взаимоотношений. С этой целью 24 сентября 1998 г. принял решение №78 «О делегировании полномочий Севастопольского городского совета — городской государственной администрации», и решением № 77 от 24 сентября 1998 г. определил полноту и пределы полномочий исполнительных органов районных в городе Севастополе Советов, рекомендовал этим советам делегировать полномочия районным государственным администрациям.

Эти решения прокуратурой города Севастополя были отменены, как не соответствующие действующему законодательству Украины.

С целью преодоления кризисных ситуаций и налаживания взаимодействия и возможности принятия решений, Севастопольский городской Совет и Севастопольская городская государственная администрации, подписали несколько документов, т.н. «малой Конституции»: Временное положение о взаимодействии Севастопольского городского Совета и Севастопольской городской государственной администрации, Временный регламент взаимодействия городского Совета и городской государственной администрации по вопросам предоставления в пользование, передачи в аренду и в собственность земельных участков, а также их изъятия и выкупа¹²³.

Также были приняты Положение о порядке приема на работу и увольнения руководителей предприятий, организаций и учреждений коммунальной собственности, Положение о подготовке проектов решений городского Совета, организации контроля за исполнением решений городского Совета.

Несмотря на достигнутые соглашения, взаимоотношения на основе Временного Регламента, компетенционные споры сопровождали систему управления города постоянно.

Правовые основы деятельности, организации и полномочий Севастопольской городской государственной администрации и районных в городе государственных администраций, как местных органов исполнительной власти определялись Законом Украины «О местных государственных администрациях».

Главы государственных администраций назначались на должность Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины на срок полномочий Президента Украины.

Законодательными нормами (ст.ст. 8, 10, 11 закона «О местных

¹²³ Об утверждении Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации [Текст] : решение № 484 от 1 августа 2006 года. Приложение:Соглашение о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

государственных администрациях») полностью исключались представительные органы территориальных общин города и районов в городе от участия в назначении (даже на уровне согласования) руководителей органов исполнительной власти, а также от формирования этих органов, на которые действующим законодательством возложены функции исполнительного органа городского и районных советов в городе Севастополе.

Законом «О местных государственных администрациях» (ст. 9) была предусмотрена возможность увольнения с должности председателя городской или районной государственной администрации Президентом Украины в случае недоверия простым большинством голосов от состава соответствующего совета. Но эта норма не являлась обязательной, она предусматривала только возможность такого увольнения.

К отраслевым полномочиям местных государственных администраций законодатель (Закон Украины «О местных государственных администрациях») отнес как полномочия органа государственной власти, так и полномочия исполнительного органа соответствующего совета (городского, районного в городе), которые, в свою очередь, были отнесены к компетенции исполнительных органов Советов Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», не наделив органы самоуправления правом контроля за деятельностью местных государственных администраций.

Особенностью деятельности местных государственных администраций в г. Севастополе являлось то, что, несмотря на то, что Конституцией Украины и Законом Украины «О местных государственных администрациях» в городе Севастополе предусмотрен только один орган исполнительной власти – Севастопольская городская государственная администрация, в городе, кроме этого органа, действовали также и районные города Севастополя государственные администрации, полномочия которых не были предусмотрены действующим законодательством, что значительно осложнило отношения не только между этими администрациями и районными Советами, но и между Севастопольской городской и районными в городе Севастополе

государственными администрациями.

Несмотря на Конституцию, действующее законодательство и Указ Президента Украины от 5 марта 2002 г. №218/2002, которым было отменено положение о районных в городе Севастополе государственных администрациях, верховной государственной властью Украины не была прекращена деятельность неконституционных органов исполнительной власти в городе Севастополе – районных в городе Севастополе государственных администраций.

Конституция Украины гарантировала права местного самоуправления и тем самым не допускала его подмену местными государственными администрациями.

Законодательная неразработанность основ делегирования Севастопольским городским советом полномочий Севастопольской городской государственной администрации на региональном уровне приводила к неопределенности механизмов ответственности, влияния и контроля за выполнением указанных полномочий.

Государственную исполнительную власть в Севастополе представляли городская государственная администрация и 4 районные в городе государственные администрации. Органы местного самоуправления были представлены Севастопольским городским советом, 4 районными в городе советами, Инкерманским городским, поселковым и сельскими советами. В то же время, городские и районные советы не имели собственных исполнительных органов (только исполнительный аппарат, осуществляющий патронатную функцию).

В соответствии с переходными положениями Закона Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов»¹²⁴ городской голова Севастополя не избирался. Севастопольский городской совет выбирали все граждане Украины, проживающие в населенных пунктах, существующих в пределах территории

¹²⁴О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов: Закон Украины // ВВРУ. – 2004. – № 30 – 31. – С. 382.

города Севастополь. Сельские, поселковый, Инкерманский городской Совет и их исполнительные комитеты, сельские, поселковый, Инкерманский городской головы выполняли свои функции в соответствии с Законом Украины «Об органах местного самоуправления», Севастопольский городской совет осуществлял полномочия также в соответствии с законом, за исключением полномочий исполнительного комитета городского совета, делегированных городской государственной администрации.

Если согласно Конституции Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» существовала определенная правовая основа взаимосвязи и взаимодействий между областными и районными Советами с государственными администрациями, то такой конституционной и законодательной основы во взаимоотношениях Севастопольской городской и районных в городе советов с соответствующими государственными администрациями не было.

Основным назначением городских государственных администраций являлось обеспечение выполнения норм Конституции и законов Украины на соответствующей территории и осуществление контрольно-надзорных полномочий за соблюдением органами самоуправления действующего законодательства. Осуществление контроля должно было происходить только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным законодательством. Акты городских государственных администраций, противоречащие Конституции Украины, решениям Конституционного суда, актам Президента и Кабинета Министров Украины или интересам территориальных общин городов, могли быть обжалованы в органы исполнительной власти высшего уровня или в суд.

Государственные администрации, их должностные лица не имели права вмешиваться в законную деятельность органов самоуправления, а также решать вопросы, отнесенные к полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления, кроме случаев, предусмотренных законом. Такой контроль должен был ограничиваться лишь проверкой их решений.

Сложность проблемы разграничения функций и полномочий между двумя системами органов власти в Севастополе в этот период была обусловлена в первую очередь тем, что функционально, по содержанию они представляли собой однородные системы, занимавшиеся практически одними и теми же вопросами. Вся сложность проблематики местного самоуправления была заложена в двуединстве местных проблем.

С одной стороны, они отражали жизненные интересы населения, к которым государство не безразлично, с другой стороны, на местах решались и такие вопросы, в которых был представлен государственный интерес.

Вопросы о разграничении функций и полномочий местных государственных администраций и территориальных общин городов Киева и Севастополя, и их органов, возникали еще и потому, что нередко эти субъекты вступали в конфликты между собой из-за разного понимания границ осуществления ими собственных функций и полномочий. Особенно наглядно это выявлялось, когда руководителями Севастопольской городской государственной администрацией назначались представители оппозиционных политических сил, или занимающих по отношению к Севастополю проукраинскую позицию. Местные, севастопольские элиты, традиционно поддерживали пророссийский вектор развития.

Наиболее жесткое противостояние политических элит наблюдалось в период, когда председателем Севастопольской городской государственной администрации был назначен Куницын Сергей Владимирович, и Севастопольским городским Советом были предприняты попытки выразить ему недоверие и провести опрос общественного мнения на эту тему. Принятое Севастопольским городским Советом Решение № 4371 от 23 мая 2008 г. «О проведении опроса общественного мнения территориальной громады г. Севастополя по вопросу недоверия Севастопольской городской государственной администрации»¹²⁵ привело к росту напряженности между

¹²⁵ Решение Севастопольского городского Совета № 4371 от 23 мая 2008 г. «О проведении опроса общественного мнения территориальной громады г. Севастополя по вопросу недоверия Севастопольской Городской Государственной Администрации» http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

двумя органами государственной власти в городе, судебным разбирательством, денонсации Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации и о внесении изменений в Регламент Севастопольского городского Совета V созыва, утвержденный решением городского Совета № 17 от 6 июня 2006 г.¹²⁶

В Решении отмечалось, что «10.06.2008 г. Хозяйственным судом г. Севастополя было вынесено постановление по делу № 5020-2/114 по иску Севастопольской городской государственной администрации к Севастопольскому городскому Совету о признании противоправными и отмене пунктов 2, 3, 4, 5 и 6 решения Севастопольского городского Совета № 3858 от 12.03.2008 г. «Об итогах выполнения Программы экономического и социального развития г. Севастополя на 2007 год».

Удовлетворяя поданный Севастопольской городской государственной администрацией иск в полном объеме, Хозяйственный суд г. Севастополя установил, что Севастопольская городская государственная администрация не является исполнительным органом Севастопольского городского Совета, не может выполнять функций и полномочий, предоставленных органу местного самоуправления, что Севастопольский городской Совет не имеет полномочий обязывать либо рекомендовать Севастопольской городской государственной администрации совершать какие-либо действия. Учитывая, что данное судебное разбирательство было инициировано Севастопольской городской государственной администрацией по разработанному ею же проекту решения городского Совета, Севастопольский городской Совет усматривает в таких действиях Севастопольской городской государственной администрации провокацию на принятие Севастопольским городским Советом незаконных решений с целью их последующей отмены в судебном порядке.

Также принимая во внимание вышеуказанные обстоятельства,

¹²⁶ Решение Севастопольского городского Совета № 4503 от 08.07.2008 г. О денонсации Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации и о внесении изменений в Регламент Севастопольского городского Совета V созыва, утвержденный решением городского Совета № 17 от 06.06.2006 года http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

установленные Хозяйственным судом г. Севастополя в ходе судебного разбирательства, Севастопольский городской Совет считает невозможным дальнейшее взаимодействие Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации на основании Соглашения, подписанного председателем Севастопольского городского Совета Саратовым В.В. и председателем Севастопольской городской государственной администрации Куницыным С.В. 1 августа 2006 года, с учетом положений Регламента Севастопольского городского Совета V созыва, на основании статьи 26, 46 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», ст. 35 Закона Украины «О местных государственных администрациях» Севастопольский городской Совет решил Соглашение о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации, подписанное председателем Севастопольского городского Совета Саратовым В.В. и председателем Севастопольской городской государственной администрации Куницыным С.В. 01 августа 2006 года, денонсировать».

Во исполнение п.5 данного Решения председатель Севастопольского городского Совета Саратов В.В. проинформировал Президента Украины Ющенко В.В. и Кабинет Министров Украины о вынесенном Хозяйственным судом г. Севастополя постановлении по делу № 5020-2/114 от 10.06.2008 г.

Впоследствии, депутаты Севастопольского городского Совета обратились к Премьер-Министру Украины в связи с принятием постановления Верховной Рады Украины по отчету временной следственной комиссии, выяснявшей обстоятельства нарушения Конституции и законодательства Украины Севастопольской городской государственной администрацией и Севастопольским городским Советом, другими органами исполнительной власти по вопросам земельных отношений, а также служебных злоупотреблений и расхищения государственных средств при выполнении работ по программе

социально - экономического развития г. Севастополя¹²⁷.

Противоречия между структурами власти по управлению городом не были устранены до прекращения полномочий Куницина С.В. после избрания Президентом Украины В.Ф. Януковича. В 2010 году Севастопольским городским Советом было принято решение № 10249 от 13 мая 2010 г. «Об утверждении Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации», которым взаимодействие было восстановлено¹²⁸.

Таким образом, организацию управления в г. Севастополь в исследуемый период предлагалось рассматривать как управление городом со специальным статусом, имеющим стратегическое и геополитическое значение для Украины, многофункциональная система которого обусловлена выполнением городом дополнительных полномочий, обусловленный соответствующим его статусу, сосуществованием на одном территориальном уровне различных по административному статусу органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти; выполнением в административно-территориальном устройстве страны функций города-региона; фактическим развитием города как агломерации, с сосуществованием в пределах одной территориальной общины других территориальных общин, перманентно возникающими компетенционными спорами между органами государственной исполнительной и законодательной власти в городе в виду отсутствия законодательного урегулирования их полномочий и взаимодействия¹²⁹.

¹²⁷ Об обращении депутатов Севастопольского городского Совета к премьер - министру Украины в связи с принятием постановления Верховной Рады Украины по отчету временной следственной комиссии, выясняющей обстоятельства нарушения Конституции и законодательства Украины Севастопольской городской государственной администрации и Севастопольским городским Советом, другими органами исполнительной власти по вопросам земельных отношений, а также служебных злоупотреблений и расхищения государственных средств при выполнении работ по программе социально - экономического развития г. Севастополя [Текст] : решение № 6141 от 20 января 2009 года // Севастопольские известия. - 21 января 2009 года. - № 4. - С. 2 http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

¹²⁸ Об утверждении Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации [Текст] : решение № 10249 от 13 мая 2010 года http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

Соглашение о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации [Текст] : приложение // Севастопольские известия. - 15 мая 2010 года. - №42. - С. 2

¹²⁹ Росенко М. И., Куйбида Н. С. Организация власти в огородах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. - Л.: "Львовская политехника. 2008. - 65с. (укр).

2.2 Особенности организации публичной власти в законопроектах «О городе-герое Севастополе»

Конституция Украины определила г. Севастополь как город со специальным статусом. Так, согласно ст. 133 Конституции Украины «город Севастополь имеет специальный статус, который определяется Законом Украины». Согласно ст. 118 Конституции Украины исполнительная власть в городе Севастополь осуществляется городской государственной администрацией, а правовой статус местного самоуправления в городе определяется Конституцией Украины и Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» с особенностями, предусмотренными Законом Украины «О городе-герое Севастополе».

В соответствии с этим, организация публичной власти в городе, осуществление местного самоуправления, исполнительной власти имеют свои особенности, которые должны быть определены отдельным законом.

Над проектами такого закона работали депутаты местных советов, народные депутаты Украины, представители политических партий и общественности, органы исполнительной власти¹³⁰. Всего было разработано 11 законопроектов (Приложение 1). В Верховную Раду Украины за этот период вносились проекты закона по представлению:

- народных депутатов Украины: В. А. Зачесова; В. Д. Бондаренко; С. М. Кондратовского; С. М. Кондратовского и В. А. Зачесова; Ю. Я. Иоффе и Р. П. Бессмертного; Р. П. Бессмертного, В. А. Ющенко, М. Д. Катеринчука и И. О. Гринива; Л. И. Грача; В. А. Заичко и И. В. Вернидубова;
- Кабинета Министров Украины (В. П. Пустовойтенко);
- Кабинета Министров Украины (В. Ф. Янукович).

Свои предложения подавал Севастопольский городской совет нескольких созывов, настойчиво отстаивая позицию территориальной общины.

¹³⁰ Росенко М. И. К вопросу разработки концептуальных основ законодательного обеспечения статуса города Севастополь // актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов ОРИДУ НАДУ. - Одесса: ОРИДУ НАДУ, 2007. - вып. № 1 (14). - С. 268. (укр).

Все действующие законопроекты можно условно поделить на три группы:

- с концепцией усиления роли местного самоуправления;
- с концепцией усиления роли органов исполнительной власти;
- с положениями, предлагающими компромисс в части возможного делегирования полномочий.

Вопросы административно-территориального устройства, формирования бюджета города, особых функций, обусловленных специальным статусом города, в предложенных законопроектах не имели существенных разногласий.

Существенно разделялись мнения по вопросам организации деятельности органов местного самоуправления и исполнительной власти, управления коммунальной собственностью, взаимоотношений органов местного самоуправления различных уровней и выполнения делегированных государством полномочий.

Эти противоречия были обусловлены разными подходами и разным видением концептуальных основ системы власти в городе.

Мы предприняли попытку дать краткую характеристику важнейшим вопросам законопроектов:

1) в проекте закона народного депутата И. О. Зачесова закладывалась концепция с усилением роли местного самоуправления в классическом виде, с той лишь особенностью, которая была обусловлена административно-территориальным устройством г. Севастополь. Предполагались выборы городского головы всей территории города в его административных границах.

За городской государственной администрацией оставались контрольные и надзорные функции. Существование государственных районных администраций не предусматривалось.

Недостатками, по нашему мнению, в этом проекте было то, что он не решал проблемы соотношения органов местного самоуправления разного уровня и их исполнительных органов.

2) в законопроектах, которые были предложены Кабинетом Министров Украины с учетом предложений Севастопольской государственной

администрации, закладывалась концепция усиления роли государственной власти. В них предусматривалось, что городская государственная и районные государственные администрации будут выполнять, кроме собственных полномочий, полномочия, которые в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» относятся к делегированным государством полномочиям органам местного самоуправления.

В проекте предлагалось следующее:

- Севастопольская городская и районные в городе государственные администрации по решению Севастопольской городской и районных в городе советов осуществляют полномочия их исполнительного органа, которые определяются Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» и другими законами Украины.

- Севастопольская городская, районные в городе советы передают для осуществления полномочий исполнительного органа Совета Севастопольской городской, районным в городе государственным администрациям соответствующие функции управления финансовыми, материально-техническими и другими ресурсами.

Полноценные исполнительные органы местного самоуправления представлены только на уровне сел и поселков. В этих проектах также оставались неопределенными отношения между органами местного самоуправления разного уровня.

Городскому совету предлагалось выполнять полномочия областных советов – «Севастопольский городской совет является органом местного самоуправления, представляющим общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов, входящих в состав города Севастополь, в пределах полномочий областных советов, определенных Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине»». При этом предусмотрено делегирование полномочий городской и районным государственным администрациям. В случае делегирования Севастопольским городским советом всех собственных (самоуправляемых) полномочий его исполнительных органов Севастопольской

городской государственной администрации, полномочия Севастопольского городского головы были бы ограничены только функциями по организации и руководству работой Совета.

Кроме того, в тексте проектов не были определены дополнительные полномочия городского головы в связи с выполнением городом особых функций.

Исходя из содержания проектов, местное самоуправление в городе трансформировалось в осуществление местного самоуправления по типу области, только с особенностями: городской совет, городской голова практически без полномочий по управлению городом выполняют только регулятивные и представительские функции в объёме и пределах областного совета.

3. Третий вариант проектов содержал концепцию с поиском компромиссов. Его разрабатывали народные депутаты Украины по избирательным округам № 225 В. А. Заичко, № 224 И. В. Вернидубов. Рассмотрим более подробно концепцию этого проекта. Она является поиском компромисса и в течение 2005 г. Верховная Рада Украины трижды его принимала и на него трижды Президент Украины накладывал вето.

23 июня 2005 г. 261 голосом был принят во втором чтении доработанный законопроект¹³¹, внесенный народными депутатами В. А. Заичко и И. В. Вернидубовым.

Принятый закон содержал следующие принципиальные основы:

1. Система местного самоуправления включает:

- территориальную общину города Севастополь;
- Севастопольского городского голову;
- Севастопольский городской совет;
- исполнительный орган Севастопольского городского совета;
- районные в городе советы (в случае их создания);
- исполнительные органы районных в городе советов (в случае их

¹³¹ О городе-герое Севастополе: Законопроект № 3187-1.: законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

создания);

- территориальные общины города Инкерман, населенных пунктов, расположенных на территории Севастополя, которые входят в состав Андреевского, Верхнесадовского, Орлиновского, Терновского сельских советов и Качинского поселкового совета;

- Андреевского, Верхнесадовского, Орлиновского, Терновского сельских голов, Качинского поселкового и Инкерманского городского голов;

- Андреевский, Верхнесадовский, Орлиновский, Терновский сельские советы, Качинский поселковый и Инкерманский городские советы;

- Исполнительные органы Андреевского, Верхнесадовского, Орлиновского, Терновского сельских советов, Качинского поселкового и Инкерманского городского совета;

- органы самоорганизации населения.

Севастопольский городской совет представлял бы одновременно общие интересы территориальных общин сел, поселков и города, входящих в состав города Севастополь, в пределах полномочий городского и областного советов, а также осуществлял бы полномочия, которые предполагалось передать Севастопольскому городскому совету вышеуказанными сельскими, поселковым и городским советами.

2. В нем были заложены дополнительные полномочия городского головы.

3. Новая норма, появившаяся в этом проекте и отсутствовавшая во всех предыдущих: «территориальная община города Севастополь, не включает в себя жителей территориальных общин сел, поселка, города Инкерман». То есть, территория городской застройки была условно отделена от сельской зоны.

4. Закон предусматривал ежегодную государственную субвенцию в бюджет города в размере не менее 50% от суммы, установленной межгосударственными соглашениями на компенсацию расходов городского бюджета от размещения Черноморского флота Российской Федерации на территории города.

5. Особенностью бюджета города, которая обусловлена ст. 9 Закона,

является то, что доходы местного бюджета не должны быть меньше, чем 100% от суммы налогов, сборов и обязательных платежей, которые собираются на территории города.

6. Севастопольский городской голова предполагалось будет избираться путем прямых выборов и избранное лицо будет назначено Президентом Украины на должность председателя городской государственной администрации. Единственными в организационном плане исполнительными органами Севастопольского городского совета, районных в городе Севастополь советов, будут городская и районные государственные администрации, которые по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления, будут подотчетными Севастопольскому городскому совету, районным в городе Севастополь советам, а по вопросам осуществления полномочий в сфере исполнительной власти – органам исполнительной власти высшего уровня.

7. Председателем районной государственной администрации должно было назначаться лицо, избранное председателем районного в городе Севастополь совета из числа депутатов районного в городе совета.

На этот закон Президентом Украины было наложено вето с определением причин и предложений.

По поручению премьер-министра Украины Ю. В. Тимошенко № 37535/1/1-05 от 25.07.2005 г. Министерство финансов Украины и Министерство иностранных дел Украины разработали концепцию Общегосударственной программы устойчивого социально-экономического, экологического и культурного развития города Севастополь на 2006 – 2017 гг. Затем по поручению Кабинета Министров Украины № 37326/0/1-05 от 20.07.2005 г. Министерство юстиции разработало проект концептуальных основ законодательного обеспечения вопросов статуса города-региона Севастополь. Из анализа этого проекта можно сделать вывод, что решение вопросов в этом русле дало бы возможность обеспечить сбалансированное экономическое и социальное развитие города, эффективно использовать его природные, трудовые и финансовые ресурсы, конструктивно осуществлять планы комплексного

развития территорий, оптимально использовать объекты коммунальной собственности. Основные положения предложенного документа соответствовали проектам законов Украины «О территориальном устройстве Украины», «О местном самоуправлении в Украине», в нем закреплялись особенности формирования бюджета города-региона и гарантии государства, связанные со специальным статусом города. При законодательном оформлении обсуждаемых концептуальных основ на территории Севастополя было бы обеспечено объединение реализации основ полноценного местного самоуправления с учетом Европейской хартии местного самоуправления и интересов государства. Такая же концепция в свое время предлагалась Севастопольским городским советом при разработке согласованных предложений городского совета и городской государственной администрации к проекту закона о статусе города, но не нашла поддержки¹³².

В предлагаемых концептуальных основах была заложена норма, что местное самоуправление в Севастополе может осуществляться, начиная с 2019 г. В этом документе также был сделан акцент на усиление роли государства в управлении городом: «В случае предоставления законом органам местного самоуправления города-региона и Севастопольской городской государственной администрации или территориальным органам центральных органов исполнительной власти одинаковых полномочий, такие полномочия до 2018 г. включительно осуществляются Севастопольской городской государственной администрацией и территориальным органом центральных органов исполнительной власти». Таким образом, закладывалась норма, когда должна была исключать возможность компетенционных споров. Но исключить не потому, что четко разграничены полномочия органов, территория юрисдикции которых совпадает, а посредством предоставления преференции Севастопольской городской государственной администрации и территориальным органам центральных органов исполнительной власти. На

¹³² Росенко М. И. К вопросу разработки концептуальных основ законодательного обеспечения статуса города Севастополь // актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов ОРИДУ НАДУ. - Одесса: ОРИДУ НАДУ, 2007. - вып. № 1 (14). - С. 268. (укр).

практике это могло означать, что по любому вопросу, который неоднозначно трактуется в законодательных актах, осуществление местного самоуправления может быть ограничено или прекращено.

Замечания и предложения Президента Украины, которые были внесены в закон, принятый Верховной Радой Украины, Верховная Рада учла частично. Концептуально, по содержанию, проект, который был снова вынесен на рассмотрение Верховной Рады Украины, в общих чертах сохранился и в нем была еще раз повторена концепция с поиском компромиссов.

Верховная Рада Украины еще трижды проголосовала за Закон Украины «О городе-герое Севастополе» (3 ноября 2005 г., 22 декабря 2005 г., 23 февраля 2006 г.), и Президент Украины трижды накладывал на него вето.

Сложившаяся ситуация убеждает, что разработать такой законопроект «О городе-герое Севастополе», который бы согласовывался с нормами действующего законодательства Украины, в указанный период было невозможно¹³³. Конституцией Украины не предусматривалось расположение на территории Украины иностранных военных баз. Вопрос сложной системы административно-территориального устройства, так называемой «матрешки», в условиях отсутствия закона Украины «Об административно-территориальном устройстве Украины» и в соответствии с действующей редакцией Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», решить было также невозможно. Что касается полномочий Севастопольского городского головы и председателей районных в городе Севастополь советов и их назначения на должности соответствующих председателей государственных администраций, то этот вопрос тоже в рамках действующего законодательства решить было невозможно. Подобная схема управления, хоть и достаточно противоречивая, существовала в столице Украины – городе Киев, но она была закреплена в Законе

¹³³ Колисниченко В.В. Город-герой Севастополь – макромодель административно-территориальной реформы в Украине как инструмент укрепления государства или центр стагнации европейских принципов самоуправления и центробежных сил // Севастополь на пути экономической и административно-территориальной реформы / Институт трансформации общества. – Киев – Севастополь, 2005. – С. 50.

Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве»¹³⁴.

Рассмотрим более детально систему управления в Киеве, т. к. в Конституции Украины только в отношении этих двух городов был определен специальный статус. Несмотря на то, что они отдельно определены в административно-территориальном устройстве Украины, их также можно рассматривать по территориальным признакам, которые обуславливали законодательное оформление. Специальный статус города Киев обусловлен тем, что этот город является столицей государства. Особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в нем определены Законом Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве». В соответствии с ним специальный статус города Киев обусловлен:

- 1) политическим и административным центром государства;
- 2) местом расположения резиденции главы государства-Президента Украины, Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, Конституционного Суда Украины, Верховного Суда Украины, центральных органов государственной власти;
- 3) духовным, культурным, историческим, научно-образовательным центром Украины;
- 4) местом расположения дипломатических представительств иностранных государств и международных организаций в Украине.

Столичный статус города возлагает на органы местного самоуправления и органы исполнительной власти дополнительные обязанности и гарантирует этим органам предоставление со стороны государства дополнительных прав. В связи с этим в Киеве существует особая система организации власти, одновременно он является регионом и городом.

Местное самоуправление в городе Киеве осуществляется территориальной общиной города как непосредственно, так и через Киевский городской совет, районные в городе советы и их исполнительные органы. Местные

¹³⁴ Закон Украины «О столице Украины - городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года №401-XIV. ВВРУ. – 1999. – № 11. – С. 79.

государственные администрации подотчетны и подконтрольны соответствующим советам в части полномочий, делегированных им соответствующими советами.

Система местного самоуправления в городе Киев охватывает: территориальную общину города; городского голову (разг. – мэра); городской совет; исполнительный орган городского совета; районные советы; исполнительные органы районных в городе советов; органы самоорганизации населения.

Кроме общих полномочий сельских, поселковых, городских советов, изложенных в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», о которых говорилось выше, Киевский городской совет в связи с осуществлением г. Киев функций столицы Украины в пределах своей компетенции среди дополнительных полномочий имеет следующие:

- устанавливать условия и размеры компенсационных выплат соответствующих органов, организаций и граждан, не относящихся к составу территориальной общины города, на покрытие расходов, связанных с использованием городской инфраструктуры;

- осуществлять управление объектами государственной собственности, перечень которых определяется Кабинетом Министров Украины, а также долями (акциями, паями) акционерных обществ, расположенных в городе Киев, которые передаются в сферу управления Киевской городской государственной администрации в установленном порядке.

Киевский городской голова избирается путем прямых выборов в соответствии с Законом Украины. Кроме общих полномочий сельских, поселковых, городских голов, изложенных в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине», Киевский городской голова в связи с обеспечением осуществления городом Киев столичных функций имеет следующие дополнительные полномочия:

- 1) может участвовать в подготовке проектов законов Украины, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины, соответствующих

программ, касающихся г. Киева; в решении вопросов о проведении в городе мероприятий общегосударственного и международного характера; в заседаниях Кабинета Министров Украины с правом совещательного голоса при рассмотрении вопросов, касающихся столицы Украины – города Киев; в решении вопросов о размещении в городе Киев государственных органов, представительств других государств и международных организаций, а также в протокольных мероприятиях, касающихся города Киев;

2) выносит для рассмотрения на имя Президента Украины, Кабинета Министров Украины проекты соответствующих нормативно-правовых актов и другие предложения по вопросам, касающимся города Киев как столицы Украины; вносит в соответствующие органы исполнительной власти предложения по передаче в сферу управления Киевского городского совета, передаче или продаже в коммунальную собственность территориальной общины города Киев или районов в городе Киев предприятий, организаций, учреждений, их структурных подразделений и других объектов, относящихся к государственной или другим формам собственности, а также долей (акций, паев), принадлежащих государству в акционерных обществах, расположенных на территории города Киев, если они имеют важное значение для обеспечения выполнения городом Киев столичных функций; может давать согласие на назначение и увольнение руководителей предприятий и городских органов исполнительной власти двойного подчинения и тому подобное.

Председатель, заместитель председателя районного в городе Киев совета избирается соответствующим советом из числа его депутатов в пределах срока полномочий совета тайным голосованием. Председатель районного в городе Киев совета регулярно информирует районный совет на пленарных заседаниях о решениях государственных органов, касающихся деятельности органов местного самоуправления в городе Киев, а также о выданных им распоряжениях. На рис. 4 приведена организационная структура управления г. Киева в соответствии с Законом Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» от 15 января 1999 г. № 401-XIV.

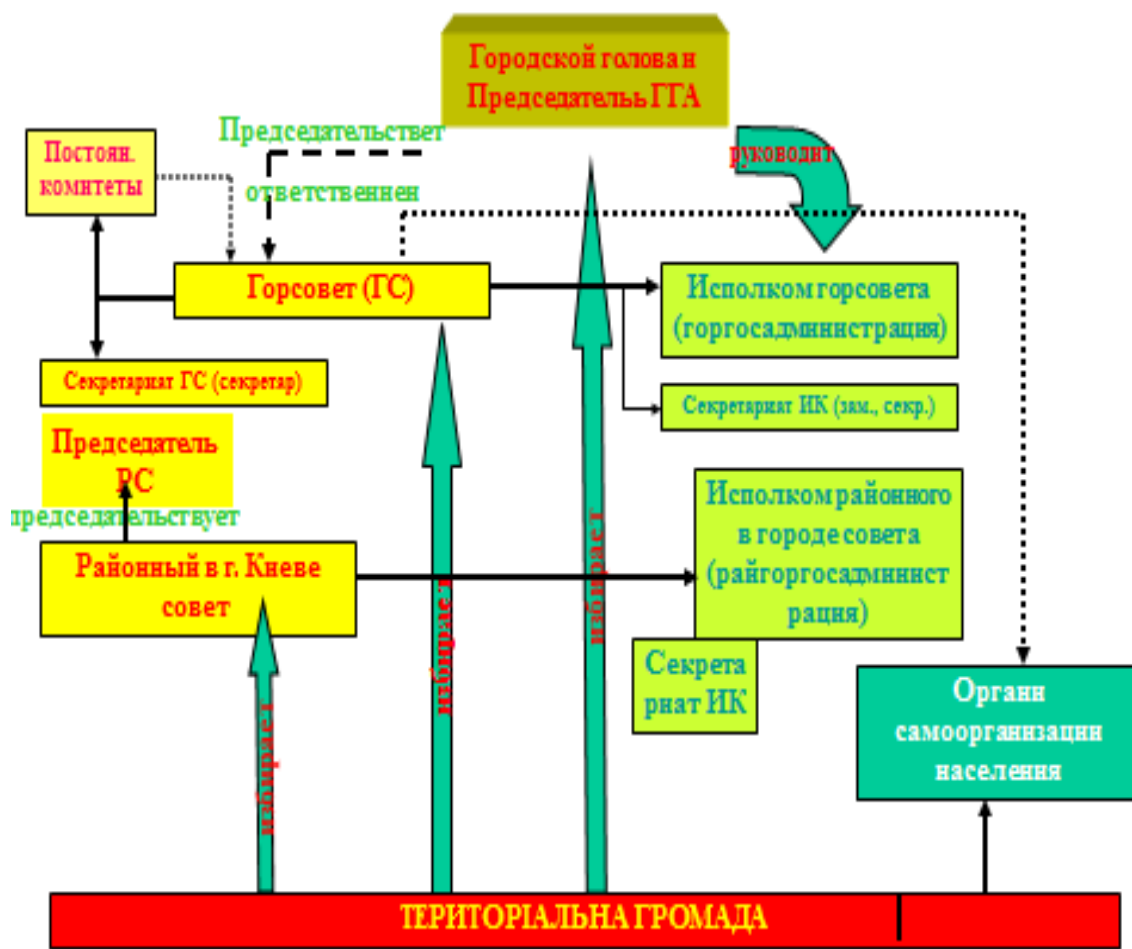


Рисунок 4 – Организационная структура самоуправления г. Киева в соответствии с Законом Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года № 401-XIV

С одной стороны, будто в Киеве существует классическая система местного самоуправления. Но рассматриваемый закон гласит: городской голова одновременно является также председателем городской государственной администрации, главы районных в городе Киев советов являются председателями соответствующих районных государственных администраций. Такой дуализм, заложенный в законе, создал немало недоразумений.

С другой, городской голова избирается всем населением, со второго – председатель государственной администрации назначается Президентом Украины. По закону это должно быть одно и то же лицо. Может ли Президент не назначить избранного мэра главой городской государственной администрации? Гипотетически да, но на практике возникает много вопросов.

Для обоих должностных лиц законодательством предусмотрены случаи и процедура отстранения от должности. Эти процедуры являются разноплановыми и не совпадают, что тоже вызывает вопросы. Так, Конституционный Суд Украины принимал решение на обращение Президента Украины¹³⁵¹³⁶¹³⁷¹³⁸, рассматривая вопросы: должен ли быть уволен председатель Киевской городской государственной администрации с должности в связи с достижением предельного возраста пребывания на государственной службе с учетом того, что он одновременно является Киевским городским головой; может ли быть назначено, основываясь на положениях вышеупомянутых правовых актов, председателем Киевской городской государственной администрации не Киевского городского голову, а другое лицо?

Необходимость в официальном толковании положений указанных правовых актов, по мнению Президента Украины (Кучмы Л.М.), была вызвана «неоднозначным их пониманием и возникновением спорной ситуации относительно механизмов выполнения требований законодательства в связи с исполнением Киевскому городскому голове, председателю Киевской городской государственной администрации 65 лет».

Такие же вопросы о председателях районных в городе советов. На практике при отсутствии исполнительных органов Советов и функционировании государственных администраций, которые являются единственными в организационном плане исполнительными органами советов (и что соответствует закону), председатель районного совета избирается депутатами районного совета из числа депутатов этого совета, затем назначается на

¹³⁵. Дело об объединении территориальных общин: решение Конституционного Суда Украины № 12-рп/2002 от 18.06.2002 г. (дело № 1-16/2002) // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 26 (укр).

¹³⁶. Дело об административно-территориальном устройстве: решение Конституционного Суда Украины № 11-рп/2001 от 13.07.2001 г. (дело № 1-39/2001) // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 29 (укр).

¹³⁷ Дело по конституционному представлению 47 народных депутатов Украины относительно официального толкования положений статей 3 и 5 Закона Украины "О статусе депутатов местных Советов народных депутатов" (дело о статусе депутатов Советов) г. Киев: решение Конституционного Суда Украины № 1-15/98 от 13 мая 1998 года № 6–рп / 98. - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.(укр).

¹³⁸ Дело по конституционному представлению Президента Украины и конституционному представлению 56 народных депутатов Украины относительно официального толкования положений законодательных актов об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве: решение Конституционного Суда Украины № 1-45/2003 от 25 декабря 2003 года № 21–рп / 2003. - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua. (укр)

должность председателя районной государственной администрации города Киева председателем Киевской государственной администрации, то есть Киевским городским головой. По этому поводу Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что «их взаимосвязи, в аспекте затронутых в конституционном представлении вопросов относительно особенностей осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в районах города Киев, надо понимать так, что районную в городе Киев государственную администрацию должно возглавлять только лицо, избранное председателем районного в городе Киеве совета, который Президентом Украины назначается на должность председателя районной в городе Киев государственной администрации».

Закон требовал некоторых уточнений, иногда разъяснений, даже внесения изменений. Но он существовал, и в большинстве регламентировал решение местных вопросов.

Как отмечалось ранее, одном из законопроектов «О городе-герое Севастополе» предлагалась такая же модель организации власти, как и в г. Киев, но тогда не было найдено понимания по этому вопросу. По мнению автора диссертационного исследования по вопросам организации государственного управления в городах со специальным статусом и одного из авторов настоящей монографии Росенко М.И., внедрение такой модели управления в Севастополе, усложнило бы и так непростую ситуацию в городе.

За преобразованиями в Украине внимательно следили в Европе. Оценку в развитии государства как демократического общества давали в том числе и по тому, насколько его система приближалась к принятым в Европе стандартам местного самоуправления¹³⁹. Так, в рекомендации 102 относительно местной и региональной демократии в Украине, которая была принята 13 ноября 2001 г. Конгрессом местных и региональных властей Европы, речь шла именно о

¹³⁹ Рекомендация Совета Европы 102 (2001) «О состоянии местной и региональной демократии в Украины» [Электронный ресурс] // Постоянная конференция местных и региональных властей Европы [сайт]. 2001. URL: <http://goo.gl/LF59tz> (дата обращения: 16.11.2025).

Резолюция Совета Европы 123 (2001) «О состоянии местной и региональной демократии в Украины» [Электронный ресурс] // Програма Совета Европы: Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине [сайт]. 09.11.2001. URL: <http://goo.gl/D7894V> (дата обращения: 16.11.2025).

проблемах отсутствия законодательного определения города Севастополь:

«F) относительно исполнительных органов местной и региональной власти, необходимо, чтобы все местные и региональные советы, включая города Киев и Севастополь, уже до внесения необходимых правок в Конституцию, имели свои собственные исполнительные органы (политически подотчетные им правительства) и администрации (штат).

Это будет конкретное воплощение Статей 3.2 и 6.1 ЕХМС.

G) относительно статуса городов Киева и Севастополя следует отметить, что принятие отдельных законов для этих двух важных городов Украины не должно лишить их администрации (штата), существование которой предполагается в полноценной системе местного самоуправления, которая базируется на изложенных в ЕХМС принципах.

В частности, жаль, что, несмотря на четкие положения Конституции, до сих пор не принят закон о городе Севастополь»¹⁴⁰.

Разработка закона Украины «О городе-герое Севастополе» оставалась важным вопросом, требующим осторожного подхода и скорейшего решения, который в «украинский период» так и не был решен. В условиях рыночных отношений, местная община теряла средства, которые не поступали в местный бюджет, а перераспределялись «сверху». Все это время она была ограничена в правах распоряжаться имуществом, средствами, земельными и водными ресурсами, которые по закону составляли ее материальную и финансовую основу. Кроме того, существовали безграничные конфликты между местными представителями различных ветвей власти, которые пытались свои амбиции реализовывать с помощью местного населения и представителей органов государственной власти высшего звена.

Надо заметить, что в исследуемом периоде проходил новый этап развития системы местного самоуправления в Европе. Начало ее внедрения в Украине

¹⁴⁰ Рекомендация Совета Европы 102 (2001) «О состоянии местной и региональной демократии в Украины» [Электронный ресурс] // Постоянная конференция местных и региональных властей Европы [сайт]. 2001. URL: <http://goo.gl/LF59tz> (дата обращения: 16.11.2025).

характеризовалось проведением важнейших структурных и функциональных перестроек в системе территориальной организации власти. Эти реформы коснулись различных территориальных уровней управления, отношений между государственными и самоуправляющимися органами публичной власти.

Одной из таких проблем была реальная потребность изменения действующей схемы управления городом как сложной социально-экономической системой. Изменения, учитывающие положительный опыт других стран мира, должны были выстраиваться в направлении повышения роли местного самоуправления в решении задач развития административно-территориальных единиц страны.

Важнейшим условием сбалансированного городского развития, при этом, являлся компромисс между различными городскими сообществами и системой органов управления по вопросам перспектив развития. Достижение этого компромисса требовало определения приоритетных задач, решение которых обеспечило бы возможность удовлетворения потребностей всех заинтересованных групп.

Город, тем более большой, – это одно из ключевых звеньев, на базе которого происходят социальные, экономические, культурные преобразования. Крупные города являются основными центрами социально-экономической активности в любом государстве, занимают стратегически важные позиции по вопросам принятия решений в масштабе государственной экономики и политики. Они являются центрами, где государственная и местная власть объединяются в единую систему на основе взаимодействия, сотрудничества, распределения функций с целью совместного решения проблем развития конкретных территориальных сообществ. На городском уровне в тот период проходили апробацию новые управленческие схемы и проекты развития. Города со специальным статусом, кроме функций, которые выполняют все крупные города, имели отдельные функции, выполнение которых важно для реализации интересов государства. Слаженному и бесконфликтному функционированию этой системы мешала во многих случаях законодательная неопределенность. В

ее основу должен быть положен принцип общественного партнерства и взаимодействия органов городского самоуправления с жителями города, общественными организациями, деловыми кругами, наукой и т.д., партнерства органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Из исследования организации власти в городе Севастополь, проектов закона Украины «О городе-герое Севастополе», обзора истории развития города и его существования с момента развития, анализа системы управления, можно сделать вывод, что вопрос его статуса был очень сложным. Сложность проблематики заключалась, прежде всего, в том, что, в отличие от других городов и военных баз, город Севастополь строился для обслуживания военного гарнизона, затем военной базы. И не город строился, а заранее строился военный гарнизон по плану, жилые же дома – не по плану, а по необходимости. И поэтому в тот период Севастополь представлял собой не военную базу рядом с городом, или интегрированную в город, а город, интегрированный в военную базу. К тому же, основная часть которой находилась в аренде Российской Федерации для базирования ЧФ РФ. В условиях рыночных отношений, местная община теряла средства, которые не поступали в местный бюджет, а перераспределялись «сверху», она также была ограничена в правах распоряжаться имуществом, средствами, земельными и водными ресурсами, которые по закону составляли ее материальную и финансовую основу. На это влияло и то, что географически Севастополь имел геополитическое расположение и стратегическое значение для интересов государства.

Учитывая это, возникал не столько конфликт интересов, сколько разное понимание важности вопроса и путей его решения.

Среди главных событий необходимо назвать появление документов, в которых содержалось новое концептуальное видение развития региональной политики и местного самоуправления на Украине. Внедрение новых концептуальных основ должно было приблизить Украину к европейским стандартам местного самоуправления, которые были сформулированы в Европейской хартии местного самоуправления.

Конгрессом местных и региональных властей Европы 9 ноября 2001 г. была принята резолюция 123 и рекомендация 102 относительно местной и региональной демократии в Украине. Их общей целью являлось – способствовать имплементации и более тщательному соблюдению Украиной положений Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Верховной Радой Украины 15 июля 1997 г.

По сравнению с резолюцией 68 и рекомендацией 48, которые были приняты Конгрессом по Украине в 1998 г. и концентрировались на решении отдельных проблемных вопросов сферы местного самоуправления, указанные выше документы были обобщены и содержали достаточно критическую оценку состояния местного самоуправления в Украине. По мнению Конгресса, выполнение этих требований являлось минимально необходимым для того, чтобы не вступать в противоречие с требованиями Европейской хартии местного самоуправления.

В резолютивной части были сформулированы предложения властным структурам Украины относительно развития местной и региональной демократии. Предложения были сгруппированы по отдельным направлениям:

- реформирование административно-территориального деления страны и внедрение системы регионального самоуправления;
- решение вопроса о предоставлении областным и районным советам, а также городам Киеву и Севастополю, своих собственных административных органов (исполкомов);
- четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти;
- обеспечение органов местного самоуправления необходимыми ресурсами для эффективного выполнения ими своих полномочий;
- совершенствование системы судебной защиты прав и интересов местного самоуправления и упорядочение вопросов относительно конфликтных ситуаций между местными выборными органами и должностными лицами, а также представителями органов исполнительной власти;

- совершенствование правового статуса городского головы;
- обеспечение регулярного информирования институционального комитета Конгресса о выполнении программы государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине;
- проведение с ассоциациями органов местного самоуправления и их объединениями консультаций по вопросам формирования делегации Украины в КМРВЕ;
- совершенствование системы местных выборов.

Указанное выше вызвало необходимость проведения системных реформ, ориентировало общество и органы государственной власти на становление гражданского общества, дальнейшее развитие местного самоуправления. Последние должны были стать равноценными наряду с государством партнерами в создании государства, что требовало разработки новой стратегии развития общества. Новая философия и новая стратегия, ориентирующиеся на проведение кардинальных изменений в системе политической власти и местного самоуправления, актуализировали переформирование концептуальных основ законодательного обеспечения специального статуса г. Севастополь.

Необходимо отметить, что разработать и принять закон «О городе-герое Севастополе» в тот период в полном соответствии и на базе существовавшего законодательства было невозможно, поскольку правовой статус, который требовался городу, в нем отсутствовал. Например, Конституция Украины не предусматривала размещение на территории Украины иностранных военных баз. Невозможно также было решить вопрос взаимоотношений между органами местного самоуправления различных населенных пунктов, входящих в одну административно-территориальную единицу. Конституция Украины и законодательство так и не определили понятие специального статуса города Севастополь.

По мнению автором данного монографического исследования ключевые проблемы и тенденции развития региональной политики и местного самоуправления Севастополя могли бы быть решены исходя из позиции, что в

концепции закона, необходимо было учесть все вышесказанное и решить вопрос правового оформления статуса г. Севастополь в сочетании интересов местного населения и государства.

Концептуально Росенко М.И. предлагалось следующее¹⁴¹:

«1. определение содержания специального статуса города, который обусловлен:

а) геополитическим местом расположением и историческими особенностями его административно-территориального устройства;

б) стратегическим значением города, которое обусловлено расположением на его территории значительного количества вооруженных сил Украины, обеспечивающих стратегические интересы Украины, особенно в вопросах противовоздушной обороны, а также временным пребыванием основной базы ЧФ РФ;

в) фактическим статусом территории города как города-региона.

2. определение особенностей в организации публичной власти, связанных со специальным статусом:

2.1.) в управлении территориями, находящимися в аренде или в пользовании воинских формирований, среди которых:

а) отнесение к землям государственной собственности на указанный срок земельных участков, находящихся в аренде ЧФ РФ и в пользовании Министерства обороны Украины, включив в них зоны безопасности и санитарно-защитные зоны;

б) управление этими землями будут осуществляться Кабинетом Министров Украины в соответствии с установленным им порядком;

в) установление порядка передачи земель и объектов, освобождаемых военными, преференциально в коммунальную собственность территориальных общин города на безвозмездной основе;

г) установление порядка информирования органов местного

¹⁴¹ Росенко М. И. К вопросу разработки концептуальных основ законодательного обеспечения статуса города Севастополь // актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов ОРИДУ НАДУ. - Одесса: ОРИДУ НАДУ, 2007. - вып. № 1 (14). - С. 268. (укр).

самоуправления о планах использования территории, изучение общественного мнения по вопросам, касающимся экологической опасности;

2.2.) в осуществлении местного самоуправления:

а) юрисдикция органов местного самоуправления не распространяется на территории, которые находятся в управлении Кабинета Министров Украины;

б) Севастопольский городской совет осуществляет полномочия городского и представляет общие интересы внутренне-поселенческих общин других населенных пунктов, входящих в состав города. Внутренне-поселенческим территориальным общинам предоставляется право передавать собственные полномочия Севастопольскому городскому совету по решению вопросов сбалансированного развития территорий или других собственных полномочий на договорных началах;

в) выборы городского головы Севастополя проводятся территориальной общиной города;

г) к дополнительным полномочиям Севастопольского городского головы отнесено участие в рассмотрении вопросов, касающихся размещения на территории военных подразделений, их передвижения, обеспечения общественного порядка и других вопросов, которые могут иметь последствия для жителей города;

2.3) в осуществлении исполнительной власти:

а) городская государственная администрация осуществляет контрольные и надзорные функции, полномочия, определенные Законом Украины «О местных государственных администрациях», и отдельные функции, определенные для нее Кабинетом Министров Украины, по управлению территориями, которые находятся в аренде или в пользовании воинских формирований;

б) районные государственные администрации в г. Севастополь ликвидируются.

2.4) в финансово-экономическом обеспечении развития города:

а) определение компенсации за потери, обусловленные выполнением городом специальных функций;

б) установление размера возмещения расходов в городской бюджет оплаты за землю в полном объеме;

в) Указание участия военных в решении вопросов социально-культурного и экономического развития города ввиду нагрузки на жилищно-коммунальную, социальную, транспортную и другие подсистемы города.

Все это могло бы позволить избежать компетенционных споров, значительно повысить ответственность за принятые решения всеми собственными субъектами»¹⁴².

2.3 Политико-правовой анализ способов и механизмов действий по возвращению Севастополя в состав России с 1991 года

После распада СССР в 1991 году и образования независимого государства Украина проблема самостоятельности Крыма и Севастополя приобрела особое звучание и остроту. И если в Крыму различными политическими силами и политическими элитами осуществлялись диаметрально противоположные по своему содержанию действия: от создания собственной независимости, до восстановления в составе России и сохранению украинского статуса, то в Севастополе все шаги были направлены на сохранение своего особенного статуса в составе России. Российская Федерация также предпринимали определенные шаги для подтверждения российского статуса города Севастополя и возвращению ему особенного статуса.

Реальной формой выражения волеизъявления граждан, способной оказать влияние на органы власти, союзные, республиканские, являлось всенародное голосование – референдум, как наиболее выраженная форма политического участия граждан в решении актуальных вопросов регионального сообщества. Но, советское законодательство не оговаривало какую-либо регламентацию данной процедуры, практика проведения данного мероприятия отсутствовала,

¹⁴² Росенко М. И. К вопросу разработки концептуальных основ законодательного обеспечения статуса города Севастополь // актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов ОРИДУ НАДУ. - Одесса: ОРИДУ НАДУ, 2007. - вып. № 1 (14). - С. 268. (укр).

несмотря на то, что законодательно возможность его проведения предусматривала ст. 5 Конституции СССР и УССР.

Крымский областной совет, в рамках своих полномочий, принял Временное положение «О референдуме и порядке его проведения на территории Крымской области Украинской ССР и г. Севастополя»¹⁴³.

Необходимо подробнее остановиться на вопросе откуда появилась взаимосвязь Крыма и Севастополя, которая во многом способствовала впоследствии утрате Севастополем российской юрисдикции. В условиях политической неопределенности и турбулентными процессами, вызванными т.н. «парадом суверенитетов», распадом союзного государства, двойственное положение Севастополя проявилось в полной мере.

До конституции УССР 1977 года Севастополь избирал депутатов не только в собственный горсовет, но и в Крымский областной совет, а после 1977 года, когда Севастополь получил статус города республиканского подчинения в составе УССР (наряду с Киевом), — в Севастопольский горсовет и в Верховный Совет УССР. В то же время сохранялась подчиненность Севастополя Крыму по партийной линии, то есть Севастопольский горком партии подчинялся Крымскому партийному обкому. В событиях 1990 года предполагалось что Севастопольский горком партии подчинится решению о проведении референдума о статусе Крыма без обсуждений. Впервые вопрос «о статусе Крыма» обсуждался Президиумом Севастопольского горсовета 14 июня 1990 года. В последствии при активном участии членов севастопольской делегации Ю. И. Ступникова, А. Г. Круглова и А. Н. Костенецкого, к референдуму «о статусе Крыма» добавился еще и вопрос о референдуме по статусу Севастополя¹⁴⁴. При обсуждении представители партийной номенклатуры применяли достаточно взвешенные и обтекаемые формулировки «Проблему

¹⁴³ Материалы внеочередной пятой сессии Севастопольского городского совета народных депутатов 21 созыва «Об утверждении Временного положения о референдуме и порядке его проведения на территории Крымской области» 1990 г. // Фонды Государственного музея героической обороны и освобождения Севастополя. А21854, Л.5.

¹⁴⁴ Ульянова Л. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. Статья написана с использованием архивного фонда городского совета народных депутатов Севастополя (ГАГС. Ф. Р-79).<https://regnum.ru/article/3535337>

статуса необходимо решать цивилизованно и взвешенно, не превращая ее в территориальный спор между Россией и Украиной, предмет политической борьбы и общественных движений»¹⁴⁵; «Крымская республика в силу специфики Крыма и его общесоюзного значения должна будет иметь договорные отношения и с Украиной, и с Россией, и с Узбекистаном, и с другими суверенными республиками обновленного Союза ССР»¹⁴⁶. Как отмечает С. И. Усов, тема возможного пророссийского выбора подменялась темой будущей равноправности Крыма с другими союзными республиками¹⁴⁷. Мнения Ю. Ступникова и Л. Грача разошлись. Как отмечает Л. Ульянова, первый настаивал на союзном значении города Севастополя, второй на собственной государственности Крыма вместе с Севастополем в своем составе¹⁴⁸.

21 ноября 1990 года, в Севастополе состоялась внеочередная четвертая сессия Севастопольского городского совета народных депутатов. На ее рассмотрение был вынесен вопрос «О статусе Крыма и об отношении к Союзному договору». В ходе его рассмотрения севастопольские депутаты вынесли решение: «1. Поддержать Декларацию «О государственном суверенитете и правовом статусе Крыма», а также решение о проведении Всекрымского референдума. 2. Считать необходимым, вынести на референдум вопрос об особом статусе Севастополя»¹⁴⁹.

В рамках городского референдума севастопольцам было предложено ответить на вопрос: «Вы за статус города Севастополя – главной базы Черноморского флота как города союзно-республиканского подчинения?»¹⁵⁰

К моменту проведения референдума в Севастополе существовало двойное подчинение. По линии распорядительно-исполнительной власти Севастополь в

¹⁴⁵ Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. Интервью Л.Грача. 19 октября 1990 года в газете «Слава Севастополя. <https://sevastopol.su/news/referendумы-sevastopolya-v-obretenii-statusa-goroda>

¹⁴⁶ Референдумы Севастополя: в обретении статуса города - ИА REGNUM Интервью А.Форманчука. <https://regnum.ru/article/3535337>

¹⁴⁷ Усов С.А. Проблема Черноморского флота и Севастополя в условиях распада Российской империи и СССР: (историко-политологический анализ). Севастополь: [б. и.], 2003. С. 149.

¹⁴⁸ Ульянова Л. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. <https://regnum.ru/article/3535337>

¹⁴⁹ Решение внеочередной четвертой сессии Севастопольского городского совета XXI созыва

«О проведении референдума» // Слава Севастополя. - 1990. - №222 (24 ноября).

¹⁵⁰ Бюллетень для голосования на референдуме о статусе Севастополя. 20 января 1991 года // Фонды Государственного музея героической обороны и освобождения Севастополя. А 21632.

лице городского совета был подотчетен республиканским структурам власти, а как главная база ЧФ управлялся Министерством обороны СССР. В связи с особенностями управления на территории Севастополя действовали организации, предприятия союзно-республиканского подчинения, юридически за ним был закреплен статус города республиканского подчинения. Этот статус был зафиксирован ст. 77 Конституции УССР и подтвержден подписанным 19 ноября 1990 года Договором между РСФСР и УССР о взаимном признании границ¹⁵¹.

В связи с тем, что опыта проведения референдума и участия в нем не было, с целью уменьшения количества вопросов, которые могут возникнуть в ходе голосования, было принято решение по проведению дополнительной разъяснительной работы с населением по заполнению бюллетеней, т.к. для положительного решения вопроса о статусе Севастополя было необходимо, чтобы «да» высказало больше половины севастопольцев, принявших участие в голосовании. Как отмечает исследователь Островская И.В. уже в начале 1991 года в городе ощущался необычайный подъем. К работе присоединились ветеранские организации, трудовые коллективы¹⁵².

В списки по голосованию на референдуме в Севастополе 20 января 1991 года было внесено 284 197 граждан. В референдуме по статусу города приняло участие 77,6 % от занесенных в списки избирателей. Из них за предложенный статус проголосовало 94 % участников референдума, против высказались 4,7 %¹⁵³. Севастопольский городской совет народных депутатов на пленарном заседании 6 сессии 21-го созыва 5 февраля 1991 года большинством голосов утвердил результаты голосования и принял обращения в адрес Верховных Советов УССР и СССР с просьбой утвердить результаты

¹⁵¹ "Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой" (Подписан в г. Киеве 19.11.1990).: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4655#3Vsc63Vm6hvPbiJF1>

¹⁵² ОБЩЕКРЫМСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ 20 ЯНВАРЯ 1991 ГОДА: СЕВАСТОПОЛЬСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ. Парадигмы истории и общественного развития. Издательство: ФГАОУ ВО "Севастопольский государственный университет", 2018, №10, С. 78-82.

¹⁵³ Об итогах референдума, проведенного 20 января 1991 года, по определению статуса города Севастополя // Слава Севастополя. -1991. - №128(26 января)

общекрымского референдума. Однако, как утверждает Островская И.В., результаты референдума прошедшего в Севастополе, одновременно с крымским, не обсуждались Верховным Советом УССР 12 февраля 1991 года при утверждении результатов референдума, прошедшего на всей территории Крыма.

Что касается участия в голосовании на референдуме 20 января 1991 года и установления результатов, то соответствии с «Временным положением о референдуме», принятым Севастопольским горсоветом в декабре 1990 года по вопросу референдума 20 января 1991 года о статусе города, в котором подробно описывались категории населения, наделённые правом голоса, а также процедура подсчёта голосов. Принципиально важным с точки зрения является пункт «Временного положения о референдуме», который фиксировал, что правом голоса в вопросе о статусе Севастополя наделены только те призванные на воинскую службу, которые проживали на территории Крымского полуострова до призыва: «В списки включаются граждане СССР, достигшие ко дню или в день референдума 18 лет, т.е. родившиеся до 21 января 1973 года, прописанные или проживающие на момент составления списка на территории данного участка для голосования. Военнослужащие, проживающие за пределами расположения воинских частей, включаются в списки по месту жительства на общих основаниях. В референдуме также принимают участие военнослужащие, проходящие срочную службу в воинских частях и подразделениях, расположенных на территории области и г. Севастополя, которые до призыва проживали в Крыму и в г. Севастополе»¹⁵⁴. Итак, в январском референдуме по статусу Севастополя в городе-герое участвовали только те военнослужащие, которые были жителями Севастополя, включая срочников-севастопольцев. При этом право голоса имели чуть более 282 тысяч человек.

Всесоюзный референдум – «За сохранение Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик» был назначен на 17 марта 1991 г.¹⁵⁵. В Севастополе и Крыму в этот день голосовали еще по одному

¹⁵⁴ ГАГС. Ф.Р-79. Оп. 9. Д. 20. Л.7.

¹⁵⁵ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. N 1856-I "О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик". <https://base.garant.ru/6323620/>

референдуму, т.к. УССР вынесла на референдум вопрос: «Согласны вы с тем, что Украина должна быть в составе Союза Суверенных Государств на принципах Декларации про государственный суверенитет Украины». Накануне референдума, 15 марта 1991 года, в «Славе Севастополя» было опубликовано выступление Н. В. Багрова, в частности по поводу статуса Севастополя «Мы в областном Совете народных депутатов считаем, что город Севастополь в силу его особенностей, с учетом того, что он является базой Черноморского флота, вправе рассчитывать на особый статус — города республиканского подчинения. Это сегодня и закреплено в конституции Украинской ССР. Мы также с пониманием относимся к проведенному севастопольцами референдуму и активно поддерживаем стремление не потерять свой статус в связи с воссозданием Крымской АССР. Учитывая все это, принято решение от имени президиумов Крымского областного и Севастопольского городского Советов народных депутатов обратиться в Верховный Совет УССР с тем, чтобы существующий статус города республиканского подчинения Севастополю оставить и закрепить его в новой конституции Украинской ССР»¹⁵⁶. Как видно из формулировки, слово «союзное значение Севастополя» было упущено, т.е. исчезло из оборота применительно к статусу Севастополя.

Явка на референдум составила 80,03%: из 185,6 миллиона граждан СССР с правом голоса приняли участие 148,6 млн. Из них 113,5 млн. (78%) ответили «Да» на вопрос о сохранении СССР. Большинство населения высказалось за сохранение Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик. Однако это ясно выраженное желание народа не было реализовано¹⁵⁷.

На этот вопрос, вынесенный на референдум УССР: «Согласны вы с тем, что Украина должна быть в составе Союза Суверенных Государств на принципах Декларации про государственный суверенитет Украины», ответили утвердительно 80,2 %. Как видим, украинцы также выразили волю жить в союзе

¹⁵⁶ Ульянова Л. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. 16 марта 2022г. Статья написана с использованием архивного фонда городского совета народных депутатов Севастополя (ГАГС. Ф. Р-79) – замечание Ульяновой Л: <https://regnum.ru/article/3535337>

¹⁵⁷ Хроника развала страны. 7.12.2015. Журнал Русское слово.: <https://russlovo.today/rubricator/Obshchestvo/hronika-razvala-strany>

с другими республиками, но с более широкими правами. Из всех областей Украины, только 3 области Галичины (Львовская, Тернопольская и Ивано-Франковская) проголосовали против Союза Суверенных Государств¹⁵⁸.

Несмотря на то, что большинство населения Украины 17 марта 1991 года проголосовало за сохранение Союза, на Украине 1 декабря того же года был проведён еще один референдум, на котором предлагалось высказать свое отношение к акту о независимости Украины. Вопрос звучал так: «Подтверждаете ли вы акт провозглашения независимости Украины»¹⁵⁹.

С точки зрения закона СССР № 1409-1 от 03.04.90 г «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», этот референдум сложно назвать законным, так как он, не соответствовал ряду положений этого документа. Например, повторный опрос должен был проводиться не ранее, чем через 10 лет после первого. Акт провозглашения независимости Украины, был принят 24 августа 1991 года. Но и в этом документе была строка: «Свершая декларацию про государственный суверенитет Украины». 90,32 % избирателей, сказавших «ДА» Акту о Независимости, также голосовали и за положения декларации.

Несмотря на проведенную масштабную разъяснительную работу, результаты этого референдума в Крыму и Севастополе были самыми низкими (54 и 57 %) ¹⁶⁰, но этого было достаточно, чтобы легитимизировать нахождение Крыма и Севастополя в составе Украины. Справедливости ради надо заметить, что в избирательных списках севастопольцев оказалось на 25 тыс. избирателей больше, чем в начале года. Это превышение в целом совпадает с численностью военнослужащих срочной службы Черноморского флота, дислоцированных в воинских частях в Севастополе. Так, по данным Севастопольского горсовета на 1994 год, личный состав флота был 30 тысяч человек, из них — 6 тысяч

¹⁵⁸ Скуратов За что на самом деле голосовали украинцы на референдумах в 1991-м: <https://aftershock.news/?q=node/386607&full>

¹⁵⁹ Бюллетень для голосования. Верховна Рада України. <http://za.zubr.in.ua/wp-content/images/2010/12/image0172.jpg>

¹⁶⁰ Результаты голосования в процентах голосов «Да, подтверждаю» по регионам Відомість про результати Всеукраїнського референдуму, 1 грудня 1991 р. // ЦДАВО України. — Ф. 1. — Оп. 28. — Спр. 144. — Арк. 6.

офицерского состава, 24 тысячи срочников¹⁶¹. В списки избирателей были включены военнослужащие Черноморского флота, в т.ч. срочники¹⁶²¹⁶³. Объяснение «проукраинскому» голосованию флота привел севастополец, военно-морской офицер С. П. Горбачёв, объяснив это тем, что а первую очередь, речь идёт об изменении национального состава призванных на флот срочников, ставшее следствием Закона Украинской ССР о срочной воинской службе, принятого в 1990 году и запрещавшего распределять призывников по территории СССР: срочники с территории УССР должны были распределяться по территории УССР, включая флотские подразделения¹⁶⁴.

В своем исследовании Т. Ульянова, например, указывает на «настрой Багрова на сохранение Крыма в составе Украины», как это отмечают и авторы двухтомной монографии «История Крыма»¹⁶⁵¹⁶⁶. Необходимость скорейшего заключения договора о разграничении полномочий между Крымской республикой и Украиной было зафиксировано в «Обращении к Верховному Совету Украины», при этом в тексте документа признавалось, что «Акт о провозглашении независимости Украины» распространяется на Крым, «входящий в её состав»¹⁶⁷. Севастополь был заявлен как часть Республики Крым, а, значит, и как часть Украины¹⁶⁸».

28 сентября 1991 г. в Севастополе состоялся массовый пророссийский митинг, организованный председателем комиссии городского совета по гласности и жалобам граждан, депутатом городского совета и Верховного

¹⁶¹ Ульянова Л.А. РЕФЕРЕНДУМЫ 1991 ГОДА В СЕВАСТОПОЛЕ В КОНТЕКСТЕ ДИСКУССИЙ О СТАТУСЕ ГОРОДА. <https://histrf.ru/read/articles/referendумы-1991-goda-v-sevastopole-v-kontekste-diskussiy-o-statuse-goroda-ulyanova-lyubov-vladimirovna>

¹⁶² «Как голосовал флот» // Флаг Родины. 1991. 4 декабря. № 236. С. 1; Горбачев С.П. Севастополь в третьей обороне, 1991 – 19... : Хроника одного противостояния с элементами развала. Севастополь: б.м., 1995. С. 67.

¹⁶³ Ульянова Л.А. РЕФЕРЕНДУМЫ 1991 ГОДА В СЕВАСТОПОЛЕ В КОНТЕКСТЕ ДИСКУССИЙ О СТАТУСЕ ГОРОДА. <https://histrf.ru/read/articles/referendумы-1991-goda-v-sevastopole-v-kontekste-diskussiy-o-statuse-goroda-ulyanova-lyubov-vladimirovna>

¹⁶⁴ Горбачев С.П. Севастополь в третьей обороне, 1991 – 19... : Хроника одного противостояния с элементами развала. Севастополь: б.м., 1995. С. 66 – 68.

¹⁶⁵ Ульянова Л.А. РЕФЕРЕНДУМЫ 1991 ГОДА В СЕВАСТОПОЛЕ В КОНТЕКСТЕ ДИСКУССИЙ О СТАТУСЕ ГОРОДА. <https://histrf.ru/read/articles/referendумы-1991-goda-v-sevastopole-v-kontekste-diskussiy-o-statuse-goroda-ulyanova-lyubov-vladimirovna>

¹⁶⁶ История Крыма. В 2 т. М., 2018. Т. 2. С. 699.

¹⁶⁷ «Обращение к Верховному Совету Украины». 3 сентября 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Крымской АССР. Ноябрь – декабрь 1991 г. Симферополь. № 4. Ст. 184.

¹⁶⁸ Декларация о государственном суверенитете Крыма // Ведомости Верховного Совета Крымской АССР. 1991. № 4. Ст. 160.

Совета Крымской АССР А.Г. Кругловым. С этого момента пророссийские митинги стали частым явлением севастопольской общественной жизни. По подсчетам И.В. Островской, например, «с декабря 1992 по май 1993 гг. в Севастополе было организовано свыше 50 митингов (из них 15 несанкционированных), 13 несанкционированных пикетирования, 14 манифестаций по центру города (из них 9 несанкционированных)... Численность выступающих (видимо, имеются ввиду участники митингов, а не количество выступавших – Л.У.) колебалась от 1000 до 12 тысяч человек», на этих мероприятиях среди требований, в первую очередь, были такие: «Севастополь и Крым – России», «Севастополю – статус главной базы российского Черноморского флота», «Представитель Президента Украины – вон из Севастополя!»¹⁶⁹.

Но, тем не менее, политические процессы в самой России, приведшие к исчезновению сильной центральной государственной власти, начинавшийся процесс «украинизации» УССР, перераспределения власти внутри севастопольского городского совета, неоднозначная позиция партийных органов Севастополя, приход к власти в Севастополе депутатов с проукраинской позицией, привели к тому, что Севастополь оказался составной частью процесса «восстановления государственности Крыма» и на некоторое время потерявшим собственную управленческую субъектность.

Конституция Республики Крым 1992 года (восстановленная Законом УССР в феврале 1991 г. именно в границах Крымской области) в ст.7 признает Севастополь «неотъемлемой частью Крыма», имеющей «особый статус».

В декабре 1992 г. VII Съездом народных депутатов Российской Федерации было принято постановление о поручении Верховному Совету Российской Федерации рассмотреть вопрос о статусе города Севастополя. Верховным Советом Российской Федерации 9 июля 1993 г. было принято Постановление «О статусе города Севастополя», в котором подтверждался российский

¹⁶⁹ Островская И.В. История становления и развития русского и пророссийского движений Крыма и Севастополя в 1991 – марте 2014 гг. Дисс.на соискание степени к.и.н. Краснодар, 2018. С. 45 – 60.

федеральный статус Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 г.¹⁷⁰ Пунктом 2 Постановления предписывалось 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 предписывало предусмотреть финансирование соответствующих статей бюджета города через свои отделения, а Комитету ВС РФ по конституционному законодательству – подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации федерального статуса города Севастополя.

Действенных шагов со стороны российской государственной исполнительной власти принято не было, т.к. в это время в России был политический кризис и как отмечается в коллективном труде исследователей, историков и политиков «Истории Севастополя»¹⁷¹ «...принятое в период острой конфронтации между Президентом и Верховным Советом России, но оставшееся не более чем декларацией...». На декларативность данного Постановления Верховного Совета указывает С.А. Усов¹⁷², который отмечает, что в этом документе не был прописан механизм его реализации, и разработать его предлагалось Правительству (п.2 Постановления)».

В пункте 5 Постановления было указано: «В целях недопущения политической напряженности просить Правительство Украины отозвать передислоцированные в район г. Севастополя подразделения спецчастей».

В указанном Постановлении не упоминаются ранее подписанные

¹⁷⁰ Постановление Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. N 5359-1 "О статусе города Севастополя"

<https://base.garant.ru/6310973/>

¹⁷¹ История Севастополя : [коллективная монография] : в трех томах / [Е. С. Каширина, Е. И. Игнатов, А. А. Новиков и др.] ; под общей редакцией: Ю. А. Петрова, доктора исторических наук, Е. Б. Алтабаевой ; [Российское историческое общество, Фонд "История Отечества", Институт российской истории РАН]. Севастополь в советский и постсоветский периоды. 1917-2014 гг. / [Алтабаева Е. Б., Богаткевич Т. А., Горелов В. Н. и др.]. — Москва; Севастополь : ИстЛит, 2021-, 2021. — 860, [1] с., [68] л. ил., цв. ил.; ISBN 978-5-6044004-4-9, 978-5-6044004-7-0.

¹⁷² Усов, Сергей Андреевич. Проблема Черноморского флота и Севастополя в условиях распада Российской империи и СССР : (историко-политологический анализ) : [монография] / С. А. Усов. — Севастополь : [б. и.], 2003. — 382 с. : 21 см.; ISBN 966-8107-31-4.

документы, имеющие статус Двусторонних Международных Договоров Российской Федерации: 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 17.06.1993¹⁷³; Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года от 23.06.1992 г.¹⁷⁴, Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР, от 03.08.1992¹⁷⁵.

Каким образом данные Соглашения должны были реализовываться в случае, если Постановление Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. N 5359-I «О статусе города Севастополя» было бы принято к выполнению, остается неопределенным.

Кроме того, революционные, по своей сути, процессы в самой России, не способствовали решению этого вопроса. МИД РФ, в частности, делал официальные заявления прямо противоположные сделанным Верховным Советом Российской Федерации. Так, ответом на это постановление явилось Заявление МИД Российской Федерации от 11 июля 1993 г.: «Принятое 9 июля 1993 года Постановление Верховного Совета РФ «О статусе города Севастополя» расходится с линией Президента и Правительства РФ на реализацию интересов России в вопросах Черноморского флота, базирования ВМФ Российской Федерации на территории Украины, в Крыму и в Севастополе. Будучи эмоционально-декларативной, эта акция отнюдь не указывает перспективу реальных решений, лишь затрудняет их и без того сложный поиск».

Тогда же, в июле 1993 г., Украина обратилась в Совет Безопасности ООН

¹⁷³ 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 17.06.1993 Москва https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53994/

¹⁷⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года от 23.06.1992 г. Дагомыс https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53977/

¹⁷⁵ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР, от 03.08.1992, Ялта, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53975/

с просьбой осудить попытку Верховного Совета Российской Федерации заявить о несостоятельности украинских претензий на Севастополь и принять меры к укреплению его российского статуса. Совет Безопасности ООН, не рассматривая юридические документы по статусу города Севастополя, сославшись на Договор между Российской Федерацией и Украиной, подписанном в Киеве 19 ноября 1990 года¹⁷⁶, в котором вопрос территорий не рассматривался вообще, сделал заявление о том что: «разделяет глубокую обеспокоенность и приветствует позицию, выраженную Президентом и Министром иностранных дел Украины относительно Постановления Верховного Совета Российской Федерации, .. подтверждает в этой связи территориальную целостность Украины в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций., ... Постановление Верховного Совета Российской Федерации несовместимо с этим обязательством, равно как и с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, и не имеет силы. ...приветствует усилия, прилагаемые президентами и правительствами Российской Федерации и Украины с целью улаживать любые разногласия между ними мирными средствами, и обращается к ним с настоятельным призывом принять все меры, с тем чтобы не допустить возникновения напряженности»¹⁷⁷.

Нельзя не отметить, что в Российской Федерации в тот период нарастал конфликт между законодательной и исполнительной властью, и данная резолюция была воспринята противниками Верховного Совета, (которые и определяли внешнюю политику России), как подрывающая его репутацию.

Закон о закреплении в Конституции Российской Федерации российского федерального статуса города Севастополя до октября 1993 года не был принят.

26 июня 1994 г. среди жителей Севастополя был проведен опрос по

¹⁷⁶ Договор между Российской Федерацией и Украиной, подписанный в Киеве 19 ноября 1990 года https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53961/

¹⁷⁷ Отчёт о заседании Совета Безопасности ООН от 20 июля 1993 года № S/PV.3256 «Жалоба Украины, касающаяся Постановления Верховного Совета Российской Федерации относительно Севастополя»: <http://undocs.org/ru/S/PV.3256>, Записка Председателя Совета Безопасности ООН от 20 июля 1993 года № S/26118 <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/26118&Lang=R>, Стенографический отчет о три тысячи двести пятьдесят шестом заседании Совета Безопасности ООН, состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк, во вторник, 20 июля 1993 года www.un.org/russian/document/scaction/1993

результатам которого 24 августа 1994 г. Севастопольский городской Совет народных депутатов принял Решение №41 «О статусе города Севастополя»¹⁷⁸: «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 созыва».

Основываясь на результатах опроса, Севастопольский городской Совет народных депутатов 23 августа 1994 г. обратился к президентам Б.Н. Ельцину и Л.М. Кучме, руководителям парламентов В. Шумейко, И. Рыбкину и А. Морозу с предложением принять «государственно выверенное решение о Российском Федеральном Статусе Севастополя и окончательно решить проблемы Черноморского флота». В подписанном руководителями Севастопольского городского Совета В. Семеновым, К. Павленко, В. Романенко и И. Куликовым Обращении¹⁷⁹ были указаны и основания для рассмотрения указанных проблем:

«1. Воля жителей г. Севастополя и моряков-черноморцев, 89 % 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 подразделения Национальной гвардии Украины без согласования с городским Советом народных депутатов....».

Необходимо отметить, что данное Обращение в отличие от Решения было, как отмечает Л. Ульянова¹⁸⁰, юридически мотивированным: «Юридическая база российского федерального статуса города Севастополя... основана на Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года

¹⁷⁸ О статусе города Севастополя. Решение Севастопольского городского Совета народных депутатов от 23 августа 1994 года, №41 <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

¹⁷⁹ Обращение Севастопольского городского Совета народных депутатов от 23 августа 1994 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

¹⁸⁰ Ульянова Л. Манипуляция городом: к 30-летию «Решения» горсовета о российском статусе Севастополя. <https://sevastopol.su/news/manipulyaciya-gorodom-k-30-letiyu-resheniya-gorsoveta-o-rossiyskom-statuse-sevastopolya>

о выделении города Севастополя из состава Крымской области в самостоятельную административно-хозяйственную единицу со статусом города республиканского подчинения.

Де-юре город Севастополь и оставался часть Российской Федерации, так как при передаче в 1954 году Крымской области из состава России в состав Украины Постановление 1948 года о статусе города Севастополя не отменялось, а последующее распространение юрисдикции Украины на город Севастополь принято в одностороннем порядке без принятия соответствующего решения конституционными органами власти РСФСР». Такой позиции придерживался Севастопольский городской Совет и большинство населения города.

Решением Севастопольского городского Совета народных депутатов от 23 августа 1994 года № 41 было принято также Обращение¹⁸¹ от депутатов Верховного Совета Крыма от Севастополя, депутатов Севастопольского городского Совета, политических партий и общественных движений г. Севастополя и направлено тем же адресатам, за исключением украинской стороны. Данная просьба осталась без удовлетворения, и в это время продолжалась подготовка двустороннего договора России и Украины.

Что касается самого Решения, то оно было отменено Постановлением Верховной Рады Украины от 15 сентября 1994 года №162/ 94-ВР как «направленное на нарушение территориальной целостности Украины, самовольное изменение её государственно-территориального устройства, прямо противоречит статьям 70, 77 и 97 Конституции Украины и статье 5 Закона Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления»»¹⁸².

22 марта 1995 г. было принято Постановление Государственной Думы в связи с решениями Верховного Совета Украины по Крыму¹⁸³, в котором, в частности, содержится предписание думской части Межпарламентской

¹⁸¹ Обращение Верховного Совета Крыма от Севастополя, депутатов Севастопольского городского Совета, политических партий и общественных движений г.Севастополя <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

¹⁸² 144. О решении Севастопольского городского Совета народных депутатов "о статусе города Севастополя" от 23 августа 1994 года постановление Верховной Рады Украины. Ведомости Верховной Рады 1994, №9, ст. 358

¹⁸³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 марта 1995 г. N 604-І ГД "В связи с решениями Верховного Совета Украины по Крыму": <https://base.garant.ru/6188478/>

комиссии по Черноморскому флоту исходить из признания города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 г. главной базой Черноморского флота (п.4 Постановления) «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».

Так как ситуация вокруг Севастополя по возвращению ему российского правового статуса не разрешалась, очередной попыткой обратить на это внимание и задействовать правовой механизм, Государственная Дума РФ 7 июля 1995 г. приняла Постановление об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации¹⁸⁴ с запросом «о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1948, 10 декабря, № 46, с. 4) и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5359-1 «О статусе города Севастополя» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 29, ст. 1132)».

Среди оснований к рассмотрению запроса, в частности, было названо распространение Украинской ССР своей юрисдикции на город Севастополь без принятия соответствующего решения органами государственной власти РСФСР и без согласования с РСФСР в 1978 г.

Позиция Государственной Думы, изложенная в запросе, такова: «Государственная Дума считает, что Указ Президиума Верховного Совета РСФСР... «О выделении города Севастополя в самостоятельный

¹⁸⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.07.1995 № 948-1 ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»: <https://docs.cntd.ru/document/901109770>

административно-хозяйственный центр» и Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» не противоречат ст.4, 8 (ч.1), 12, 16(ч.2) Конституции Российской Федерации. С учетом Указа Президиума Верховного Совета... «О выделении Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» государственный суверенитет Российской Федерации – России над Севастополем в соответствии с нормами международного права никому и никогда не передавался».

Но Конституционный Суд Российской Федерации отказал в рассмотрении данного запроса на том основании, что «В пункте 4 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 «О статусе города Севастополя» давалось поручение подготовить проект закона Российской Федерации о закреплении в Конституции Российской Федерации Федерального статуса города Севастополя. Такой закон принят не был.

В ныне действующей Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, статус Севастополя также не определен. Таким образом, вопрос, поставленный в обращении, Конституционному Суду Российской Федерации не подведомствен»¹⁸⁵.

Проблема урегулирования правового статуса Севастополя напрямую была связана с проблемой Черноморского флота. Эта связь была подчеркнута 5 декабря 1996 г. в Обращении Государственной Думы к Верховному Совету Украины в связи с принятием Государственной Думой Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота»¹⁸⁶. Закон был принят 23 октября 1996 г., одобрен Советом Федерации, но Президентом не был подписан, в связи

¹⁸⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.1995 N 97-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о соответствии Конституции Российской Федерации Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года д. N 761/2 "О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр" и Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. N 5359-1 "О статусе города Севастополя" <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=20118#RSH4Z3Vc8rzYRcF5>

¹⁸⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 октября 1996 г. N 747-II ГД "Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Верховному Совету Украины в связи с принятием Государственной Думой Федерального закона "О прекращении раздела Черноморского флота". <https://base.garant.ru/6175433/>

с чем был снят с дальнейшего рассмотрения 9 ноября 1997 года¹⁸⁷.

Не вступивший в силу Федеральный закон «О прекращении раздела Черноморского флота» содержал норму, предписывающую 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 от 3 августа 1992 г., и с отсутствием договоренности между сторонами по комплексному урегулированию проблем Черноморского флота. В соответствии со ст.4 Закона, раздел флота может быть возобновлен не иначе, как после вступления в силу Международных Договоров Российской Федерации, регулирующих весь комплекс отношений между РФ и Украиной, включая конкретные условия раздела Черноморского флота.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ неоднократно обращался к вопросу о статусе Севастополя. В Заявлении Совета Федерации «О статусе города Севастополя» от 5 декабря 1996 г.¹⁸⁸ отмечалось: «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 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 на международной арене, ограничивает самостоятельность и независимость в выработке и проведении их внутренней и внешней политики». В Заявлении отмечена необходимость проведения российско-украинских переговоров по вопросу о статусе Севастополя на основе строгого соблюдения

¹⁸⁷ Законопроект №96700145-2 «О прекращении раздела Черноморского флота» <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700145-2>

¹⁸⁸ О статусе города Севастополя. Заявление Совета Федерации Российской Федерации от 5 декабря 1996 года № 405-СФ. <https://docs.cntd.ru/document/9034370>

норм международного права, существующих межгосударственных соглашений и с учетом взаимных интересов сторон.

Тогда же, 5 декабря 1996 г., на основе заявления члена СФ Ю. Лужкова было принято Постановление Совета Федерации «О комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя»¹⁸⁹. В Постановлении отражено, что вопрос о статусе города Севастополя имеет исключительную политическую значимость, в связи с чем и создается названная комиссия.

Противоположной в этом вопросе являлась позиция Министерства иностранных дел Российской Федерации, что отражено в Письме МИДа Председателю Комитета Совета Федерации по международным делам от 25 декабря 1996 г. В данном документе в полной мере отражены сохранявшиеся со времен деятельности Верховного Совета РФ и до последнего времени противоречия между законодательной властью России, с одной стороны, и Президентом, и исполнительной властью – с другой, по вопросу о статусе Севастополя – одному из важнейших вопросов российской внешней политики. Как справедливо отмечает А.В. Федоров¹⁹⁰, в данном документе приводится аргументация, исходя из позиции того, что сохранение российского статуса Севастополя будет противоречить международному праву. А. В. Федоров приводит анализ правовой анализ МИД: «Сообщаем, – говорится в Письме МИДа, – что вопрос о статусе города Севастополя не является предметом переговоров, ведущихся с украинской стороной. МИД России участвует в переговорах по Черноморскому флоту, на которых в соответствии с Сочинским соглашением от 9 июня 1995 г. обсуждаются проблемы, касающиеся параметров раздела ЧФ, статуса и условий пребывания флота на украинской территории, а также взаиморасчетов, связанных с разделом ЧФ и его пребыванием на территории Украины».

¹⁸⁹ О комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя. Постановление Совета Федерации Российской Федерации от 5 декабря 1996 года № 404-СФ. <http://council.gov.ru/activity/documents/5207/>

¹⁹⁰ Федоров А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя <https://sevkrimrus.narod.ru/texstes/fedorov.htm>

Необходимо отметить, что с момента разрушения СССР спор о статусе Севастополя велся лишь парламентами России и Украины, и его ход никак не влиял ни на позицию Президента России, осуществляющего руководство внешней политикой страны, ни на позицию Министерства иностранных дел. Таким образом, на фоне парламентских заявлений и постановлений произошло фактическое закрепление украинского статуса Севастополя. Ведение переговоров о статусе и условиях пребывания Черноморского Флота Российской Федерации «на территории Украины» впоследствии утратило всякий смысл, так как в Конституции Украины, принятой на 5-й сессии Верховной Рады, парламента Украины 28 июня 1996 года, содержалась норма в соответствии с которой размещение на территории Украины иностранных военных баз прямо запрещено (п.7 ст.17)¹⁹¹.

К упомянутому Письму Министерства иностранных дел России от 25 декабря 1996 г. было подготовлено Заключение 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».

Данная аргументация дискуссионна, в первую очередь, в свете оценки решений 1954 г., как неправомерных. Как отмечает Федоров А.В., «даже если отбросить на время это важнейшее обстоятельство, нельзя не отметить, что в СССР не существовало городов, обладавших статусом «административно-территориальной единицы», да этого и не могло быть, что очевидно, если

¹⁹¹ Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР:

вспомнить, на каких принципах формировалось союзное государство. Существовали города республиканского подчинения, статус которых не был проработан должным образом. В этой связи можно полагать что управление и финансирование города республиканскими властями РСФСР в условиях существования единого союзного государства, означает максимально возможное в этих условиях территориальное верховенство, тем более с учетом исключительного значения Севастополя как военно-морской базы, его исключительного политического значения»¹⁹².

В Заключении упоминается тот факт, что Конституция РСФСР 1978 г. относилась к городам республиканского подчинения только Москву и Ленинград. Однако Указ Президиума ВС РСФСР от 29 октября 1948 года никогда не был ни изменен, ни отменен и не находился в противоречии с Конституцией 1978 года, но, к сожалению, де-юре не пополнил список городов республиканского подчинения, по сути де-факто таковым являющимся.

«В большинстве случаев, когда речь идет о территории, которая до момента спора находилась под чьим-то неоспоримым суверенитетом (как, например, в случаях с бывшими колониями), Международный Суд опирается на принцип *uti possidentis juris*» – говорится далее в Заключении.

Элементом, характеризующим этот принцип, является территориальный статус кво на момент образования суверенных прав, включая границы, устанавливаемые международными договорами государств-предшественников и также административные границы, установленные государством-предшественником».

Государством-предшественником по отношению к Украине можно признать УССР в составе СССР. Но, на момент возникновения суверенных прав УССР, Крым и Севастополь, по вышеприведенным обстоятельствам, не входили в ее состав.

Правовым департаментом МИД РФ в Заключении по вопросу о статусе

¹⁹² Федоров, А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя : монография / Федоров А.В. — Москва : МГУ им. Ломоносова, 1999. — 56 с. — <http://mnib.malorus.org/>

Севастополя применены нормы международного права: «Поскольку определение административных границ представляет определенную трудность, в связи с частыми их изменениями, при их определении используются следующие критерии:

а) наличие административных актов, распространяющихся на территорию;

б) деловая переписка должностных лиц администрации территории в отношении данной территории;

в) наличие земельных и иных титулов в отношении территории (например, передача земли лицам, племенам и т. д. – кем, как, на какую администрацию возлагался контроль);

г) церковные документы, принадлежность территории к епархии, метрополии и т.д.;

д) поведение сторон сразу после деколонизации или распада. Эффективность суверенитета и его явно выраженность»¹⁹³.

Все же, если говорить о наличии административно-правовых актов, распространяющихся на территорию города, то первыми среди них, как отмечено ранее, следует назвать Указ Екатерины II от 10 февраля 1784 г. «О устройстве новых укреплений по границам Екатеринославской губернии», данным Екатеринославскому и Таврическому генерал-губернатору князю Г.А. Потемкину город упоминается как Севастополь, Указ Павла I от 12 декабря 1796 г. «О новом разделении Государства на Губернии», согласно которому Таврическая область, как самостоятельная административная единица, была ликвидирована, а ее территория присоединена к Новороссийской губернии¹⁹⁴. После Октябрьской революции 1917 года в Крыму была провозглашена Крымская Народная Республика, которая прекратила свое существование в

¹⁹³ Федоров, А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя : монография / Федоров А.В. — Москва : МГУ им. Ломоносова, 1999. — 56 с. — URL: <https://www.studentlibrary.ru/book/ISBN5211041399.html>. — ISBN 5-211-04139-9.

¹⁹⁴ Реформой административно-территориального устройства Российской империи 08.10.1802г. большая Новороссийская губерния была разделена на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую (уже в этом документе указывается на особый статус Севастополя). Находясь на территории Таврической губернии, он не был уездным городом и не входил ни в один из семи уездов губернии [Левченко Л., с. 478]. В энциклопедическом словаре Блокгауза говорится об установлении в Севастополе должности военного губернатора [Левченко Л., с. 510].

январе 1918 года с установлением на полуострове советской власти. В марте 1918 года на территории Крыма была образована Советская Социалистическая Республика Тавриды в составе РСФСР. 19 октября 1921 года здесь была создана Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика в составе РСФСР¹⁹⁵. 30 июня 1945 года вместо Крымской АССР указом президиума Верховного совета СССР была создана Крымская область в составе РСФСР¹⁹⁶. В 1948 году Севастополь был выделен в отдельный административно-хозяйственный центр Указом Президиума Верховного Совета РСФСР года от 29 октября 1948 г. № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» (Протокол № 12, п. 78) со следующим пунктом: «Выделить город Севастополь в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнести его к категории городов республиканского подчинения»¹⁹⁷.

Постановление Совета Министров СССР №403 от 25 октября 1948 г. «О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя», Постановление Совета Министров РСФСР от 29 октября 1948 г. №1082 «Вопросы города Севастополя» и Постановление Совета Министров РСФСР от 25 апреля 1968 г. №264 «Об изменении порядка финансирования города Севастополя» – в приведенном списке не являлись основными.

Указанные документы составляют достаточную базу и подтверждают соответствие критериям, описанным в вышеупомянутом Заключение Правового департамента МИД РФ. Но политическая повестка того времени не способствовала решению вопроса о российском правовом статусе города Севастополя всеми государственными органами, без исключения. Попытка

¹⁹⁵ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров. Об Автономной Крымской Советской Социалистической Республике. 18 октября 1921 года // Опубликован в № 234 Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 19 октября 1921 года. <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/350647-dekret-vserossiyskogo-tsentralnogo-ispolnitelnogo-komiteta-i-soveta-narodnyh-komissarov-ob-avtonomnoy-krymskoy-sovetskoy-sotsialisticheskoy-respublike-18-oktyabrya-1921-goda>

¹⁹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР. // Сборник Законов СССР. 1938-1961. М., 1961. С. 67. <https://docs.historyrussia.org/nodes/165642>

¹⁹⁷ По сути этим указом, Севастополь исключался из состава Крымской АССР, которая в 1946 году была преобразована в Крымскую область РСФСР, и становился городом республиканского подчинения, т.е. подчинения РСФСР, а не Крымской области.

устранить противоречия между законодательной властью России, с одной стороны, и Президентом и исполнительной властью – с другой, по вопросу о статусе Севастополя – одному из важнейших вопросов российской внешней политики, была предпринята посредством ратификации Федеральным Собранием Договора с Украиной Договора о дружбе, сотрудничестве и партнёрстве между Российской Федерацией и Украиной¹⁹⁸.

28 мая 1997 года главы правительств России и Украины подписали в Киеве три соглашения по Черноморскому флоту (ЧФ).

1. «О статусе и условиях пребывания Черноморского флота РФ на территории Украины»¹⁹⁹. Соглашение определяет, что срок использования российским флотом земли, акваторий, бухт и объектов инфраструктуры в Крыму продлится на 20 лет с момента подписания.

2. «О взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота РФ на территории Украины»²⁰⁰. Соглашением определяется, что Россия компенсирует Украине стоимость полученных от нее в ходе раздела Черноморского флота кораблей, судов и плавсредств в размере 526,509 млн долларов.

Документ также предусматривает, что российская сторона, начиная с 1998 года ежегодно производит начисление сумм платежей за использование Черноморским флотом РФ земельных участков и размещенных на них объектов, акватории бухт, радиочастотного ресурса, а также в качестве возмещения экологического ущерба, связанного с пребыванием флота на территории Украины, путем уменьшения равными долями государственного долга Украины перед РФ. Сумма этой ежегодно погашаемой части государственного долга

¹⁹⁸ Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной. Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 01.04.2019, Бюллетень международных договоров, 1999 г., № 7, СТ.50.

https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/47334/

¹⁹⁹ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями): <https://base.garant.ru/1148072/>

²⁰⁰ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями). : <https://base.garant.ru/1148073/>

Украины, согласно соглашению, составляет 97,75 млн долларов США.

Кроме того, согласно этому документу, Россия уменьшала сумму госдолга Украины на 200 млн долларов в качестве компенсации за расщепляющиеся материалы.

3. «О параметрах раздела Черноморского флота»²⁰¹. Срок действия соглашения – 20 лет.

Согласно подписанным документам, Украина согласилась на размещение в Севастополе иностранных, т.е. российских, флотских объектов: 31 испытательного центра, Гвардейского аэродрома, а также пунктов ВЧ-связи в Ялте и Судаче и крымского военного санатория.

На основании соглашений, России на правах 20-летней аренды перешли главная бухта – Севастопольская с причалами для стоянки более чем 30 боевых кораблей, бухта Карантинная с бригадой ракетных катеров ЧФ и водолазным полигоном, Казачья бухта, где корабли не стоят, а размещается бригада морской пехоты, Южная бухта. В Стрелецкой бухте, имеющей ключевое значение в районе, совместно базируются корабли российского и украинского флотов при контроле ЧФ береговой инфраструктуры бухты. Россия получила также основной арсенал боеприпасов, ракетную базу ЧФ, а также десантный полигон, испытательный центр в Феодосии, два аэродрома - всего более тысячи объектов в Крыму.

Россия может иметь на Украине не более 25 тысяч человек личного состава, 24-х артиллерийских систем калибра более 100 мм, 132 бронемашин, 22 самолетов.

24 марта 1999 года соглашения были ратифицированы Верховной Радой Украины. 18 июня 1999 года соглашения ратифицированы Госдумой РФ²⁰².

Соглашения вступили в силу 12 июля 1999 года. На кораблях российского

²⁰¹ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями): <https://base.garant.ru/1148071/>

²⁰² ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота. Принят Государственной Думой 18 июня 1999 года. : <http://kremlin.ru/acts/bank/14072>

Черноморского флота был поднят исторический Андреевский флаг²⁰³.

15-16 июля 1999 года по итогам работы смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству, подписано Соглашение об использовании силами и средствами Черноморского флота РФ воздушного пространства над Украиной и над акваторией Черного моря²⁰⁴.

31 мая 1997 г. Б. Ельцин и Л. Кучма подписали Договор «О дружбе, сотрудничестве и партнёрстве между Российской Федерацией и Украиной». В России 25 декабря 1998 года Государственная Дума Федерального Собрания приняла постановление о принятии федерального закона «О ратификации Соглашения о дружбе, сотрудничестве и партнёрстве между Российской Федерацией и Украиной» и направила его в Совет Федерации. Совет Федерации одобрил этот федеральный закон постановлением от 17 февраля 1999 года. Договор был ратифицирован. В Украине договор был ратифицирован Законом Украины № 13/98-ВР от 14 января 1998 года (О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнёрстве между Украиной и Российской Федерацией)²⁰⁵²⁰⁶²⁰⁷.

Отношения между Россией и Украиной вновь обострились после избрания в 2004 г. Президентом Украины В. Ющенко. В апреле 2005 г. он объявил, что статус Черноморского флота нуждается в пересмотре. Министр иностранных дел Украины Б. Тарасюк также заявил, что пребывание российского флота в Севастополе после 2017 г. продлеваться не будет, так как это противоречит национальным интересам Украины и что ЧФ должен будет покинуть бухты Севастополя до этой даты. 23 марта 2005 г. российский десантный корабль

²⁰³ Действия всех указанных Соглашений и Соглашения между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, подписанного в городе Харькове 21 апреля 2010 года, прекращены Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. N 38-ФЗ "О прекращении действия соглашений, касающихся пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины": <https://base.garant.ru/70626818/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>

²⁰⁴ История раздела Черноморского флота. 24.03.2009. Справка.: <https://ria.ru/20090324/165866414.html>

²⁰⁵ ДОГОВОР о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 г. <https://docs.cntd.ru/document/1902220>

²⁰⁶ Федеральный закон от 2 марта 1999 г. N 42-ФЗ "О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной"

²⁰⁷ Прекратил действие с 1 апреля 2019 года -сообщение МИД России от 1 апреля 2019 года «О прекращении действия Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в Киеве 31 мая 1997 года». <https://docs.cntd.ru/document/542644574?>

«Николай Фильченков» проводил учения в районе Керчи, во время которых украинские пограничники заявили о незаконности действий российских военных. Далее Украина предъявила России претензии по оплате аренды украинской территории для размещения Черноморского флота РФ и выразила недовольство нарушениями законодательства Украины об охране окружающей среды.

Обострение политической ситуации в Крыму и Севастополе провоцировалось сменой внешнеполитического вектора Украины на налаживание тесного сотрудничества с НАТО, в частности планируемыми совместными военными учениями Sea Breeze–2006. Протесты крымчан против вступления Украины в НАТО, акции протеста в аэропорту Симферополя, куда приземлился самолет Альянса, многотысячные акции протеста против учений НАТО в Феодосии, в ходе которых протестующими была заблокирована разгрузка в торговом порту американского грузового судна, на борту находились грузы для планируемых учений Sea Breeze 2006, блокирование американских специалистов в санатории «Дружба»²⁰⁸, привели к тому, что 6 июня 2006 года Верховный Совет Крыма принял решение объявить полуостров «территорией без НАТО». За это заявление, проголосовало 61 из 78 депутатов местного парламента²⁰⁹. Представитель Президента Украины в Крыму, генерал-лейтенант милиции Геннадий Москаль, назвал решение противоречащим Конституции. Такая позиция представителя Президента базировалась не на законодательных нормах, а скорее имела политическую подоплеку, о чем заявил лидер Партии Регионов Тарас Черновол: «Верховная Рада не давала согласия на прибытие на Украину американских военных. Прибытие в Феодосию десанта НАТО, согласно нормам международного права, может быть квалифицировано или как агрессия, или, в случае согласия со стороны украинского правительства, военных

²⁰⁸ Территория без НАТО": американских военных в Крыму берут измором. NEWSru.com (2 июня 2006). <https://web.archive.org/web/20170303050616/http://www.newsru.com/world/02jun2006/primer.html>

²⁰⁹ Сергей Филин. Парламент Крыма объявил полуостров «территорией без НАТО». <https://www.km.ru/glavnoe/2006/06/07/kommentarii-dnya/parlament-kryma-obyavil-poluostrov-territoriei-bez-nato>

и пограничников, как государственная измена»²¹⁰. Антинатовские протесты прошли также в других украинских городах, в частности в Донецке, Днепропетровске, Запорожье, Одессе, Николаеве²¹¹. Общественный резонанс был настолько силен, что 11-12 июня 2006 года американские военные покинули Крым, так и не приняв участия в учениях на полуострове.

В мае 2008 г., во время празднования 225-й годовщины Черноморского флота, Украина заявила о неприемлемости осуществления парада кораблей Черноморского флота РФ, военно-спортивного праздника и показа военной техники²¹². 24 мая 2008 года МИД Украины заявил, что договор о базировании продлеваться не будет, российский флот должен быть полностью выведен к 28 мая 2017 года.

Столкновения российских военнослужащих и украинских властей в Крыму продолжались до 2010 г., когда глава МИД Украины К. Грищенко выступил с заявлением, что базирование в Крыму Черноморского флота РФ не представляет угрозы для Украины. 21 апреля 2010 г. Президенты России и Украины подписали в Харькове соглашения о продлении срока аренды пунктов базирования Черноморского флота в Крыму после 2017 г. ещё на 25 лет (до 2042 года), с возможностью продления²¹³. Соглашения были ратифицированы обеими сторонами 29 апреля 2010 г.²¹⁴²¹⁵

Данный конструктивный диалог стал возможен благодаря изменениям в политической структуре государственной власти Украины, когда победителем по результатам выборов стала Партия Регионов, сформировавшая высшие

²¹⁰ "Произошедшее в Феодосии в определенной мере связано с приходом на Украину нового посла США": представитель Партии регионов. <https://regnum.ru/news/648799>

²¹¹ Антинатовские протесты охватывают города по всей Украине. 1.06.2006. <https://lenta.ru/news/2006/06/01/crimea/>

²¹² Черноморский флот России. 06 октября 2009 <https://www.vesti.ru/article/2048006>. Сайт ВМФ России: <http://flot.com>. Информационный ресурс "Черноморский флот": <http://flot.sevastopol.info>

²¹³ СОГЛАШЕНИЕ между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины. Соглашение вступило в силу 14 мая 2010 года. <https://docs.cntd.ru/document/902225159>

²¹⁴ Федеральный закон от 29.04.2010 N 67-ФЗ «О Ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского Флота Российской Федерации на территории Украины» <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=154777>

²¹⁵ Прекратило действие Официальное сообщение МИД России от 24 апреля 2014 года, Федеральный закон от 2 апреля 2014 года N 38-ФЗ «О прекращении действия соглашений, касающихся пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины» <https://docs.cntd.ru/document/499086008?marker=64U0IK>

органы государственной власти, Президентом Украины был В.Ф. Янукович.

Представленное исследование свидетельствует о неоднократных попытках вернуть Севастополю российский статус. Но в условиях политического транзита, противостояния различных государственных органов и органов государственной власти России, наметившимися проукраинскими настроениями политических элит Крыма и Севастополя, правовой неопределенности этих регионов, путь к возвращению российского статуса города Севастополя, оказался долгим. Возвращение оказалось возможным, когда в условиях майдана на Украине, стал вопрос о не только о территории и флоте, а и людях, населяющих их, в большинстве русских, или считающих себя относящимися к русскому миру. Их голоса были услышаны, что зафиксировано русской весной в событиях февраля 2014 года, референдумом, проведенным 14 марта 2014 года и «Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым», подписанном в Кремле 18 марта 2014 года.

2.4 Анализ влияния Черноморского флота России на общественно-политическое положение в г. Севастополь в период 1997-2013 гг.

Как было указано в предыдущем разделе, решение вопросов относительно законодательного оформления статуса города Севастополь в украинский период в большей степени рассматривалось в политической плоскости. Со времени основания город был интегрирован с военной базой, которая затем была разделена на две и являлась местом базирования Черноморского флота Российской Федерации и Военно-Морских Сил Вооруженных сил Украины. Город во многом зависел от деятельности воинских формирований, от их расположения на той или другой территории. В этой связи, без анализа влияния Черноморского флота Российской Федерации на общественно-политическую жизнь Севастополя, исследование не будет полным.

Как указывалось ранее, Конституцией Украины (ст. 133) было определено, что город Севастополь входит в систему административно-территориального

устройства Украины и имеет специальный статус, который должен быть определен отдельным законом Украины.

Тем самым была признана специфическая роль региона как фактора политической стабильности в межгосударственных отношениях с Российской Федерацией ввиду дислокации на его территории военных формирований Черноморского флота Российской Федерации и Вооруженных сил Украины.

Севастополь являлся единственной территорией на Украине, где глобально сосуществовали военные формирования двух государств с инфраструктурой гражданского сектора экономики.

Основные принципы взаимодействия между Украиной и Россией по вопросам функционирования и размещения ЧФ РФ на территории Украины, в частности в городе Севастополь, были регламентированы межгосударственными соглашениями от 28 мая 1997 г.²¹⁶²¹⁷²¹⁸:

- о статусе и условиях пребывания ЧФ РФ на территории Украины;
- о параметрах раздела ЧФ РФ;
- о взаиморасчетах, связанных с разделом ЧФ РФ и его пребыванием на территории Украины.

На основании указанных документов г. Севастополь осуществлял специальные полномочия государства по обслуживанию социальной инфраструктуры в части ее эксплуатации военными формированиями ЧФ РФ.

Экономическая составляющая

Бюджет города нес ежегодные расходы, связанные с необходимостью существования инфраструктуры военных формирований ЧФ РФ и обеспечением социальными услугами военнослужащих и членов их семей, а также прямые потери из налогового источника платы за землю, находящуюся в пользовании ЧФ РФ.

²¹⁶. О взаиморасчетах, связанных с разделом ЧФ РФ и его пребывания на территории Украины: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

²¹⁷ О параметрах раздела ЧФ РФ: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.: - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

²¹⁸О статусе и условиях пребывания ЧФ РФ на территории Украины: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

С целью возмещения дополнительных расходов городского бюджета из-за существования инфраструктуры военных формирований ЧФ РФ и предоставления социальных услуг военнослужащим и членам их семей – гражданам Российской Федерации, 16 марта 2000 г. в рамках Смешанной украинско-российской комиссии²¹⁹ по сотрудничеству был дополнительно принят блок межправительственных соглашений, которые регламентировали отдельные проблемы взаимодействия гражданской и военной инфраструктур на территории города Севастополя.

В результате переговорного процесса в рамках Подкомиссии по вопросам функционирования Черноморского флота Российской Федерации и его пребывания на территории Украины была разработана методика определения объемов участия Российской Федерации в развитии социально-экономической сферы г. Севастополь и других населенных пунктов, в которых дислоцируются военные формирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины, согласно которой городская государственная администрация провела соответствующие расчеты на сумму 12,5 млн. грн.

В результате подписания Соглашений 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 г., бюджет города Севастополь ежегодно нес потери, т.к. поступлений в местный бюджет был изъят источник платы за землю, занимаемую военными формированиями Черноморского флота Российской Федерации, и платежи, которые до подписания Соглашения зачислялись в городской бюджет.

Как указывается в монографическом исследовании Росенко М.И., Куйбиды Н.С.²²⁰ номинальные потери бюджета по указанному источнику составляют 117,7 млн. грн. или 23% от общей суммы ежегодного погашения

²¹⁹ О Российской части Смешанной Российско-Украинской комиссии по сотрудничеству. Постановление Правительства РФ от 27 января 1996 года N 74- <https://docs.cntd.ru/document/9042445>, <https://www.mid.ru/ru/maps/ua/1630407/>

²²⁰ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

Российской Федерацией части государственного долга Украины (97,75 млн. долл. США).

В Государственном бюджете Украины бюджету города Севастополь были предусмотрены компенсационные средства в млн. грн.: 2001 г. – 31,7; 2002 г. – 25,3; 2003г.– 32,0; 2004 г. – 63,6; 2005 г. – 85; 2006 г. – 100; в 2007 г. – 114, 92.

Бюджетные органы Черноморского флота Российской Федерации осуществляли расчеты с городскими коммунальными и энергоснабжающими предприятиями и учреждениями через прямые финансовые платежи.

Задолженности воинских частей ЧФ РФ по налоговым платежам и платежам в Пенсионный фонд не существовало.

Степень вклада ЧФ РФ по поступлениям в бюджет города, можно привести сведения о динамике доли налоговых поступлений от воинских формирований ЧФ РФ в общем объеме налоговых поступлений по г. Севастополь и динамике доли поступлений в Пенсионный фонд в общем объеме поступлений обязательных платежей в г. Севастополь (собственные средства, средства государственного бюджета, другие поступления) в 2000-2005 гг. (сведены в табл. 2.2 и 2.3 в млн. грн.).

Находясь на территории Украины, Черноморский флот Российской Федерации принимал участие в социально-экономическом развитии города.

Черноморский флот Российской Федерации принимал долевое участие в строительстве и реконструкции инженерных сетей и сооружений городской инфраструктуры, в том числе на договорной основе выполнял физические объемы работ.

Таблица 2.2 – Динамика доли налоговых поступлений от военных формирований ЧФ РФ в общем объеме налоговых поступлений по г. Севастополь²²¹

Год	Сводный бюджет			Городской бюджет		
	Общий объем поступлений	ЧФ РФ		Общий объем поступлений	ЧФ РФ	%
2000	248,5	22,4		104,0	13,1	13
2001	260,6	26,9	0	131,0	19,3	15
2002	315,4	47,7	5	175,0	40,7	23
2003	365,4	45,5	2	214,9	38,4	18
2004	411,7	30,5		223,6	24,1	11
2005	479,3	37,2	8	229,8	29,9	12,7

Таблица 2.3 – Динамика доли поступлений от ЧФ РФ в Пенсионный фонд в общем объеме поступлений по г. Севастополь²²²

Год	Общий объем поступлений в ПФ, млн. грн.	Поступления в ПФ от ЧФ РФ, млн. грн.	%
1999	107,8	26,4	24
2000	135,7	29,1	21
2001	172,9	38,2	22
2002	223,4	73,7	33
2003	253,8	70,2	28
2004	293,5	66,1	23
2005	418,7	81	19,4
2006	531,5	100,4	18,9

Социальная составляющая

Строительными службами Черноморского флота Российской Федерации за счет долевого участия в развитии жилищно-коммунальной инфраструктуры города строились жилье, сети водоснабжения, газоснабжения, самотечной и

²²¹ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

²²² Там же.

напорной канализации, ремонт сооружений в микрорайоне ул. Фадеева-Щитовая. На средства Российской Федерации была осуществлена реконструкция комплекса Лазаревских казарм под Черноморский филиал Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Было завершено строительство и оборудовано комплексное здание студенческого общежития со столовой и актовым залом, учебно-лабораторный комплекс, построен бассейн.

Кроме того, за средства флота были установлены памятные знаки выдающимся военачальникам Черноморского флота, выполнено благоустройство территории у главного фасада Дома офицеров флота и музея Краснознаменного Черноморского Флота, отремонтирован Матросский клуб.

Необходимо заметить, что время от времени украинскими властями поднимался вопрос о том, что не все земли, которые находятся в аренде у ЧФ РФ, используются по назначению. Учитывая это, Кабинет Министров Украины распоряжением «Об управлении государственным имуществом, которое использовал Черноморский флот бывшего СССР» от 21 декабря 2005 г. № 555-Р поручил образовать комиссию по проведению инвентаризации государственного имущества²²³.

В результате переговорного процесса в рамках подкомиссии по вопросам функционирования Черноморского флота Российской Федерации и его пребывания на территории Украины город Севастополь ежегодно стал получать средства от участия Российской Федерации в развитии социально-экономической сферы г. Севастополь и других населенных пунктов, в которых дислоцируются военные формирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины.

Так, в 2005 г. в рамках реализации Программы социально-экономического развития города Севастополь на 2005 год было профинансировано 27,5 млн. грн., что составило 17% от общей суммы финансирования вышеупомянутой программы (162292,9 млн. грн.).

²²³ Об управлении государственным имуществом, которое использовал Черноморский флот бывшего СССР: распоряжение Кабинета Министров Украины №555-р от 21.12.2005 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

В Севастополе расположены следующие социально-культурные объекты русской Федерации.

Учебные заведения: Черноморский филиал Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова; Институт экономики и права (филиал) Академии труда и социальных отношений (г. Москва); представительство «Негосударственное учебное заведение «Белгородский инженерно-экономический институт»»; Севастопольский филиал Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов; Севастопольский филиал Саратовского государственного социально-экономического университета; Крымский филиал Новороссийской государственной академии морского транспорта.

Школы: №8 Управление военного образования Министерства образования РФ.

Детские сады: №№ 50 – 56, 58, 59.

Учреждения культуры: Дом офицеров Черноморского флота Российской Федерации; Севастопольский матросский клуб; Музей Черноморского флота; Морская библиотека им. М. П. Лазарева.

Спортивные объекты: 57-й яхт-клуб ЧФ РФ; 44-й спортклуб ЧФ РФ; спорткомплекс «Металлист».

Сравнительные данные об учреждениях образования с украинским и русским языком обучения сведены в табл. 2.4.

Кроме указанных составляющих влияния ЧФ РФ на ситуацию в городе существовала экономическая проблема, требующая внимательного изучения, взвешенного планирования и полного согласования планов по выводу ЧФ РФ с территории Украины. В исследуемый период около 30 тыс. жителей города работали на объектах и в воинских частях ЧФ РФ, стабильно получая зарплату.

Таблица 2.4 – Сравнительные данные об учреждениях образования с украинским и русским языком обучения в г. Севастополь²²⁴

Показатели	2003		2004		2005	
	Ед.	%	од	%	од	%
Количество школ с украинским языком обучения	4	5,8	4	5,8	4	5,8
Количество школ с русским языком обучения	65	94,2	65	94,2	65	94,2
Количество классов с украинским языком обучения	45	2,8	46	3,0	47	3,2
Количество детских садов с украинским обучением	–	–	–	–	2	2,2
Количество детей в детсадах с украинским обучением	–	–	–	–	102	1
Количество детсадов со смешанным обучением	9	10,3	9	10,3	7	8
Количество детей в детсадах со смешанным обучением	928	10,3	930	10,3	842	8,4

При этом не все они являлись гражданами России или членами семей военнослужащих. Местное население, работающее на объектах ЧФ РФ, не могло быть высвобождено одновременно. То есть в городе необходимо было вместе с выводом воинских частей создавать новые рабочие места для жителей города. Это и являлось главной проблемой, которая требовала долгосрочного планирования, согласования планов, включения мероприятий по стратегическому развитию города в Генеральный план развития города, в долгосрочную программу социально-экономического развития города, адаптации предприятий к работе не на военно-промышленный комплекс, а на выпуск продукции для удовлетворения потребностей населения.

Политическая составляющая²²⁵

Существенная особенность Севастополя состоит в том, что его население состояло преимущественно из бывших военнослужащих и членов их семей, а

²²⁴ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

²²⁵ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

также работников военно-промышленного комплекса и предприятий по обслуживанию Черноморского флота СССР. По результатам Всеукраинской переписи 2001 г. постоянное население города Севастополя составляло 387,6 тыс. человек (городской – 364,6 тыс. (94,0 %), сельской – 23 тыс. человек (6,0 %)). По данным городского управления статистики по состоянию на 1 ноября 2005 г. население города составляло 378,9 тыс. человек. Пенсионеров (МО, МВД, СБУ, Национальной Гвардии) – 111,2 тыс. человек, что составляло 28,6 % от населения.

По этнической принадлежности 71,6 % севастопольцев являлись россиянами, 22,4 % – украинцами. Для 90,6 % севастопольцев родным являлся русский язык, для 6,8% – украинский. Следовательно, в Севастополе абсолютное большинство имела российская община, но и численность украинской общины была значительна, в то время как крымских татар было относительно мало.

В Севастополе также осуществляли деятельность пророссийские общественные организации и средства массовой информации.

Определенное влияние на общественно-политическую ситуацию оказывала политическая партия «Русский блок». С ней тесно работали пророссийские организации: общественная организация «Русская община Севастополя», городская организация «Всекрымское движение избирателей за Республику Крым», городская организация «Русское движение Севастополя» (имела свой печатный орган, газету «Русский Севастополь+», издавалась раз в месяц). Политические партии – КПУ, СПУ, НДП, ПРУ, СДПУ(о), ПСПУ использовали факторы, влияющие на массовое сознание большинства севастопольцев, а именно поддержку дружеских отношений с Россией, поддержку пребывания ЧФ РФ в Севастополе, статус российской языка как второго государственного.

В городе работали 16 электронных СМИ, из них государственной и коммунальной форм собственности – 3, частной – 13. Телевизионное вещание осуществляли 7 компаний, радиовещание – 5, иные – вспомогательные в эксплуатации главных ТРК.

Практически все наиболее авторитетные и тиражные печатные и электронные СМИ Севастополя с пониманием относились к сотрудничеству с органами исполнительной власти.

Пророссийские общественно-политические газеты, работающие в регионе («Русский Севастополь+» (реальный тираж примерно 2 тыс. экз.), «Севастопольская правда» (тираж ~ 5,5 тыс. экз.), «Российская община Севастополя» (~5 тыс. экз.), «Русский блок Севастополя» (~10 тыс. экз.), «Перспектива» (~5 тыс. экз.), «Регион – Севастополь» (~5 тыс. экз.), перерегистрировалась в Киеве, имела приложение – молодежную газету «Территория М» – 2 тыс. экз.) – имели небольшой тираж и узкую аудиторию, в основном это были пенсионеры, гражданские и министерства обороны СССР.

На эти газеты не осуществлялась подписка, они распространялись через частных предпринимателей по договорной цене, нерегулярно, бесплатно – через почтовые ящики жителей города и на митингах, проводимых в городе соответствующими политическими партиями. Существовало мнение, что эти издания из-за малого тиража и специфичности аудитории не имели существенного влияния на формирование общественного мнения в г. Севастополь. Тем не менее, свой вклад в сохранение русской идентичности, русской культуры, языка, связи с исторической Родиной, они внесли.

Черноморский флот Российской Федерации имел на территории Украины два средства массовой информации – газету «Флаг Родины» и телевизионный центр (ТЦ ЧФ РФ); издательский комплекс «Флаг Родины», кроме того, руководство телевизионного центра ЧФ РФ осуществляло непосредственное кураторство над телевизионной студией Черноморского филиала Московского государственного университета. Все эти структуры были расположены в Севастополе.

Основатель газеты «Флаг Родины» – Министерство обороны Российской Федерации, издатель – командующий Черноморским флотом РФ. Газета была зарегистрирована в Министерстве прессы и информации РФ, а также в Государственном комитете по прессе Автономной Республики Крым. Выходила

ежедневно, кроме воскресенья и понедельника. Имела собственный мощный издательский комплекс. Фактический тираж – 5 тыс. экз.

Газета «Флаг Родины», как государственная, выполняла заказ учредителя – Министерства обороны РФ. Основную часть печатной площади занимали материалы, которые освещали вопросы боевой подготовки флота, его истории, публиковалась информация о событиях в России, разъяснялись инициативы президента и Правительства РФ²²⁶.

В целом все издания достаточно толерантно относились к президенту Украины, правительству Украины, местным органам власти. Агрессивной критики действий украинской стороны, публикаций, которые бы разжигали межнациональные, межрелигиозные конфликты, не содержали. Газеты не уделяли внимания митингам территориальных отделений партий в Севастополе. Существовало мнение: благодаря тому, что газеты распространяются преимущественно среди военнослужащих ЧФ РФ, они существенно не влияют на формирование общественного мнения в Севастополе. Однако с такой оценкой трудно согласиться.

Кроме выше перечисленных СМИ, в Севастополе работал телевизионный центр ЧФ РФ, который сотрудничал с российскими каналами РТР, ТВЦ, РЕН-ТВ, а также с украинскими вещателями ТК «Омега-ТВ», ТРК «Девком». С 1 мая 2005 г начал трансляцию российский канал «Звезда» – основатель Министерство обороны РФ – программное наполнение – преимущественно фильмы советского периода, документальные, художественные сериалы по истории и развитию ВС СССР и т.д. Материалы, подготовленные специалистами ТЦ ЧФ РФ, появлялись на российских каналах ОРТ и НТВ. Собственного канала вещания не имел. С ноября 2003 г. программы ТЦ ЧФ РФ ежедневно выходили блоком на телеканалах «Аджара-ТВ» и «НТВ-мир кино», в кабельной сети ООО «ТРК «Девком» под логотипом «Дельфин-ТВ». Почти трехчасовой блок, как правило, состоял из художественных фильмов советского производства, информационной

²²⁶ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

программы «Отражение», публицистических программ, серий из документальных сериалов. Информационная программа «Отражение», кроме кабельной сети, еженедельно выходила на каналах «НТС» и «Черноморская» в дециметровом диапазоне. Сюжеты, из которых состояла программа, касались как жизнедеятельности, состояния боевого обучения флота, так и социальных, экономических, культурных проблем Севастополя и Крыма²²⁷.

Итак, влияние Черноморского флота Российской Федерации на общественную жизнь в Севастополе в украинский период было существенно и это обусловлено следующими причинами: исторически сложилось, что на протяжении многих лет формировалась русская культура, 77,5 % населения являлось русскими по происхождению, 90 % населения считали своим языком русский, большинство населения, как потребитель услуг, было заинтересовано в сохранении русскоязычной пространственной среды. Толерантность жителей к ЧФ РФ объясняется тем, что политика, проводимая официальными лицами ЧФ РФ, была достаточно дружелюбной. К тому же участие в социально-экономическом развитии города, в развитии инфраструктуры, социальная забота о ветеранах вооруженных сил, как современного Военно-Морского флота, так и бывшего союза, отношения с проживающими в России родственниками, вызывали у населения положительное восприятие всего, что было связано с русским миром.

Следует отметить, что покрытия украинским государственным радио-, телевидением, печатными изданиями было слишком незначительным ввиду отсутствия потребителей такой информации. Обучение в школах на украинском языке также в общей массе было ничтожным. Напротив, влияние российской культуры оставалось велико и, если учесть языковую и этническую принадлежность подавляющего большинства населения Севастополя, вполне объяснимо, что приверженность всему русскому не могла быть уничтожена никакими командно-административными решениями, как, например,

²²⁷ Росенко М.И., Куйбида Н.С. Организация власти в городах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. – Л.: "Львівська політехніка. 2008. - 65с.

обязательное ведение на украинском языке делопроизводства в государственных органах. Определенная тенденция к восприятию и идентификации Севастополя как города в составе Украины, занимающего достойное место в ее административно-территориальном устройстве, намечалась, но была крайне слаба по сравнению с пророссийской.

2.5 Политико-правовой анализ общественно-политических событий в Крыму в 1991-1998 гг. в условиях становления новой государственности

Со второй половины 1990 г. в СССР наблюдался рост дезинтеграционных процессов, среди причин которых было также желание регионов иметь большую экономическую самостоятельность.

После принятия 2 июня 1990 года Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятия 16 июля 1990 года Верховным Советом Украинской ССР Декларации о государственном суверенитете Украины, на внеочередной сессии Крымского областного совета народных депутатов 12 ноября 1990 года было принято решение о проведении референдума о статусе Крыма, который был проведен 20 января 1991 года по вопросу:

«Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?».

Официальные итоги волеизъявления крымчан:

Количество участников референдума в списках – 1770841

Получили бюллетени – 1443260

Приняли участие в голосовании – 1441019, или 81,37%

Число голосов, поданных «ЗА» – 1343855, или 93,26%

Число голосов, поданных «ПРОТИВ» – 81254, или 5,64%

Число недействительных бюллетеней – 15910.

К вопросу о воссоздании:

Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика была образована 18 октября 1921 года в составе РСФСР и сохраняла этот статус до

1945 года, когда Крымская АССР была преобразована в Крымскую область.

«Союзный договор» – это договор 1922 года об объединении в союзное государство СССР советских социалистических республик, в том числе РСФСР и УССР. В последствии, договор в переработанном виде вошёл в Конституцию СССР 1924 года.

Получается, что после подавляющего голосования крымчан «За» по вопросу «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?» Крымская область должна быть преобразована в Крымскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в составе СССР, а по сути, выйти из состава УССР на правах субъекта Союза ССР.

Кроме того, на момент проведения референдума Союз Советских Социалистических республик существовал, а значит голосовали за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора, а не в составе Украины, и значит Крымская АССР бесспорно становилась субъектом СССР.

Но по результатам референдума Верховный Совет Украины принял Закон Украинской Советской Социалистической Республики от 12 февраля 1991 года №712-ХІІ «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики»²²⁸, пункт 1 которого гласил, что «Восстановить Крымскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в пределах территории Крымской области в составе Украинской ССР.», введен в силу Постановлением ВС УССР от 12.02.1991 г.²²⁹

Важным аспектом является юридический факт того, что воля населения Крыма, выраженная на референдуме, была искажена: голосовали за Крым как неотъемлемую составную часть УССР, а воссоздание Крымской Автономной

²²⁸Закон Украинской Советской Социалистической Республики от 12 февраля 1991 года №712-ХІІ https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16888

²²⁹ ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УКРАИНСКОЙ ССР О введении в действие Закона Украинской ССР "О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики" и о пополнении состава Верховного Совета Крымской АССР от 12 февраля 1991 г. Киев, 12 февраля 1991 г. Ведомости Верховного Совета УССР, №9, 26 февраля 1991. с. 217.

Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора. Этот факт неоднократно обсуждался активистами, в том числе было обращено общественности внимание еще раз в 2008 году²³⁰, когда за эти пророссийские высказывания могло последовать уголовное преследование. Об этом факте искажения результатов в 2017 году говорил Председатель Общественной палаты Республики Крым Григорий Иоффе²³¹, который заявил следующее: «Надо понимать, что всё-таки крымчан 20 января 1991 года лукавые политики обманули, потому что на референдуме звучал вопрос по возвращению статуса автономии Крыму как субъекта нового союзного договора, обновленного Союза». «В этом вопросе не упоминается Украина. И это не случайно. Потому что, если бы там шла речь о том, что Крым в составе Украины будет участником союзного договора, тогда было бы другое совсем отношение. Поэтому многие люди, которые не обязаны быть юридически грамотными, политически образованными, пришли и проголосовали «за». А организаторы (референдума – ред.) ничего другого не хотели, как закрепить статус Крыма в Украине», – отметил Г. Иоффе²³².

17 марта 1991 года, в соответствии с решением IV съезда народных депутатов в СССР, вслед за крымским, проводился уже Всесоюзный референдум. На всеобщее голосование был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в котором в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?» В референдуме приняли участие 80 % избирателей страны. Из них «да» ответили 76,4 %. В том числе по Украине: приняли участие 83,5 %, за сохранение Союза проголосовали 70,2 %. В Крыму (без г. Севастополя) высказались «за» 1 085 570 человек (87,6 %) из 1 239 092 (79,3 %), принявших участие в голосовании.

²³⁰ «О НЕреализации результатов общекрымского референдума 20 января 1991 года». Пресс-конференция в Симферопольском Информационном пресс-центре 21 января 2008 г.: <https://sevkrimrus.narod.ru/SevKrimRus/textes/08-01-21.htm>

²³¹ Участники крымского референдума 1991 года обманулись. Г.Иоффе: <https://crimea.ria.ru/20170120/1108810128.html>

²³² Там же.

Дальнейшее сохранение и развитие автономного устройства Крыма во многом зависело именно от эффективности поиска путей решения сложных политических проблем, но уже по результатам проведенного, признанного действительным референдума, но по результатам которого принято совершенно другое решение, диаметрально противоположное проголосованному вопросу.

Вскоре после провозглашения независимости Украины (24 августа 1991 г.), на Чрезвычайной сессии Верховного совета Крыма 4 сентября 1991 года была принята Декларация о государственном суверенитете Республики Крым. Крым, - говорилось в этом документе, стремится стать правовым демократическим государством в составе Украины²³³.

1 декабря 1991 года на Украине снова проводился референдум с вопросом: «Поддерживаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?». В Крыму в референдуме приняли участие 62 % от граждан, внесенных в списки. За Акт провозглашения независимости Украины проголосовали 54 %, с учетом принявших участие в голосовании отдыхающих и курортников, многочисленных военнослужащих. То есть, две третьих крымских избирателей (973 653 человека) либо голосовали «против», либо участия в референдуме не принимали. Как отмечалось ранее, результаты украинского референдума 1 декабря 1991 года стали основанием для образования независимого украинского государства с включением в его состав Крымской Автономии. Результаты голосования на референдуме²³⁴ в Крыму составили 54 %, по регионам Украины от 83 % (юго-восток) до 96 % (запад).

Воссоздание автономии Республики Крым (в составе Украины), поставило на повестку дня решение ряда взаимосвязанных задач:

- Формирование правового статуса автономной республики в составе унитарного государства и органов власти, определение их функций;
- Разграничение полномочий между государственными органами Украины и Крыма;

²³³ <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1991-2.htm>

²³⁴ Ведомость о результатах всеукраинского референдума, 1 декабря 1991 р. // ЦДАВО Украины. — Ф. 1. — Оп. 28. — Д. 144. — С. 6.(укр).

- Создание нормативно-правовых актов, которые бы определили место автономии в составе Украины и вопросы собственности;
- Решение проблем возвращения и обустройства депортированного населения и прежде всего крымско-татарского населения.

Крымское руководство, используя недостатки законодательства, слабость органов государственной власти Украины, формировало свою правовую модель устройства автономии. 26 февраля 1992 года Верховным Советом Крымской АССР на основании Декларации о суверенитете принято новое название республики – Республика Крым. Объявление Декларации о суверенитете Республики Крым и попытки стать независимыми от Украины привели к вполне ожидаемой реакции со стороны украинских властей. Был издан Закон Украины «О статусе Автономной Республики Крым» от 29 апреля 1992 года № 2299-ХІІ²³⁵. Основное, на что был нацелен этот законодательный акт, это еще раз закрепить украинский статус Крыма и то, что его территория не может быть изменена или передана в состав другого государства: «Статья 1. Республика Крым есть автономной составляющей частью Украины и самостоятельно решает вопрос, отнесены к ее ведению Конституцией и законы Украины. Статья 2. Территорию Республики Крым может быть изменен или передано в состав другого государства». Обозначенные в этом законе полномочия и предметы ведения, были более детально проработаны в Законе Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 30 июня 1992 года, который был принят с целью введения в законодательное поле взаимоотношений между Крымскими властными органами и органами государственной власти Украины²³⁶.

Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым от 5 мая 1992 года и Конституция Республики Крым от 6 мая 1992 г. принятые Верховным Советом Крыма многое меняли в едва ложившейся новой

²³⁵ Закон Украины «О статусе Автономной Республики Крым» от 29 апреля 1992 года № 2299-ХІІ Ведомости Верховной Рады Украины, 1992, №30, ст.419, Введен в действие Постановлением ВР №2300-ХІІ от 29.04.92 http://jurconsult.net.ua/zakony/zakon_show.php?zakon_id=830&dbname=laws_rus_1992

²³⁶ Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 30 июня 1992 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

архитектуре украинского государства. Посредством этих документов была сделана попытка восстановить самостоятельность Крыма, построить отношения с Украиной на договорной основе. Так в Постановлении Верховного Совета Крыма «Об Акте О провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым» от 5 мая 1992 года, № 72-1²³⁷ в п.2 обозначалось «Обратиться к Президенту Украины, Верховному Совету Украины с предложением о заключении двустороннего Договора между Республикой Крым и Украиной». В Акте о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым отмечалось: «Исходя из необходимости ускорения процесса становления государственности Республики Крым, в связи со сложившейся вокруг Крыма политической ситуацией, выражая огромную тревогу и обеспокоенность возрастанием напряженности между Украиной и Россией, стремясь стать консолидирующим фактором в их взаимоотношениях, основываясь на волеизъявлении крымчан на референдумах 1991 года, осуществляя Декларацию о государственном суверенитете Крыма, подтверждая приоритет общечеловеческих ценностей, приверженность общепризнанным принципам и нормам международного права, разделяя с другими государствами полноту ответственности за возвращение депортированных из Крыма народов, Верховный Совет Крыма провозглашает

Создание СУВЕРЕННОГО ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКА КРЫМ.

Республика Крым будет строить свои отношения с другими государствами в соответствии с международным правом, на началах равноправия и взаимовыгодного сотрудничества.

Территория Республики Крым в границах Крымского полуострова является неделимой и неприкосновенной.

Настоящий Акт вступает в силу с момента его утверждения на общекрымском референдуме».

Общекрымский референдум предлагалось провести по двум вопросам в

²³⁷ Постановление Верховного Совета Крыма «Об Акте О провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым» от 5 мая 1992 года, №72-1: (Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 6, ст. 243)

бюллетене:

«Вы за независимую Республику Крым в союзе с другими государствами?»

«Да» или «Нет».

«Вы утверждаете Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым?»

«Да» или «Нет»²³⁸

Запланированное проведение референдума с такими вопросами не могло быть оставлено без правовых последствий и уже 13 мая 1992 года Постановлением Верховного Совета Украины № 2333-ХІІ²³⁹ Постановления Верховного Совета Крыма «Об Акте о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым» и «О проведении общекрымского референдума» были признаны противоречащими Конституции Украины, а субъекту их принявшему предписывалось отменить в установленный (до 20 мая) срок.

Ситуация оказалась неоднозначной и привела к обострению социально-политической ситуации в Крыму в связи с тем, требования об отмене как противоречащих Конституции Украины, выполнены не были, а Верховный Совет Крыма принял Постановление²⁴⁰ «Считать реализованным Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым в связи с принятием Конституции Республики Крым и отменить Постановление Верховного Совета Крыма от 5 мая 1992 года «Об Акте о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым» и Постановление²⁴¹

²³⁸ Постановление Верховного Совета Крыма «О проведении общекрымского референдума» от 5 мая 1992 года, №71-1: (Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 6, ст. 244)

²³⁹ Постановление Верховного Совета Украины «о политической ситуации, сложившейся в связи с решениями, принятыми Верховным Советом Республики Крым от 5 мая 1992 года» от 13 мая 1992 года N 2333-ХІІ (укр.): Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 31, ст.445

²⁴⁰ Постановление Верховного Совета Крыма «О политической ситуации в Крыму и Постановлении Верховного Совета Украины от 13 мая 1992 года "Об Акте провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым"» от 21 мая 1992 года, № 86-1:Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 7, ст. 262: <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992otme.htm>

²⁴¹ Постановление Верховного Совета Крыма «О политической ситуации в Крыму и Постановлении Верховного Совета Украины от 13 мая 1992 года "Об общекрымском референдуме"» от 21 мая 1992 года, № 89-1:Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 7, ст. 265: <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992otme.htm>

«Приостановить до 10 июня 1992 года Постановление Верховного Совета Крыма от 5 мая 1992 года «О проведении общекрымского референдума» для проведения консультаций и разграничения полномочий между Украиной и Республикой Крым».

Необходимо отметить, что некоторые статьи Конституции Республики Крым находились в явном противоречии с действовавшей тогда Конституцией Украины и Декларацией о государственном суверенитете Украины. В частности, ст.9 Конституции Крыма содержала норму о том, что Республика Крым определяет свои отношения с Украиной на основе Договора и соглашений, противореча, таким образом, статье 75-1 Конституции Украинской ССР от 20 апреля 1978 года, которую дополнили гл. 7-1 «Крымская АССР» и в соответствии с которой Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика являлась составной частью Украины и самостоятельно могла решать только те вопросы, которые отнесены к ее ведению²⁴².

Также в противоречии с Конституцией Украины и Законом «О гражданстве Украины» находилась глава 6 Конституции Крыма, регулировавшая институт гражданства Республики Крым и предусматривавшая, в частности, возможность иметь двойное гражданство по взаимному соглашению Республики Крым с другими государствами (ч.2 ст.17). В соответствии с Законом «О гражданстве Украины», в Украине существует единое гражданство, а двойное гражданство допускается на основе двухсторонних международных договоров.

30 июня 1992 года был принят Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым»²⁴³, но несмотря на это, политические элиты Крыма не прекратили предпринимать шаги по приобретению независимости от Украины. Радикальное изменение социально-политической ситуации было вызвано принятием ВР

²⁴² Конституция независимой Украины: В 3 кн. / Под общ. ред. С. Головатого; Упоряд С. Головатий, Л. Юзьков. - К.: Право. Укр. Правн. Фондация, 1995. Кн.1 Документы, комментарии, статьи - С. 94-95.

²⁴³ Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 30 июня 1992 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

Крыма в октябре 1993 г. законов «О Президенте Республики Крым», «О выборах Президента Республики Крым», которые не только не соответствовали существующей политической системе автономии, но и противоречили собственной Конституции от 6 мая 1992 г.²⁴⁴. Закон Республики Крым «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым», принятый 20 мая 1994 г., также оказал влияние на рост общественно-политической напряженности в отношениях с органами государственной власти Украины. Вышеуказанные документы нарушали действующее законодательство Украины и не решали основных вопросов взаимоотношений центра и автономии. Определенные механизмы урегулирования компетенционных спорных содержались в Законе Украины «О разграничении полномочий между государственными органами Украины и Крыма», но его нормы не были реализованы.

В конце 1994 г. в Крыму сложилась социально-политическая ситуация, которая не только вывела автономию за пределы правовой системы Украины, но и вызвала открытую вражду между бывшими союзниками в политических элитах Крыма: Президентом – Юрием Александровичем Мешковым и Верховной Радой Крыма, а также конфликты в самой Верховной Раде Крыма, что привело к кризису власти.

В результате выборов в январе 1995 г. Президентом Республики Крым был избран Юрий Александрович Мешков – представитель пророссийских политических сил, а его союзники – избирательный блок «Россия» – получили более 70 % депутатских мандатов на выборах в Верховную Раду Крыма в феврале этого же года. Но, как показали последующие события, политические элиты Крыма оказались не готовы к самостоятельному регулированию политических процессов в автономии без внешнего вмешательства;

²⁴⁴ Конституция Автономной Республики Крым от 21.01.1998 г. (в последней ред. от 26.05.2010) // Ведомости Верховного Совета АР Крым. – 2010. – №239. – Ст. 98.

Закон Республики Крым от 17.09.1993 г. № 380-I «Про выборы Президента Республики Крым» // Ведомости Верховного Совета Крыма. – 199. – № 5. – Ст. 221.

Закон Республики Крым от 07.09.1994 г. № 159-I «О Президенте Республики Крым» // Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1993. – № 5. – Ст. 223.

законодательство не стало определяющим инструментом регулирования политической жизни на полуострове, а в условиях многочисленных противоречий между положениями крымской Конституции и законами о Верховной Раде и Президенте Республики Крым, политическая система автономии стала недееспособной²⁴⁵.

Сложившаяся политическая ситуация в Крыму требовала вмешательства центра для создания условий по управляемости территорий.

По Конституции Украины в редакции Закона от 19 июня 1991 года Верховный 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». По Закону от 21 сентября 1994 года п.21-1 и 31 ч.3 ст.97 были изложены в такой редакции:

«21-1) досрочное прекращение полномочий Верховного Совета Автономной Республики Крым, местных Советов народных депутатов в случае, если они нарушат Конституцию и законы Украины, и назначение новых выборов депутатов этих Советов;»

«31) приостановление действия правовых актов Верховного Совета Автономной Республики Крым в случае несоответствия их Конституции и законам Украины, отмена правовых актов Верховного Совета Автономной Республики Крым в случае, когда Верховный Совет Автономной Республики Крым не привел их в соответствие с Конституцией и законами Украины; отмена

²⁴⁵ Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783-1998: Справочник. / Под ред. Л.В. Гурбовой. – Симферополь: Таврия-Плюс, 2009. –с.326.

решений областных, районных городских, районных в городах Советов народных депутатов, если они приняты с нарушением Конституции и законов Украины».

На этом основании и реализуя права отменять правовые акты Верховного Совета Республики Крым, включая Конституцию Республики Крым, республиканский центр временно взял на себя функции управления в Крыму.

Законом Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» от 17 марта 1995 г. № 92/95-ВР²⁴⁶ основные акты, относительно становления государственности Крыма были отменены:

«В связи с невыполнением Верховным Советом Автономной Республики Крым постановлений Верховного Совета Украины от 22 сентября и 17 ноября 1994 года о приведении Конституции и законов Автономной Республики Крым в соответствие с Конституцией и законами Украины и с целью обеспечения верховенства Конституции и законов Украины на всей ее территории и защиты государственного суверенитета Украины, в соответствии с пунктом 31 статьи 97 Конституции (Основного Закона) Украины Верховный Совет Украины постановляет:

Отменить Конституцию Автономной Республики Крым, принятую Верховным Советом Автономной Республики Крым 6 мая 1992 года со следующими изменениями и дополнениями, а также законы Автономной Республики Крым «О выборах Президента Республики Крым» от 17 сентября 1993 года, «О Президенте Республики Крым» от 14 октября 1993 года, «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» от 20 мая 1994 года, конституционный закон Автономной Республики Крым «О Конституционном Суде Республики Крым» от 8 сентября 1994 года и Закон Автономной Республики Крым «О выборах депутатов и председателей сельских, поселковых, районных, городских, районных в городах Советов» от 18 января 1995 года с изменениями и дополнениями от 10 марта 1995 года как такие,

²⁴⁶ Закон Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» от 17 марта 1995 г. №92/95-ВР. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/95-вр>

которые противоречат статьям 31, 70, 71, 75-1, 77, 112, 149, 150 Конституции (Основного Закона) Украины»²⁴⁷.

Указанными законами Конституция Республики Крым была отменена, а должность Президента упразднена. Важным изменением явилось то, что Конституция республики подлежала обязательному утверждению Верховной Радой Украины. Положениями закона было установлено, что полномочия ВР Крыма могут быть досрочно прекращены в случае их противоречия действующей Конституции и законам Украины. Был определен новый перечень полномочий Крыма, были прекращены законодательные функции ВР автономии.

Несмотря на открытое противостояние с центральными властями Украины, Верховным советом Крыма был предпринят еще один шаг по защите права на собственную Конституцию и широкую автономию. Так, 25 апреля 1995 года Верховный совет Крыма принял Постановление от 25.04.1995 № 422-1 «О политико-правовой ситуации в Республике Крым», считая что «с юридической точки зрения действия парламента Украины противоречат собственной Конституции, а следовательно, являются незаконными, не имеющими юридической силы», «1. Обратиться в Верховный Совет Украины и к Президенту Украины с предложением пересмотреть решения, касающиеся Республики Крым, принятые 17 и 31 марта 1995 года, и привести их в соответствие с международными обязательствами Украины, принципами и нормами международного права. 2. Просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации в соответствии с их международными обязательствами принять меры по защите прав соотечественников, проживающих на территории Республики Крым и являющихся национальным меньшинством в государстве Украина»²⁴⁸.

В этот же день, Постановлением Верховного совета Крыма от 25.04.1995

²⁴⁷ Постановление Верховной Рады Украины «О порядке введения в действие Закона Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» от 17 марта 1995 года, N 93/95-ВР (ВВР, 1995, N 11, ст. 68), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93/95-вр>; <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995.htm#4>

²⁴⁸ Постановление Верховного совета Крыма от 25.04.1995 № 422-1 «О политико-правовой ситуации в Республике Крым» <http://zakon4.rada.gov.ua/krym/show/rb0422002-95>

№ 423-1 «О проведении общекрымского референдума» было принято решение провести 25 июня 1995 года общекрымский референдум, на которые планировалось вынести следующие вопросы: «Утверждаете ли вы Конституцию Республики Крым, отмененную Верховным Советом Украины в одностороннем порядке 17 марта 1995 года?» «ДА», «НЕТ»

«Поддерживаете ли вы Закон Украины «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 года?» «ДА», «НЕТ»²⁴⁹.

Также в этот день, Верховным Советом Крыма было принято еще одно постановление, касающееся не только ситуации в Крыму, но выходящее за его пределы его компетенции. Постановлением Верховного Совета Крыма от 25.04.1995 № 424-1 «О консультативном референдуме 25 июня 1995 года и законодательной инициативе Верховного Совета Крыма в Верховный Совет Украины»: «1. Провести консультативный референдум 25 июня 1995 года, в день выборов депутатов и председателей местных Советов народных депутатов Автономной Республики Крым.

2. В бюллетень консультативного референдума внести следующий вопрос: Вы за создание экономического и политического союза трех государств: Белоруссии, России и Украины? «ДА», «НЕТ»

3. Войти с законодательной инициативой в Верховный Совет Украины о проведении всеукраинского референдума в третьем квартале 1995 года со следующим вопросом:

Вы за создание экономического и политического союза трех государств: Белоруссии, России и Украины? «ДА», «НЕТ»²⁵⁰.

На данные Постановления были внесены Протест Генерального Прокурора, который был частично удовлетворен, вопросы выносимые на референдум скорректированы, и в последствии решение о его проведении

²⁴⁹ Постановление Верховного совета Крыма от 25.04.1995 № 423-1 «О проведении общекрымского референдума» <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995-2.htm>

²⁵⁰ Постановлением Верховного Совета Крыма от 25.04.1995 № 424-1 «О консультативном референдуме 25 июня 1995 года и законодательной инициативе Верховного Совета Крыма в Верховный Совет Украины» <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995-2.htm>

отменено²⁵¹. На этом процессы по урегулированию возникающих разногласий путем референдумов были прекращены и продолжилась работа по налаживанию взаимоотношений с центральными властями Украины рамках ее правового поля.

Указом Президента Украины «О некоторых вопросах взаимоотношений между центральными органами государственной исполнительной власти и органами исполнительной власти Автономной Республики Крым» № 278/95 от 31 марта 1995 года установлено, «что по вопросам осуществления делегированных полномочий Государственной исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Украины от 6 августа 1994 года № 430 «Об обеспечении руководства структурами государственной исполнительной власти на местах» председателя районных, районных в городах, городских, сельских, поселковых советов Автономной Республики Крым и их исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны правительству Автономной Республики Крым, а через него – Кабинету Министров Украины и президенту Украины»²⁵². 21 сентября 1994 года Верховная Рада Украины переименовала Республику Крым в Автономную Республику Крым.

Во второй половине 1995 г. был подписан ряд указов Президента Украины, которые определяли статус органов исполнительной власти Автономной Республики Крым, регулировали правовые отношения между центром и автономией, открывали возможность продолжения конституционного процесса, который, в том числе, использовался как фактор дестабилизации политической ситуации на полуострове.

Было принято несколько вариантов Конституции автономии. Варианты Конституции АРК от 1 ноября 1995 г. и от 4 апреля 1996 г. снова провозгласили Верховную Раду Крыма высшим органом законодательной власти в Республике Крым, порядок избрания Верховной Рады Крыма, депутатскую неприкосновенность.

²⁵¹ Постановление Верховного Совета Крыма от 31.05.1995 № 452-1 О Постановлении Верховного Совета Украины «О политико-правовой ситуации в Автономной Республике Крым».

²⁵² Указ Президента Украины "О некоторых вопросах взаимоотношений между центральными органами государственной исполнительной власти и органами исполнительной власти Автономной Республики Крым" № 278/95 от 31 марта 1995 года <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

Как показывает опыт зарубежных стран, в условиях функционирования унитарного государства, организация государственной власти, как правило, осуществляется по принципу субординации, а не координации. Реализуемые в тот период варианты правовой конструкции органов власти в АРК, выстраивания системы правовых отношений с органами государственной власти Украины, противоречили международной практике взаимоотношения центра и автономии.

Положение Конституции Крыма о договорном характере отношений между Крымом и Украиной было отменено, статус Крыма, как независимого государства в составе Украины, был изменён на статус автономной республики как административно-территориальной единицы украинского государства.

То есть, те результаты референдума 1991 года по вопросу возрождения Крымской АССР в голосовании которого приняло участие более 80 % жителей Крыма, то есть около 1,4 миллиона человек, и который изначально Верховный совет Украины согласился оказались полностью нивелированы.

Важным этапом нормализации общественно-политической жизни в Крыму стало принятие Конституции Украины. В дальнейшем статус АРК был определен, прежде всего, Конституцией Украины, согласно которой она являлась неотъемлемой составной частью Украины²⁵³.

В соответствии со статьей 134 Конституции Украины АРК являлась неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решала вопросы, отнесенные к ее ведению²⁵⁴.

Статьями 1 и 5 Закона Украины «Об Автономной Республике Крым» было установлено, что АРК является административно-территориальной автономией в составе Украины и действует в пределах территории бывшей Крымской области в составе Украины. АРК характеризовалась рядом базовых признаков – юридических свойств, которые детерминируют особенности автономного статуса территории и выделяют ее среди других административно-

²⁵³ Конституция Украины от 28.06.1996 г. (в последней ред. от 21.02.2014 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2014. – № 30. – Ст. 141.

²⁵⁴ Там же.

территориальных образований Украины²⁵⁵.

Во-первых, официальное наименование автономии и основы автономного конституционно-правового статуса территории бывшей Крымской области в составе Украины были определены Конституцией Украины, Конституцией Автономной Республики Крым, Законами Украины «Об Автономной Республике Крым», «О Верховной Раде Автономной Республики Крым», «О Совете Министров Автономной Республики Крым». Указанные акты закрепили правовые основы статуса и полномочий АРК. Соответственно, по форме юридического закрепления статуса, АРК выступала конституционно-законодательной территориальной автономией в составе Украины как суверенного государства. Украина предоставила территории Крыма автономию и выступала гарантом ее реализации. АРК была не в праве самостоятельно изменять свой конституционно-правовой статус.

Во-вторых, поскольку источником констатирования крымской автономии была общегосударственная воля, публичная власть автономии имела производный от нее характер и основывалась на волеизъявлении (стремлении к автономии) местного населения. Организация власти в автономии, ее структура и компетенция определялись самостоятельно Украиной в лице ее уполномоченных органов. Основными органами публичной власти в АРК выступали представительный орган (ВР АРК) и исполнительный орган (Совет Министров АРК). Правосудие осуществлялось судами, которые входили в состав единой системы органов судебной власти Украины. Необходимо заметить, что результаты референдума, проведенного 20 января 1991 г., по правовым последствиям, имели консультативный характер и не были обязательными для исполнения органами государственной власти Украинской ССР, существовавшей в то время.

В-третьих, установление административных границ автономии в пределах территории бывшей Крымской области было осуществлено по решению органов

²⁵⁵ Закон Украины от 29.04.1992 г. № 2299-ХІІ «О статусе Автономной Республики Крым» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – №30. – Ст. 419.

государственной власти Украины. Изменять эти пределы был уполномочен только парламент страны – ВР Украины с учетом решения республиканского (местного) референдума и решения ВР АРК.

В-четвертых, нормотворческие полномочия АРК ограничивались принятием в соответствии с Конституцией Украины Конституции АРК, нормативно-правовых актов АРК, за исключением местных законов. Согласно Конституции Украины, принимать законы в Украине была уполномочена только ВР Украины, а ВР АРК являлась представительным органом АРК, не наделялась законотворческими полномочиями. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Украины, изложенной в резолютивной части решения суда от 25 марта 1998 г. № 4-рп / 98, употребление термина «закон» как формы нормативно-правового акта ВР АРК во всех нормативно-правовых актах ВР АРК, принятых после принятия Конституции Украины, не соответствовало Конституции Украины (являлось неконституционным). Поэтому нормативное регулирование в АРК являлось формой упорядочения общественных отношений и должно было осуществляться автономией в определенных Конституцией Украины и законами Украины границах.

В-пятых, анализ статей 137, 138 Конституции Украины дает основания утверждать, что среди вопросов, по которым АРК осуществляла нормативное регулирование и организационно-распорядительные полномочия, большинство относилось к вопросам местного значения, в том числе благоустройство, дороги, транспорт, общественные работы, образование, здравоохранение, культура, местный бюджет и тому подобное. Природа таких вопросов диктует способы и формы их решения: эффективность решения тем выше, чем более приближен уполномоченный субъект к источнику проблем. Образование в составе Украины АРК и наделение ее полномочиями выступало формой децентрализации государственной власти в унитарном государстве, которая осуществлялась с целью обеспечения эффективного управления на местах. При этом, Украина путем принятия законов могла делегировать АРК дополнительные полномочия для обеспечения сбалансированного соотношения государственного управления

и участия автономного региона в решении вопросов внутренней политики государства на каждом этапе его социально-экономического развития.

В-шестых, в целях обеспечения соблюдения органами власти автономии норм Конституции и законов Украины были предусмотрены специальные механизмы контроля и реагирования:

1. Конституционный (решение вопросов о соответствии Конституции Украины (конституционности) правовых актов ВР АРК, дача заключений о нарушении ВР АРК Конституции или законов Украины);

2. Парламентский (досрочное прекращение полномочий ВР АРК и назначение внеочередных выборов в нее);

3. Президентский (приостановление действия нормативно-правовых актов ВР АРК по мотивам несоответствия Конституции и законам Украины с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины, отмена актов Совета министров АРК, назначение Постоянного Представителя Президента Украины в РК);

4. Судебный (признание решений, действий или бездействия органов власти АРК противоправными, отмены или признания недействительными решения органов, решение споров между субъектами властных полномочий);

5. Прокурорский (принятие мер прокурорского реагирования, в том числе обращение в суд о признании незаконными актов, решений, действий или бездействия должностного лица АРК) и т.п.

В-седьмых, местное самоуправление в АРК осуществлялось с учетом определенных особенностей. Так, Совет министров АРК контролировал выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных им законами Украины и нормативно-правовыми актами ВР АРК. Действие актов органов местного самоуправления по вопросам выполнения делегированных полномочий могло приостанавливаться ВР АРК по актам представительных органов и Советом министров АРК по актам исполнительных органов с одновременным обращением в суд. То есть ВР АРК и Совет министров АРК не были наделены правом окончательного решения юридической судьбы таких

актов. Действие актов приостанавливалось только до вынесения судом решения по делу об обжаловании актов, вступившего в законную силу. Статьей 46 Конституции АРК был определен круг вопросов, по которым ВР АРК и органы местного самоуправления могли объединять финансовые и материальные средства, имущество, координировать деятельность органов и служб, учреждений и организаций для подготовки и реализации совместных программ и проектов, совместного решения других вопросов, отнесенных к их компетенции²⁵⁶. Порядок и условия взаимодействия в таком случае определялся на основе согласованных решений или соглашений между ВР АРК и органами местного самоуправления. Порядок заключения соответствующих соглашений и принятия согласованных решений определялся специальным положением.

В-восьмых, АРК обладала ограниченной финансовой самостоятельностью, рамки которой были установлены Конституцией Украины и законами Украины на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины. Согласно Конституции Украины исключительно законами Украины устанавливаются бюджетная система Украины, система налогообложения, налоги и сборы (пункт 1 части второй статьи 92)²⁵⁷. К ведению АРК относились, в частности, разработка, утверждение и исполнение бюджета АРК на основе единой налоговой и бюджетной политики Украины (пункт 4 части первой статьи 138 Конституции Украины). Налоговые полномочия АРК были четко регламентированы законодательством Украины. В частности, согласно пункта 12.2. статьи 12 Налогового кодекса Украины к полномочиям ВР АРК по налогам и сборам относилось только установление на территории АРК общегосударственного сбора – платы за пользование недрами (кроме платы за пользование недрами для добычи полезных ископаемых общегосударственного значения) и изменение размера его ставок в пределах определенных предельных ставок, а также определение размера и предоставление дополнительных налоговых льгот в пределах сумм, которые поступали в бюджет Автономной

²⁵⁶ Конституция Автономной Республики Крым от 21.01.1998 г. (в последней ред. от 26.05.2010) // Ведомости Верховного Совета АР Крым. – 2010. – №239. – Ст. 98.

²⁵⁷ Там же

Республики Крым и являлись доходами местного бюджета АРК, которые не учитывались при определении объема межбюджетных трансфертов²⁵⁸.

Специфическим признаком АРК являлся особый правовой режим использования языков. В статье 10 Конституции АРК отмечалось, что наряду с государственным языком в автономии обеспечивается функционирование и развитие, использование и защита русского, крымско-татарского, а также языков других национальностей. Для реализации указанных положений Конституции АРК, ВР АРК приняла ряд постановлений. Анализ последних актов ВР АРК дает основания утверждать о попытке этого органа закрепить за русским языком статус регионального языка и особого средства общения во всех сферах общественной жизни автономии. Согласно статье 138 Конституции Украины к ведению АРК в сфере языков относилось исключительно обеспечение функционирования и развития государственного и национального языков и культур в АРК. Статьей 18 Конституции АРК было определено, что к ведению АРК относится подготовка, утверждение и реализация программ, решение вопросов обеспечения функционирования и развития украинского как государственного, русского, крымско-татарского и других национальных языков. Поэтому АРК была не уполномочена решать вопрос о статусе языков в автономии.

Административно-территориальные единицы АРК определялись согласно абз.1 п. 3 ст. 7 Конституции АРК. В состав АРК входили 14 районов и 11 городов республиканского значения.

С целью обеспечения сбалансированного социально-экономического, культурного и иного развития региона отношения ВР АРК с органами местного самоуправления могли носить договорный характер, а в части выполнения делегированных полномочий – основываться на подконтрольности.

Новое обострение политической ситуации в Крыму было связано с подготовкой к выборам депутатов Верховной Рады автономии в 1998 г. Порядок

²⁵⁸ Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. № 2755-VI (в последней ред. от 14.05.2015 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 201. – № 13. – Ст. 112.

формирования ВР АРК был определен Конституцией Украины и Законами Украины. Но ВР АРК приняла в конце 1997 г. неправомочное решение «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым»²⁵⁹, которое в соответствии с Разделом X Конституции Украины, не входило в полномочия Верховной Рады АРК.

Противостояние по поводу предстоящих выборов депутатов в Верховную Раду АРК затянулось до начала марта 1998 г., когда ВР Украины приняла соответствующие изменения к закону, скорректировав сроки, необходимые для проведения выборов, а именно указав дату выборов – 29 марта 1998 г. Выборы были проведены в срок. Несмотря на недостатки положений Закона Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым», выборы состоялись во всех 100 одномандатных избирательных округах²⁶⁰. Анализ выборов в Верховную Раду 1998 г. показал, что за основную часть депутатского корпуса проголосовало от 40 % до 25 % избирателей. Такой результат может свидетельствовать не только о недостатках избирательной системы, но и об относительно низком уровне доверия избирателей к избранным депутатам. Только 18 % депутатов автономии на выборах получили 40% и более голосов в своем избирательном округе²⁶¹. Такая тенденция сохранилась и на выборах в 2002 г.

В дальнейшем, отношения между органами власти Крыма и органами государственной власти Украины были конструктивными.

Что касается административно-территориального деления Крыма, то согласно абзацу 1 п. 3 ст. 7 Конституции АРК административно-территориальными единицами в АРК являлись район, город, район в городе, поселок, село и другие единицы в соответствии с Конституцией Украины и законами Украины. К ведению АРК относилось принятие решений по отдельным

²⁵⁹ Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783-1998: Справочник. / Под ред. Л.В. Гурбовой. – Симферополь: Таврия-Плюс, 2009. – с. 257.

²⁶⁰ Абасов Г.Г. Конституционно-правовой статус Верховной Рады Автономной Республики Крым: Дис. на соискание науч. степени канд. юр. наук: 12.00.02 / Ин-т законодательства Верховной Рады Украины. – К., 2004. – 21 с.

²⁶¹ Мальгин А. Крымский узел: Очерки политической истории Крымского полуострова, 1989–1999. – Симферополь, 2000. – с.64.

вопросам административно-территориального устройства АРК. Эти полномочия на основании пп. 12 п. 2 ст. 26 Конституции АРК осуществляла ВР АРК²⁶². Указанное положение было развито в п. 13 ч. 2 ст. 9 Закона Украины «О Верховной Раде Автономной Республики Крым», где было указано, что решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Украины, признание статуса местностей как курортов и установление зон санитарной охраны курортов относится к ведению ВР АРК.

В состав АРК входили 14 районов и 11 городов республиканского значения: Бахчисарайский, Белогорский, Джанкойский (без Стрелковского и Счастливцевского сельских советов, которые Указом Президиума ВС Украинской ССР от 3 марта 1955 г. были переданы в состав Херсонской области Украинской ССР²⁶³), Кировский, Красногвардейский, Красноперекопский, Ленинский, Нижнегорский, Первомайский, Раздольненский, Сакский, Симферопольский, Советский, Черноморский районы; города Алушта, Армянск, Джанкой, Евпатория, Керчь, Красноперекопск, Саки, Симферополь, Судак, Феодосия, Ялта. Административными центрами районов являлись 4 города республиканского значения, 2 города районного значения, 8 поселков городского типа. Всего на территории автономии было 1020 населенных пунктов, из них 72 городских (16 городов, из которых 5 районного значения; 56 поселков городского типа) и 948 сельских.

В украинский период в рамках административной реформы планировалось превратить регионы Ялты, Евпатории, Судака, Алушты, Феодосии в районы с созданием соответствующих районных государственных администраций для контроля за деятельностью поселковых и сельских советов, которые формально существуют в административных границах городов, но не замыкаются на их советы по властной вертикали.

²⁶² Конституция Автономной Республики Крым от 21.01.1998 г. (в последней ред. от 26.05.2010) // Ведомости Верховного Совета АР Крым. – 2010. – №239. – Ст. 98.

²⁶³ Республика Крым. Большая российская энциклопедия. О пречислении Стрелковского и Счастливцевского сельских советов Крымской области в состав...указ Президиума Верховного Совета РСФСР: 3 марта 1955 г.. Ведомости Верховного Совета УССР. – 1955. – № 2. – Ст. 23. С. 21. <https://bigenc.ru/b/pro-perechislennia-strilkiivs-3f0f88?page=1>

Ялта на протяжении многих лет добивается включения в свой состав всей территории от Гурзуфа до Фороса, а Белогорский район рассчитывал получить выход к морю за счет включения в административные границы района Приветненского сельсовета²⁶⁴.

Рассмотрим более детально систему управления Алушкой в период до 2014 года, т.к. она, в какой-то мере, являлась частью т.н. Ялтинской «матрешки» и имела существенные недостатки во взаимоотношениях с системой управления города Ялты, в границы которой была включена.

В советское время территория страны была поделена на территориально-административные единицы с единым центром управления.

Одной из таких единиц была Ялта, в состав которой входили населенные пункты от Гурзуфа до Фороса. Соответственно формировались и избирательные округа. В Украине закон о территориально-административном устройстве не был принят, поэтому сохранялось административно-территориальное устройство по Закону 1981 года. Верховная Рада приняла Конституцию и закон о местном самоуправлении в такой редакции, которая внесла противоречие в существующее территориально-административное устройство.

С одной стороны, поселкам, городам делегировали права самоуправления, как и Ялте. С другой стороны, в других нормативно-правовых актах Ялта от Гурзуфа до Фороса – по-прежнему оставалась одной административно-территориальной единицей.

Например, Бюджетный кодекс Украины обязывал ее продолжать оказывать за свой счет услуги поселкам и Алушке в том числе (содержать объекты здравоохранения, образования...), а избирательное законодательство – выбирать органы местного самоуправления Ялты на территории от Гурзуфа до Фороса, несмотря на то, что территориальная община Алушки также имела полномочия, и она их реализовывала, по созданию своих органов местного самоуправления, выборов депутатов Алушкинского горсовета, утверждению Устава территориальной общины (территориальной громады – укр.).

²⁶⁴ <https://www.c-inform.info/news/id/3414>

В Украине таких «матрешек», как Ялта, было множество. Реформирование системы административно-территориального устройства было необходимо, но это было возможно лишь с принятием закона о территориально-административном устройстве и внесением изменений в Конституцию Украины и закон о местном самоуправлении. Проекты административно-территориальной реформы содержали предложения по устранению противоречий и сохранению или укрупнению старых территориально-административной единиц. Они должны были формироваться вокруг центра экономической активности, в котором размещены основные места трудоустройства жителей близлежащих населенных пунктов и существовали явно лучшие по сравнению с другими элементы бюджетной и инженерной инфраструктуры, транспортной доступности. Акцент делался на том, что административная единица должна быть самодостаточной и не требовать помощи извне. На территории от Гурзуфа до Фороса такой центр был один – Ялта.

До 2006 года глава государства и правительство страны продолжали видеть Ялту от Гурзуфа до Фороса как единый регион и несмотря на юридически подкрепленные устремления местных депутатов и голов поссоветов к самостоятельности в принятии решений и независимости от Ялты, не имели шанса быть реализованными. В 1998 году Кабинет министров принял Комплексную программу социально-экономического развития Большой Ялты (термин «Большая Ялта» был использован впервые и время от времени появляется даже в нормативно-правовых актах, не будучи законодательно закрепленным). Среди множества вариантов реформирования административно-территориального статуса Ялты предлагалось несколько вариантов решения вопроса – Ялта с районным делением, Ялтинский район с поселками. Но ситуация в управлении продолжала оставаться по-прежнему не урегулированной в виду наличия правовых коллизий.

И потому организовать осуществление местного самоуправления в полной мере в полной мере не удалось. Уничтожение единого управления ведущим курортным регионом с общими генпланом, народно-хозяйственным комплексом

и инженерными сетями путем предоставления местной общине широких полномочий не состоялось. Складывалась ситуация, при которой удовлетворение одних и недовольство других в этой ситуации, понять не сложно. Власти поселков и Алупки – потому, что их полномочия как полновластных распорядителей на своих территориях, вкупе с деньгами ялтинского бюджета, значительно облегчали управление, решение местных вопросов и не несли обязанности по наполнению бюджета. Ялтинские власти – потому, что тратить деньги ялтинцев на всех, не получая равноценный возврат, непозволительная сегодня роскошь, но выборность главы Ялты, депутатов Ялтинского городского совета избирателями поселков от Гурзуфа до Фороса обязывало их заботиться и о жизнеобеспечении этих жителей (наглядно представлено на рис.5 и рис. 6).



Рисунок 5 – Система местного самоуправления города Ялта в период до 2014 г.

Проблемы организации управления, касающиеся неоднозначно определенного места и роли местного самоуправления и его органов в системе управления территориальным развитием, показывают сложность компромисса между учетом мнения ряда независимых территориальных громад, которые находятся на полном самообеспечении, и специалистов единого центра управления, которые имеют все полномочия и несут всю ответственность за все состояние дел на территории данной единой территориальной общины.



Рисунок 6 – Бюджетные взаимоотношения города Ялта и поселков, включенных административно в ее границы, но обладающими такими полномочиями местного самоуправления

Данная проблема получила свое развитие и нашла разрешение в период интеграции Крыма и Севастополя в правовое поле Российской Федерации в 2014 году, что будет исследовано в параграфе 3.2.

Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» г. Киев, 21 мая 1997 г. № 280/97–ВР была определена система и гарантии местного самоуправления в Украине, принципы организации и деятельности, правового статуса и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В АРК система местного самоуправления, в отличие от Севастополя, не имела особенностей и исключений, регламентированных указанным законом или Конституцией Украины. П. 3. ст. 24 гласил: органы местного самоуправления и их должностные лица действуют лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины, и руководствуются в своей деятельности Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины, а в Автономной Республике Крым – также нормативно-правовыми актами Верховной Рады и Совета министров Автономной Республики Крым, принятыми в пределах их компетенции.

Итак, политико-правовой анализ общественно-политических событий в Крыму в 1991–1998 гг. в составе Украины в условиях становления новой государственности показал: административно-территориальная автономия Крыма была восстановлена на основе всекрымского референдума 20 января 1991 г. В феврале 1992 г. впервые был определен правовой статус Крыма как автономной республики в составе Украины. Статус Автономной Республики Крым был определен Конституцией Украины.

Важной особенностью Автономной Республики Крым являлось то, что она имела свои органы государственной власти и местного самоуправления. В частности, ВР Автономной Республики Крым являлась представительным, но не законодательным органом. Полномочия органов управления АРК ограничивались Конституцией Украины и рядом нормативно-правовых документов.

Органом исполнительной власти АРК являлся Совет министров, который формировался и был подотчетен Верховной Раде автономии. Важную роль в социально-политической жизни автономии играло Представительство Президента Украины в Крыму, статус и деятельность которого регулировались законодательством Украины и положением «О представительстве Президента Украины в Автономной Республике Крым».

Несмотря на существовавшие проблемы, автономия Крыма в составе Украины прошла сложный путь становления, от воссозданной в феврале 1991 г. Крымской АССР в Автономную Республику Крым, которая в октябре 1998 г. приняла свою Конституцию, решавшую проблему взаимоотношений между суверенным государством и автономной республикой. В отличие от ранее существовавшей она содержала модель существования и функционирования административно-территориальной автономии в составе унитарного государства.

Одной из особенностей Крыма, которая определяла общую общественно-политическую ситуацию на полуострове 1990-х – 2013-х гг., являлась обусловленность общественно-политических взаимоотношений в регионе, которая определялась не только политической конкуренцией между различными политическими региональными элитами, но и сложной этнополитической и этнорелигиозной ситуациями. В общем этнополитическая ситуация в АРК определялась взаимодействием трех крупнейших этнических групп Крыма – крымских татар, украинцев и русских.

Главным конфликтогенным фактором этнополитической ситуации оставалась нерешенность социально-экономических, социокультурных, политических проблем крымско-татарской общины.

Также необходимо отметить, что религиозно-конфессиональная ситуация в АРК была достаточно своеобразна и по количеству действующих религиозных субъектов, так и по типам религиозных структур.

Среди 58 вероисповедных направлений, официально зарегистрированных Государственным комитетом национальностей и религий Украины, в автономии

действовали более 50. Наиболее динамично росла мусульманская сеть религиозных общин. В целом ислам в Крыму воспринимался достаточно толерантно. Вместе с тем, некоторые внутренние и внешние силы пытались использовать процесс возрождения исламской конфессии в автономии для достижения собственных политических и геополитических целей. Национальные политические лидеры, как со стороны крымских татар, так и со стороны лидеров пророссийских сил эксплуатировали тему межконфессиональных отношений. Эволюция межконфессиональных отношений в Крыму демонстрировала усиление конкурентной борьбы в общественной жизни между двумя самыми многочисленными этноконфессиональными сообществами – православными и мусульманами²⁶⁵.

Значительную роль в реформации общественно-властных отношений, формировании институтов гражданского общества в АРК сыграли ведущие политические партии, движения, общественные и общественно-политические организации.

В АРК был представлен почти весь спектр политической «палитры» Украины. На начало 2013 г. государственная регистрационная служба зафиксировала 199 партий, среди которых 14 имели выраженный пророссийский характер. Именно пророссийские партии долгое время имели мощное влияние на развитие общественно-политической ситуации в крымском регионе. Существенное влияние на общественно-политическую жизнь Крыма имели также многочисленные крымско-татарские организации, самой влиятельной политической организацией крымско-татарского народа в исследуемый период был Меджлис²⁶⁶.

²⁶⁵ Котигоренко О. Этнические противоречия и конфликты в современной Украине: политологический концепт. – К., 2014. – с. 54.

²⁶⁶ Драпушко Н.А. Общественно-политическое, экономическое и этносоциальное развитие Автономной Республики Крым в 1990-е – 2010-е годы: Дис. на соискание науч. степени канд. ист. наук: 07.00.01 /НАН України. Ін-т історії України. – К., 2013. – 23 с.

ГЛАВА 3.

РЕИНТЕГРАЦИЯ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Особенности воссоединения Крымского полуострова с Россией в 2014 году

Историческая память, подавляющее большинство русских и русскоязычных граждан Украины и России, проживавших на территории Крыма и Севастополя, тесные связи с Российской Федерацией, государственная политика России в отношении Крыма и Севастополя, заключавшаяся в поддержке не только семей черноморцев, но и строительстве школ, детских садиков, «российских» кварталов, поддержке культуры «Байк-шоу», представительстве Москвы в городе Севастополе, делали неизбежным возвращение этих регионов в состав России. Как показали события, в РФ политическое руководство в этом вопросе было монолитным, в Украине же наоборот: ввиду политического кризиса, разрешить который пытались в Киеве на центральной площади, нить управления была ослаблена.

В течение 2012-2013 гг. наблюдался рост негативных оценок внутривнутриполитической ситуации в Украине. С декабря 2012 г. по декабрь 2013 г. доля тех, кто считал, что ситуация в стране в течение последнего года изменилась к худшему, выросла с 50 % до 71 %²⁶⁷.

Пик общественного недовольства пришелся на конец 2013 г., постепенно приобретая черты силового противостояния между властью и гражданским обществом. Отказ правительства Украины от подготовки к подписанию Соглашения об ассоциации с Евросоюзом, который был официально объявлен 21 ноября 2013 г. (накануне подписания, запланированного на 28 ноября на Вильнюсском саммите ЕС), спровоцировал массовые протесты в Украине²⁶⁸.

²⁶⁷ Жалило Я.А., Кононенко К.А., Яблонский В.М. Системный кризис в Украине: предпосылки, риски, пути преодоления. – К.: НИСИ, 2014. – с. 27.

²⁶⁸ Там же. С. 31.

Оппозиционные партии парламента Украины уже призвали граждан страны выйти 24 ноября на акцию протеста в центре Киева против решения правительства, заявил в четверг лидер партии «УДАР», известный украинский боксер Виталий Кличко. Арсений Яценюк назвал решение властей Украины государственной изменой и основанием для импичмента президенту и отставки правительства²⁶⁹.

19 января 2014 г. состоялись самые жесткие, за весь предыдущий период массовых протестов, столкновения между радикальной частью протестующих и правоохранителями на ул. Грушевского. 22 января в регионах Украины состоялись захваты административных зданий, появились первые погибшие²⁷⁰. Уже на тот момент стало ясно, что ситуацию в Украине пытаются «использовать» и вскоре организаторы и их заказчики проявили себя. После серии переговоров, при международном посредничестве, были достигнуты взаимные договоренности о прекращении преследований участников протестных акций и отмене парламентским большинством законов от 16 января в обмен на освобождение административных зданий²⁷¹. Однако это не остановило переход конфликта в вооруженную форму: на 18-20 февраля приходится основное количество погибших и раненых за весь период протестов²⁷².

Последствиями эскалации насилия стал выезд Президента Украины В. Ф. Януковича из страны и отказ многих депутатов бывшего большинства от поддержки радикальных неконституционных изменений. Переформатирование парламентского большинства и создания нового правительства было произведено посредством лиц, «поддержанных» участниками массовых акций на Площади Независимости.

После незаконного и насильственного захвата власти на Украине, ситуация, в плане возможности реализации права на самоопределение в рамках украинского государства, существенно ухудшилась. Принятое, вопреки нормам

²⁶⁹ Игра в ассоциации: Взгляд/Политика. 21 ноября 2013. <https://vz.ru/politics/2013/11/21/660711.html>

²⁷⁰ Жалило Я.А., Кононенко К.А., Яблонский В.М. Системный кризис в Украине: предпосылки, риски, пути преодоления. – К.: НИСИ, 2014. – с.37.

²⁷¹ Там же. С. 32.

²⁷² Там же. С. 42.

Конституции Украины, согласно которой полномочия Президента Украины могут быть прекращены досрочно в случаях: отставки, невозможности исполнять свои полномочия по состоянию здоровья, смещения с поста в порядке импичмента и смерти²⁷³. Постановление Верховной Рады Украины о том, что «Президент Украины В. Янукович неконституционным способом самоустранился от осуществления конституционных полномочий и является не выполняющим свои обязанности»²⁷⁴, продемонстрировало антиконституционный характер переворота в Украине. Этим же Постановлением (п. 2), со ссылкой на пункт 7 части первой статьи 85 Конституции Украины, были назначены внеочередные выборы Президента Украины на 25 мая 2014 года.

В Крыму, как и в Севастополе, «евромайдан» воспринимали как прямую угрозу. С началом и разрастанием политического кризиса на Украине, руководство Автономной Республики Крым твёрдо придерживалось линии на поддержку политических решений президента В. Ф. Януковича и правительства Н. Я. Азарова, неоднократно высказывало свою озабоченность действиями оппозиции, которое угрожало политической и экономической стабильности страны. ВС АРК поддержал решение премьер-министра приостановить процесс евроинтеграции и призывал крымчан «укреплять дружеские связи с регионами Российской Федерации»²⁷⁵. Этим же решением парламент АРК осудил деструктивные действия ВО «Свобода», ВО «Батькивщина», политической партии «Удар», «спекулирующих на общечеловеческих ценностях, нагнетающих истерию вокруг Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и прибегающих к политике шантажа, ведущих к расколу в обществе, дестабилизирующих общественно-политическую ситуацию в стране».

В целом следует отметить, что руководство Крыма крайне негативно

²⁷³ Конституция Украины: Принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁷⁴ О самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий и назначении внеочередных выборов Президента Украины. ПОСТАНОВЛЕНИЕ Верховной Рады Украины от 22 февраля 2014 № 757-VII . Ведомости Верховной Рады (ВВР), 2014, № 11, ст.158. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/757-VII>

²⁷⁵ Решение ВР АРК О политической ситуации от 27 ноября 2013 года № 1477-6/13 <http://crimea.gov.ru/act/11433>

относилось к событиям, происходившим в столице, к неонацистским формированиям и государственному перевороту, достаточно солидарно высказываясь о перспективах отделения Крыма от Украины в случае ухудшения политической ситуации в государстве.

4 февраля 2014 г. Президиум Верховного Совета Крыма постановил «в условиях рвения к власти групп национал-фашистского толка» инициировать проведение общего крымского опроса о статусе полуострова. Депутаты также обсуждали возможность обращения к Президенту и Государственной Думе Российской Федерации с призывом выступить гарантом незыблемости статуса автономии Крыма. Служба безопасности Украины в связи с этим открыла уголовное производство по факту подготовки к посягательству на территориальную целостность Украины²⁷⁶.

«Русская весна», в ее полном понимании, наступила в 20-х числах февраля 2014 г. Массовые митинги против новой власти, за предоставление автономии регионам, за проведение референдума, за мир и против введения украинских войск охватили весь Юго-Восток Украины (Донецк, Севастополь, Луганск, Николаев, Кривой Рог, Днепропетровск, Одесса, Керчь, Мариуполь и другие города). Все чаще в этих массовых мероприятиях стали появляться пророссийские лозунги.

В ночь с 26 на 27 февраля над зданиями Верховного Совета и Совета министров АР Крым в Симферополе были подняты российские флаги, перед зданиями сооружены баррикады²⁷⁷. 27 февраля решением Верховного Совета Автономной Республики Крым лидер партии «Русское единство» Сергей Аксёнов был назначен на пост председателя правительства автономии²⁷⁸. В тот же день ВС АРК на внеочередной сессии было принято решение о проведении

²⁷⁶ «Защитить статус и полномочия Крыма!». Государственный Совет Республики Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:<http://www.rada.crimea.ua/news/> (дата обращения 19.03.2025 г.).

²⁷⁷ <https://web.archive.org/web/20140708134729/http://www.interfax.ru/world/361416>

²⁷⁸ Решение Верховной Рады Автономной Республики Крым от 27 февраля 2014 г. N 1656-6/14 "О назначении Аксенова С.В. на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым" <https://base.garant.ru/23700218/>

крымского референдума²⁷⁹ о статусе автономии и расширении её полномочий, а также выражено недоверие Совету министров автономии, который с ноября 2011 года возглавлял Анатолий Могилев, бывший министр внутренних дел Украины, генерал-полковник. По сообщению начальника информационно-аналитического управления секретариата Верховного совета Крыма Ольга Сульникова, «за проведение референдума проголосовали 61 из 64 принимавших в заседание депутатов. Решение о недоверии Совету министров Крыма и сокращении его полномочий поддержали 55 из 64 крымских парламентариев»²⁸⁰.

Согласно принятому крымским парламентом постановлению, на референдум предполагалось вынести вопрос: «Автономная республика Крым обладает государственной самостоятельностью и входит в состав Украины на основе договоров и соглашений (да или нет)». Голосование было запланировано на 25 мая 2014 года. В газете Верховного совета АРК «Крымские известия» от 28 февраля были даны разъяснения в отношении вопроса, выносимого на местный референдум. Пояснялось, что в вопросе, предложенном для референдума, нет положений о независимости АРК, выходе АРК из состава Украины, вхождении АРК в состав другого государства²⁸¹.

1 марта было предложено перенести дату голосования на 30 марта 2014 года. По словам Сергея Аксёнова, решение было вызвано тем, что «конфликт вышел за пределы разумного»²⁸². Решение проведения общекрымского референдума 16 марта 2014 года было принято 6 марта 2014 года²⁸³. Вопросы, выносимые на референдум, существенно отличались от планируемых ранее. Их формулировка была следующей:

²⁷⁹ Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 27 февраля 2014 года № 1630-6/14 «Об организации и проведении республиканского (местного) референдума по вопросам усовершенствования статуса и полномочий Автономной Республики <http://crimea.gov.ru/act/11610>

²⁸⁰ Парламент Крыма отправил правительство автономии в отставку и назначил дату референдума. Корреспондент.net, 27 февраля 2014. <https://web.archive.org/web/20140529203339/http://korrespondent.net/ukraine/politics/3312454-parlament-kryma-otpravyl-pravytelstvo-avtonomyu-v-otstavku-y-naznachyl-datu-referenduma>

²⁸¹ "Крымские известия" Верховного Совета АРК, № 42-43 (5453-5454). 8л. С материалами о подготовке референдума — 47842/411

²⁸² <https://psychoexpert.ru/referat/kryimskiy-konflikt/>

²⁸³ Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 6 марта 2014 года № 1702-6/14 «О проведении общекрымского референдума» <http://crimea.gov.ru/act/11689>

«1) Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?

2) Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 г. и за статус Крыма как части Украины?»

Ответ на первый вопрос означал согласие с присоединением Крыма к Российской Федерации; ответ на второй – согласие на возврат к конституции Крыма 1992 г. Возможности ответить «нет» на оба вопроса не было предусмотрено. Вопрос, получивший большинство голосов, считался выражающим прямое волеизъявление населения Крыма.

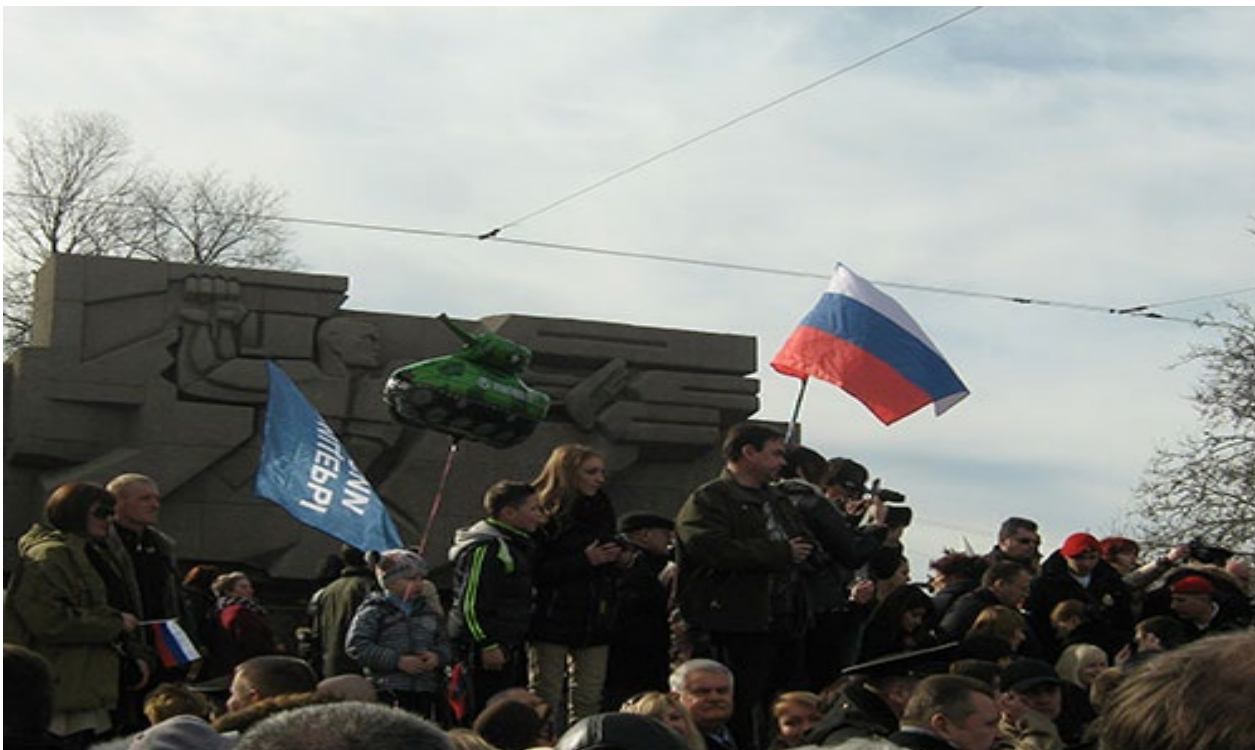
В Севастополе события развивались стремительнее и заявления были радикальнее.

23 февраля 2014 г. в Севастополе на народном Сходе, который не признал новую власть в Киеве, был провозглашён народным мэром города Севастополь Алексей Михайлович Чалый, руководитель промышленной группы «Таврида Электрик»²⁸⁴.



<https://sevastopol.su/news/kak-30-tysyach-sevastopolcev-23-fevralya-2014-goda-izmenili-istoriyu-rossii>

²⁸⁴ Митинг народной воли дышал и пел в унисон, и песнь эта была услышана. <https://sevastopol.su/news/kak-30-tysyach-sevastopolcev-23-fevralya-2014-goda-izmenili-istoriyu-rossii>



https://www.stoletie.ru/slavyanskoe_pole/den_narodnoj_voli_689.htm



https://sevastopol.su/sites/default/files/styles/wide/public/2023-02-23/0_sevastopol_2014_miting_23_fevralya_miting.jpg.webp

24 февраля 2014 г. сессия городского совета Севастополя утвердила А. М. Чалого главой исполнительного комитета города. Бывший руководитель города, председатель Севастопольской городской государственной администрации Владимир Яцуба официально подал в отставку, объяснив это тем, что «руководителей, которые его назначили, нет»²⁸⁵. Однако прошение об отставке Владимира Яцубы официально не было удовлетворено. Представители новой украинской власти не признали А. М. Чалого мэром, так как, в соответствии с Конституцией Украины, председателя городской государственной администрации должен назначить президент Украины, и им может стать только гражданин Украины. В этой ситуации, с точки зрения новой украинской власти, легитимным действующим руководителем Севастопольской городской государственной администрации являлся заместитель В. Яцубы Ф. Рубанов²⁸⁶. Однако, в силу того, что фактически центральной властью ситуация в Крыму и Севастополе не контролировалась, каких-либо значимых организационно-распорядительных и административно-правовых действий не предпринималось, и фактическим руководителем города стал «народный мэр» – Алексей Михайлович Чалый.

С целью координации мероприятий по недопущению переноса вооруженных беспорядков с территории Украины на территорию Крыма, было принято решение объединить усилия двух крымских регионов и Координационный центр по управлению протестными настроениями из Севастополя был перенесен в Симферополь.

6 марта Городской совет Севастополя на внеочередной сессии принял решение о вхождении Севастополя в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации и постановил поддержать решение Верховного Совета Автономной Республики Крым о проведении общекрымского референдума и принять участие в проведении общекрымского референдума

²⁸⁵ Мэр Севастополя подал в отставку

<https://web.archive.org/web/20140302030310/http://lenta.ru/news/2014/02/24/sevas>

²⁸⁶ Севастопольская госадминистрация согласилась передать дела Алексею Чалому
<https://web.archive.org/web/20140302183819/http://boyko.ru/2014/02/24/sevastopolskaya-gosadministraciya-soglasilas-peredat-dela-alekseyu-chalomu/>

16 марта 2014 г.²⁸⁷ по тем же вопросам:

«1) Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?

2) Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 г. и за статус Крыма как части Украины?»

В этом же документе содержался п.9 об обращении к Президенту Российской Федерации Путину В.В. и Федеральному Собранию Государственной Думы Российской Федерации о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации.

11 марта 2014 г. Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской совет приняли декларацию о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя²⁸⁸. Показательно, что в Преамбуле этого документа содержится ссылка на положения Устава Организации Объединенных Наций «и целого ряда других международных документов, закрепляющих право народов на самоопределение, а также принимая во внимание подтверждение Международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права». ООН, посредством решения Международного Суда «О Соответствии одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права», создала прецедент по самоопределению народов²⁸⁹.

В Декларации провозглашалось, что в случае решения народов Крыма в результате референдума войти в состав Российской Федерации Крым будет

²⁸⁷ Решение Севастопольского городского Совета от 06 марта 2014 года № 7151 «Об участии в проведении общекрымского референдума». <https://sevzakon.ru/view/pressa/allnews/tretij-sozyv/2025/mart3/11-let-nazad-gorodskoj-parlament-prinyal-reshenie-ob-uchastii-v-referendume/>

²⁸⁸ О Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. Постановление ВР АРК и Постановлением Севастопольского городского Совета от 11 марта 2014 года № 1727-6/14 <http://crimea.gov.ru/app/2988>.

²⁸⁹ Консультативное заключение Международного Суда относительно соответствия одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права от 26.07.2010. Генеральная Ассамблея ООН. Шестьдесят четвертая сессия. Пункт 77 повестки дня <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/469/83/pdf/n1046983.pdf>

объявлен суверенной республикой и именно в таком статусе обратится к Российской Федерации с предложением о принятии на основе соответствующего межгосударственного договора в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации:

«1. В случае если в результате предстоящего 16 марта 2014 года прямого волеизъявления народов Крыма будет принято решение о вхождении Крыма, включая Автономную Республику Крым и город Севастополь, в состав России, Крым после референдума будет объявлен независимым и суверенным государством с республиканской формой правления.

2. Республика Крым будет демократическим, светским и многонациональным государством, которое обязуется поддерживать мир, межнациональное и межконфессиональное согласие на своей территории.

3. Республика Крым как независимое и суверенное государство в случае соответствующих результатов референдума обратится к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым на основе соответствующего межгосударственного договора в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации.»

Референдум был проведён в назначенный день – 16 марта 2014 г., несмотря на противодействие властей Украины. По официально опубликованным данным, на территории АРК 96,77 % проголосовавших выбрало первый пункт бюллетеня – «За воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации», в Севастополе – 95,6 %²⁹⁰. 17 марта результаты референдума были утверждены ВС АРК и Городским советом Севастополя²⁹¹.

Что касается результатов референдума, то они были прогнозируемые. Вопреки мнениям украинского руководства, антироссийским политическим силам как в Европе, так и других государствах, крымчане и севастопольцы были готовы проголосовать именно за воссоединение с Россией.

Об этом свидетельствуют данные опросов, проведенных задолго до

²⁹⁰ Присоединение Крыма к России. [Электронный ресурс] – режим доступа: .URL:<https://ru.wikipedia.org/> (дата обращения 19.03.2015 г.).

²⁹¹ Там же

событий 2014 года различными организациями.

Опрос, проведённый в 2008 году Украинским центром экономических и политических исследований, также известным как Центр Разумкова, показал, что большинство крымчан одновременно одобряют идею присоединения к России (63,8 %), а также поддерживают идею остаться в составе Украины, если Крыму будет предоставлена большая автономия (53,8 %). Центр Разумкова пришёл к выводу, что «желаемый статус Крыма остаётся неопределённым для его жителей».

Программа развития Организации Объединённых Наций в период с 2009 по 2011 год провела в Крыму серию опросов о статусе Крыма и возможности выхода из состава Украины и присоединения к России. Выборка составила 1200 человек:

Если бы проводился референдум о присоединении Автономной Республики Крым к России, как бы вы проголосовали?			
Четверть	ДА	НЕТ	Нерешительный
2009 Q3 ²⁹²	70%	14%	16%
2009 Q4 ^[33]	67%	15%	18%
2010 Q1 ²⁹³	66%	14%	20%
2010 Q2	65%	12%	23%
2010 Q3	67%	11%	22%
2010 Q4	66%	9%	25%
2011 Q4 ²⁹⁴	65.6%	14.2%	20.2%

²⁹² Ежеквартальный отчёт о мониторинге. Социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2009 года [Ежеквартальный отчёт о мониторинге: социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2009 года] (PDF) (на русском языке). Программа развития ООН, Украина. 2009. с. 45. Архивировано из оригинала (PDF) 2 мая 2014 г.. Дата обращения 30 апреля 2014 г.. http://www.undp.crimea.ua/img/content/file/monitoring_ru_2009_10-12.pdf

²⁹³ Ежеквартальный отчёт о мониторинге. Социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2010 года [Ежеквартальный отчёт о мониторинге: социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2010 года] (PDF) (на русском языке). Программа развития ООН, Украина. 2010. с. 62. Архивировано из оригинала (PDF) 15 апреля 2014 г.. Дата обращения 30 апреля 2014 г.. http://www.undp.crimea.ua/img/content/file/monitoring_ru_2010_10-12.pdf

²⁹⁴ Отчет о мониторинге социально-экономической ситуации в контексте реализации Стратегии экономического и социального развития АР Крым на 2011-2020 гг. за период октябрь–декабрь 2011 г.

Такие же результаты показывали данные других социологических исследований. Опрос, проведённый в Крыму в 2013 году Киевским международным институтом социологии, показал, что 35,9 % крымчан поддерживают объединение всей Украины с Россией²⁹⁵. Повторно проведённый опрос в период с 8 по 18 февраля 2014 года показал, что количество желающих присоединиться к Украине и России выросло до 41 %.

Что касается России, то во время политического кризиса на Украине, руководством был предпринят ряд шагов по недопущения эскалации, продолжения переговорного процесса.

4 марта Президент России В. В. Путин на Пресс-конференция заявил, что Россия не рассматривает вариант присоединения Крыма к России, «только сами граждане в условиях свободы волеизъявления в условиях безопасности могут и должны определять своё будущее», обратив внимание на то, что "если это было позволено сделать косовским албанцам, если это было позволено сделать во многих частях света, то право нации на самоопределение, закреплённое в соответствующих документах, никто не отменял"²⁹⁶. Как впоследствии отмечал В. В. Путин²⁹⁷, для выяснения настроений людей были проведены тайные социологические опросы, в ходе которых было выяснено, что подавляющее большинство жителей выступают за присоединение к России.

Российская Федерация принимала решения в строгом соответствии с международным правом. Действия России по Крыму и Украине соответствуют Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1975 г., Будапештскому меморандуму 1994 г., Договору о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г.

Заключительный акт СБСЕ 1975 г. закрепляет принципы территориальной целостности государств и нерушимости границ, при этом, этот документ

<http://www.undp.crimea.ua/img/content/Strategy%20Implementation%20Monitoring%20Report%20%28October%20to%20December%202011%29%285%29.pdf>

²⁹⁵ Динамика отношения населения Украины к России и населения России к Украине, а также того, каких отношений с Россией хотели бы украинцы Архивировано 23 декабря 2017 года, в Wayback Machine (4 марта 2014 г.). Киевский международный институт социологии

²⁹⁶ <https://www.vesti.ru/article/1856944>

²⁹⁷ Путин: Крым был присоединен по желанию россиян. <https://www.vesti.ru/article/1822724>

закрепляет принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой (self-determination). Таким образом, к этому документу в полной мере применима изложенная выше аргументация о взаимодействии между принципами территориальной целостности и права народов на самоопределение.

Относительно присутствия вооруженных сил России на крымском полуострове в соответствии с соглашениями по Черноморскому флоту, этот факт никак не мог повлиять на законность провозглашения независимости Крыма.

В момент объявления Крымом независимости и в период до этого момента российские военнослужащие находились в Крыму на законном основании – в соответствии Соглашением между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского Флота Российской Федерации на территории Украины от 21 апреля 2010 г. Россия не нарушала это Соглашение и не превышала установленную общую численность военнослужащих, установленной в Соглашении между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела черноморского флота 1997 г.

Военнослужащие России не вмешивались в процессы, происходящие в Крыму, включая процесс проведения референдума и провозглашение независимости Крыма, о чем свидетельствуют многочисленные международные наблюдатели.

Сам факт присутствия вооруженных сил на территории, которая провозглашает независимость, не влияет на легитимность такого волеизъявления. Как справедливо указывается МИД «Одним из примеров в этом контексте является Косово. В момент провозглашения независимости Края на его территории находились примерно 14 000 военнослужащих из 34 стран в рамках миссии НАТО»²⁹⁸.

15 марта 2014 года Россия в Совете Безопасности ООН наложила вето на проект резолюции, называющей предстоящий в Крыму 16 марта референдум нелегитимным. Документ, представленный США, получил поддержку 13 стран-

²⁹⁸ Правовые аспекты вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации. <https://archive-czech.mid.ru/pravovye-aspekty-vhozdenia-respubliki-krym-v-sostav-rossijskoj-federacii>

членов Совбеза ООН при одном воздержавшемся – Китае²⁹⁹.

17 марта 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Указ «О признании Республики Крым»: «Учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, признать Республику Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, в качестве суверенного и независимого государства»³⁰⁰.

18 марта 2014 года, в Георгиевском зале Большого Кремлёвского дворца, был подписан межгосударственный Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город Севастополь, и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя: «Российская Федерация и Республика Крым, основываясь на исторической общности своих народов и учитывая сложившиеся между ними связи... <...> ... выражая общую волю своих народов. <...> ... основываясь на свободном и добровольном волеизъявлении народов Крыма на общекрымском референдуме, проведённом в Автономной Республике Крым и городе Севастополе 16 марта 2014 года, в ходе которого народы Крыма приняли решение о воссоединении с Россией на правах субъекта Российской Федерации, принимая во внимание предложение Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь, заключили настоящий Договор...»³⁰¹.

В тот же день Президент Российской Федерации В. В. Путин выступил в Кремле перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества с

²⁹⁹ Отчёт о заседании Совета Безопасности ООН от 15 марта 2014 года № S/PV.7138 «Письмо Постоянного представителя Украины при Организации Объединённых Наций от 28 февраля 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности (S/2014/136)». <http://undocs.org/ru/S/PV.7138>

³⁰⁰ Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 12. – Ст. 1259.

³⁰¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 года <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20605>

обращением по вопросу о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь:

«16 марта в Крыму состоялся референдум, он прошёл в полном соответствии с демократическими процедурами и международно-правовыми нормами. В голосовании приняло участие более 82 процентов избирателей. Более 96 процентов высказалось за воссоединение с Россией. Цифры предельно убедительные. <...>

Я обращаюсь и к народу Украины. Искренне хочу, чтобы вы нас поняли: мы ни в коем случае не хотим нанести вам вред, оскорбить ваши национальные чувства. Мы всегда уважали территориальную целостность украинской державы. <...> Мы не хотим раздела Украины, нам этого не нужно. Что касается Крыма, то он был и останется и русским, и украинским, и крымско-татарским. <...>³⁰²

Крым – это и уникальный сплав культур и традиций разных народов. Русские и украинцы, крымские татары и представители других народов жили и трудились рядом на крымской земле, сохраняя свою самобытность, традиции, язык и веру».

Подпись под документом поставили президент России В. В. Путин, председатель Госсовета Крыма В. А. Константинов, глава совета министров республики С. В. Аксенов и «народный мэр» Севастополя А. М. Чалый³⁰³. Как следует из текста документа, Крым считается принятым в Российскую Федерацию с даты подписания договора. С этого момента в составе Российской Федерации образовались два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Государственными языками Республики Крым объявлялись русский, украинский и крымско-татарский³⁰⁴.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии

³⁰² ОТЧЕТ О СОСТОЯНИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2014 ГОДУ. Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Материалы к Отчету предоставлены комитетом Совета Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации. С.7.

³⁰³ Крым вошел в состав Российской Федерации [https:// https://www.interfax.ru/russia/365492](https://www.interfax.ru/russia/365492)

³⁰⁴ Основные показатели рынка труда (годовые данные). Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:http://gosstat.crimea.ru/ukgtrud2.php#_osn/ (дата обращения 19.02.2025 г.).

в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, подписанный в городе Москве 18 марта 2014 г., был ратифицирован Федеральным законом от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»³⁰⁵.



Источник: <http://kremlin.ru/events/president/news/20604/photos>

Согласно статье 2 федерального конституционного закона со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Новые субъекты Российской Федерации имеют соответственно статус республики и города федерального значения. Их наименования подлежат включению в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации. Государственными языками Республики Крым признаются русский, украинский и крымско-татарский языки.

³⁰⁵ Федеральный закон от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38219>

Статьёй 3 федерального конституционного закона определены пределы территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя, которые соответствуют границам территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя, существовавшим на день их принятия в состав Российской Федерации. При этом граница Республики Крым на суше, сопряжённая с территорией Украины, становится Государственной границей Российской Федерации.

Вопросы признания российского гражданства регулируются статьёй 4 федерального конституционного закона, согласно которой со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своём желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

«В развитие положений Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ Государственной Думой уже приняты специальные федеральные законы, регулирующие различные области государственного строительства в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, и готовятся к рассмотрению проекты федеральных законов по вопросам, определённым в Федеральном конституционном законе № 6-ФКЗ, но пока не нашедшим детального правового регулирования»³⁰⁶.

Федеральным конституционным законом от 27 мая 2014 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской

³⁰⁶ ОТЧЕТ О СОСТОЯНИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2014 ГОДУ. Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Материалы к Отчету предоставлены комитетом Совета Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации. С.9.

Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» внесены изменения в статью 7 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ и установлена дата выборов в Государственный Совет Республики Крым – парламент Республики Крым и в Законодательное Собрание города Севастополя: второе воскресенье сентября 2014 года. Указанное изменение стало возможным благодаря активному сотрудничеству органов государственной власти новых субъектов и гражданского общества, добивавшихся максимально быстрого и результативного процесса формирования новой представительной власти на воссоединённых территориях. Глава Республики Крым и Губернатор города Севастополя должны были быть избраны соответственно депутатами Государственного Совета Республики Крым и депутатами Законодательного Собрания города Севастополя нового созыва не позднее декабря 2014 года.

3.2 Основные направления законодательного регулирования интеграции Крыма и Севастополя как новых субъектов Российской Федерации

Основной задачей законодательства как результата законотворческого процесса является логичное отражение в правовых нормах реально существующих в обществе отношений. Закон, как социальный регулятор, имеет вполне конкретные цели, поставленные народом как источником власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Одной из таких целей, бесспорно, является повышение качества жизни населения страны, что в полной мере отражает содержание одного из главных положений Конституции Российской Федерации, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Одним из основных направлений интеграция Крыма и Севастополя было разработка законодательного обеспечения интеграции в правовую систему Российской Федерации двух новых субъектов – Республики Крым и города

федерального значения Севастополя.

Федеральным конституционным законом от 21 июля 2014 года № 12-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в развитие положений статьи 11 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ предоставлено право органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения, до 1 января 2015 года изменять в пределах своих полномочий порядок и условия реализации льгот, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до февраля 2014 года в натуральной форме.

Кроме того, Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ был дополнен статьёй 12.1, согласно которой на срок до 1 января 2017 года органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующих сферах, передано право устанавливать особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Законодательство в области судостроительства. Реализованы положения статей 6 и 9 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, согласно которым в течение переходного периода Республика Крым и город федерального значения Севастополь должны быть интегрированы в правовую систему Российской Федерации и в систему органов государственной власти Российской Федерации, а на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации

Федерации должны быть созданы суды Российской Федерации.

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 154-ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено создание на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя для осуществления правосудия на территориях этих субъектов Российской Федерации арбитражных судов, судов общей юрисдикции всех уровней, в том числе гарнизонных военных судов, установлены порядок и время начала их деятельности. Необходимые изменения внесены в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 345-ФЗ «О территориальной юрисдикции окружных (флотских) военных судов».

Федеральные законы и проекты федеральных законов в области охраны общественного порядка, уголовного, гражданского и процессуального законодательства

Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 91-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» устанавливается, что преступность и наказуемость деяний, совершённых на территориях Республики Крым и города Севастополя до 18 марта 2014 года, а также иные уголовно-правовые последствия этих деяний определяются в соответствии с нормами уголовного законодательства Российской Федерации.

С учётом международных стандартов уголовного судопроизводства законом введен запрет на поворот к худшему при квалификации деяния обвиняемого и назначении ему уголовного наказания.

Федеральные законы и проекты федеральных законов в области хозяйственной и предпринимательской деятельности.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 200-ФЗ «О внесении

изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнил Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» главой 64 «Особенности предоставления финансовой поддержки за счёт средств фонда на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Республике Крым и городу федерального значения Севастополю предоставлена возможность получить на льготных условиях финансовую поддержку за счёт средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Фонд до 1 сентября 2014 года обязан утвердить лимиты средств на капитальный ремонт многоквартирных домов для Республики Крым в размере 56 900 тысяч рублей, для города федерального значения Севастополя – в размере 43 300 тысяч рублей.

Закон позволил компенсировать расходы на эти сферы деятельности из федерального бюджета, создав преференции для Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Законодательство в области банковской системы, налогов и сборов. Реализованы нормы Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ в отраслевых специальных федеральных законах, в том числе предусмотрены преференции для Республики Крым и города федерального значения Севастополя в этих сферах.

Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» установлены особенности деятельности на переходный период на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя банков, небанковских финансовых учреждений, осуществляющих виды деятельности,

аналогичные видам деятельности, указанным в статье 76 1 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», небанковских финансовых учреждений, осуществляющих переводы денежных средств без открытия счёта, пунктов обмена валют, зарегистрированных и (или) действующих на указанных территориях, особенности государственной регистрации и получения указанными субъектами лицензий (иных видов разрешений, аккредитаций), включения их в государственный реестр (реестр), их вступления в саморегулируемые организации, прекращения ими деятельности, особенности обращения эмиссионных ценных бумаг, выпущенных эмитентами, особенности деятельности иных лиц, осуществляющих виды деятельности, аналогичные видам деятельности, указанным в статьях 5 и 71 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», местом нахождения которых являются указанные территории.

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 201-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» в расходы федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов включены расходы на создание Министерства Российской Федерации по делам Крыма, а также предусмотрены расходы на увеличение численности федеральных государственных служащих и работников федеральных казённых учреждений, создаваемых Правительством Российской Федерации в целях реализации мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на меры по поддержке отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства, рынка труда, многопрофильных муниципальных образований, на меры по социальной поддержке граждан, связанные с реализацией мероприятий на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также

перераспределение бюджетных ассигнований на цели, связанные с реализацией мероприятий по поддержке экономики и социальной сферы Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и на предоставление иных межбюджетных трансфертов для финансового обеспечения мероприятий, связанных с передачей полномочий федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя, по решениям Правительства Российской Федерации.

Законодательство в сфере трудовых отношений, в области социального обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 208-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» определены особенности реализации права на пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, постоянно проживавших по состоянию на 18 марта 2014 года на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, а также организации индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В том числе установлено, что с 1 января 2015 года пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на указанных территориях осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также что размеры пенсий, назначенных гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с законодательством, действовавшим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, подлежат перерасчёту с 1 января 2015 года в соответствии с законодательством Российской Федерации. При назначении, перерасчёте и выплате пенсий и (или) иных устанавливаемых к пенсии выплат они не могут быть уменьшены по

сравнению с ранее получаемыми; также учитывается льготный статус граждан, проживающих на этих территориях, подтверждаемый правоустанавливающими документами, в том числе документами об установлении инвалидности, выданными на территории Украины по 16 марта 2014 года включительно либо на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя в период с 17 марта по 31 декабря 2014 года включительно.

Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 299-ФЗ «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» устанавливается, что во время переходного периода (до 1 января 2015 года) к трудовым отношениям и иным непосредственно связанным с ними отношениям, которые возникли до дня вступления в силу указанного федерального закона, применяются законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, действовавшие на территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя до дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, содержащим нормы трудового права, если иное не установлено федеральным законом.

Как отмечается в Отчете СФ: «Всего за период с 21 марта 2014 года по настоящее время отношения, связанные с интеграцией новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации, были урегулированы

более чем 30 федеральными законами»³⁰⁷.

Активная работа по совершенствованию законодательных актов, регулирующих общественные отношения в новых субъектах России – Республике Крым и Севастополе, а также разработка правовых актов государственного управления в различных сферах, которые в полной мере относились в Крыму и Севастополю, продолжалась в 2015 году. Среди них, необходимо отметить акты, направленные на поддержку субъектов малого предпринимательства.

Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с 1 января 2016 года установлен мораторий на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства сроком на три года.

Данным законом определяется, что при разработке ежегодных планов проведения плановых проверок орган государственного контроля (надзора) и орган муниципального контроля в рамках межведомственного информационного взаимодействия обязаны проверять информацию об отнесении включённых в план юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к субъектам малого предпринимательства. Нарушение указанного требования является грубым нарушением требований законодательства и влечёт недействительность результатов проведённой проверки.

При этом юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предоставляется право обращаться с заявлением в уполномоченный орган об исключении их из ежегодного плана проведения плановых проверок в случае, если полагают, что включение в ежегодный план проведения плановых проверок

³⁰⁷ ОТЧЕТ О СОСТОЯНИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В 2014 ГОДУ. Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Материалы к Отчету предоставлены комитетом Совета Федерации, комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации. С.13.

произошло в нарушение требований о моратории на проведение проверок.

Также вышеназванным законом вводится риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора). Применение системы оценки рисков при организации государственного контроля (надзора) предполагает выбор интенсивности применения контрольных мероприятий с учётом тяжести возможных потенциальных негативных последствий от деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также от возможного несоблюдения им обязательных требований.

Положения федерального закона в части риск-ориентированного подхода к осуществлению государственного (муниципального) контроля (надзора) начнут применяться с 1 января 2018 года, однако Правительству Российской Федерации предоставляется право ранее применить такой подход в отношении отдельных видов контроля с целью адаптации и полной подготовки системы к 2018 году.

Принятие данного закона стало значимой мерой для российского малого бизнеса. Реализация указанных норм закона на практике позволит субъектам малого предпринимательства оптимизировать финансовые средства и временные затраты, перенаправив их на развитие собственного дела. Таким образом, введение моратория на проверки субъектов МСП будет способствовать снижению административного давления на бизнес и окажет положительное воздействие на деловую активность субъектов малого предпринимательства в среднесрочной перспективе. Тем не менее как таковой надзор за деятельностью субъектов МСП сохранится, поскольку от проверок освобождаются только добросовестные субъекты МСП, то есть те, к которым у контрольно-надзорных органов не было претензий. Однако, для того чтобы можно было объективно оценить эффективность данного закона *ex post* (то есть провести мониторинг в части воздействия принятого законодательного акта после вступления его в силу), должна сформироваться правоприменительная практика, что потребует определённого времени.

К значимым законодательным актам в области поддержки МСП, принятым

Государственной Думой в период весенней сессии 2015 года, следует также отнести федеральный закон, касающийся продления срока так называемой «малой приватизации» (то есть преимущественного права субъектов МСП на выкуп арендуемых ими помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности) до 1 июля 2018 года, а также федеральный закон, предусматривающий предоставление субъектам Российской Федерации права вводить «налоговые каникулы» на два года для вновь созданных предприятий малого и среднего бизнеса, осуществляющих свою деятельность в производственной, социальной и научной сферах. Если значительная часть субъектов Российской Федерации воспользуется предоставленным правом, это окажется стимулирующим фактором для субъектов МСП, которые в условиях экономического кризиса испытывают серьёзные финансовые затруднения.

Отдельно следует упомянуть принятие Федерального закона от 8 июня 2015 года № 150-ФЗ, касающегося правоотношений в части совершенствования специальных налоговых режимов, которым определена ещё одна значимая для субъектов МСП мера государственной поддержки в сфере налогового стимулирования и о котором подробнее говорится в разделе о налоговом законодательстве. Указанным федеральным законом субъектам Российской Федерации предоставляется право снижать ставку налога по доходам предпринимателей с 6 процентов до 1 процента (в Республике Крым и городе Севастополе – с 4 процентов до 1 процента). Закон также наделяет субъекты Российской Федерации правом установления налоговой ставки в размере 0 процентов для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере оказания бытовых услуг населению и применяющих упрощённую, или патентную, систему налогообложения.

Данным законом также предусматривается расширение перечня видов предпринимательской деятельности, которые могут быть переведены на патентную систему налогообложения (с 47 до 62 видов деятельности), в том числе оказание услуг (выполнение работ) по разработке программ для ЭВМ и баз данных, по их адаптации и модификации. Все упомянутые меры позволят

снизить налоговую нагрузку на субъекты малого предпринимательства, выполняющие социально значимую функцию по обеспечению самозанятости населения и созданию новых рабочих мест.

Федеральный закон от 20 апреля 2015 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам исключения избыточных требований при оказании государственных услуг и осуществлении государственных функций» направлен на устранение избыточных требований к субъектам малого и среднего предпринимательства при представлении ими различного рода документов, стимулирование предпринимательской активности и инвестиционной привлекательности.

В отдельных сферах деятельности, таких как земельные отношения, градостроительство, таможенное регулирование, законодательно упрощается процедура представления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями учредительных документов, нотариально заверенных копий, выписок из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. Федеральный закон призван способствовать сокращению административных издержек предпринимателей, оптимизации деятельности уполномоченных органов государственной власти. Полученная одним из органов государственной власти информация или содержащиеся в отраслевых государственных информационных системах данные о субъекте МСП будут доступны для иных органов власти через единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Такие меры призваны способствовать снижению бюрократических барьеров в предпринимательской деятельности и повышению эффективности в части предоставления государственных услуг.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 513-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» и статью 22 Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на

территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» урегулирована деятельность управляющих компаний, паевых инвестиционных фондов Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период и установлены требования к активам, минимальному размеру собственных средств и порядку проверки деятельности таких организаций со стороны надзорных органов. Принятие данного федерального закона позволило стабилизировать деятельность указанных организаций, создало условия для их функционирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, способствовало улучшению инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 8 июня 2015 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» урегулированы следующие правовые коллизии. Часть вкладчиков, проживающих на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя и имевших вклады в украинских кредитных учреждениях, осуществлявших свою деятельность на территории Крымского федерального округа, оказались лишены возможности получить документы, подтверждающие размер неисполненных обязательств перед ними в указанных украинских кредитных учреждениях на основании договора банковского вклада (счёта) (по оценкам Фонда защиты вкладчиков, по состоянию на 1 апреля 2015 года проблема существовала для 50 тысяч требований 38 тысяч вкладчиков на общую сумму 3,3 миллиарда рублей).

Таким образом, данным федеральным законом предусмотрены дополнительные механизмы защиты прав вышеназванных физических лиц.

Итак, законодательство о банковской деятельности, о финансовых рынках и о рынке ценных бумаг совершенствовалось в векторе развития системы обеспечения прав и законных интересов участников финансового рынка, а также

вкладчиков, в том числе были закреплены дополнительные меры по защите прав вкладчиков банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Значительным достижением стало создание национальной системы платёжных карт, установление правовых особенностей её функционирования в Крыму и Севастополе, но с учётом практического внедрения в жизнь национальной системы платёжных карт данная область потребует дальнейшего совершенствования.

Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 161-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», направленный на комплексное решение вопроса о действии разрешительных документов (лицензий), выданных государственными и иными официальными органами Украины, Автономной Республики Крым и города Севастополя в переходный период. В течение переходного периода пользователи находящихся под юрисдикцией Российской Федерации участков недр, расположенных в Чёрном и Азовском морях, осуществляющие деятельность на основании разрешений, выданных органами Украины, вправе обратиться с заявлением в Правительство Российской Федерации о предоставлении им в пользование данных участков в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, законом установлены особенности осуществления недропользования на территории Республики Крым и города Севастополя;

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 513-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» и статью 22 Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»

(см. пункт 1.2 раздела I Отчёта) урегулирована деятельность управляющих компаний, паевых инвестиционных фондов в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе на переходный период и установлены требования к активам, минимальному размеру собственных средств и порядку проверки деятельности таких организаций со стороны надзорных органов. Принятие закона позволило стабилизировать деятельность указанных организаций, создало условия для их функционирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, способствовало улучшению инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации.

Важную роль в создании благоприятных условий для инвесторов играют также принимаемые на федеральном и региональном уровнях нормативные акты, направленные на стимулирование инвестиционной деятельности, в частности, Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности», которым были утверждены Правила заключениями специальных инвестиционных контрактов.

На федеральном уровне создана целостная система нормативных правовых актов, включающая отбор инвестиционных проектов, механизм предоставления субсидий на создание объектов инфраструктуры с закреплением конкретных финансовых ресурсов (постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2015 года № 692 и № 693, распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 марта 2015 года № 484 р и от 13 июля 2015 года № 1339 р).

Совершенствование нормативно-правового регулирования в целях дальнейшего углубления этого процесса и повышения эффективности включения Крыма и Севастополя в правовое пространство Российской Федерации осуществлялось и посредством реализации законодательной инициативы Государственным Советом Республики Крым в Государственной Думе.

В рамках реализации права законодательной инициативы

Государственным Советом внесено 7 инициатив в Государственную Думу.

В их числе:

1) проект федерального закона № 726832-6 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (принят Федеральный закон от 8 июня 2015 года № 149-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»);

2) проект федерального конституционного закона № 784267-6 «О внесении изменения в статью 9 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в части предоставления права арбитражным судам, действующим на территории Республики Крым, по ходатайству лиц, участвующих в деле, принимать в качестве письменных доказательств документы, составленные полностью или частично на украинском языке, без надлежащим образом заверенного перевода на русский язык, если такие документы составлены до 18 марта 2014 года (законопроект находится на рассмотрении в комитетах Государственной Думы);

3) проект федерального конституционного закона № 784172-6 «О внесении изменения в Федеральный конституционный закон от 21 марта 14 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в части урегулирования порядка использования самовольных построек на территориях Республики Крым и города Севастополя (законопроект частично решен в рамках Федерального закона от 13 июля 2015 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»);

Федерации»);

4) проект федерального закона № 806331-6 «О внесении изменения в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в части освобождения физических лиц и организаций, зарегистрированных в установленном порядке на территории Республики Крым и Севастополя, от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию права на объект недвижимого имущества, находящегося на территории Республики Крым и Севастополя, возникшего до введения в действие Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ (принят Федеральный Закон от 29 июня 2015 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333.33 и 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»);

5) проект федерального конституционного закона № 851624-6 «О внесении изменения в часть 1 статьи 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в части закрепления до 1 января 2017 года возможности технического регулирования в сфере имущественных и градостроительных отношений нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере (законопроект находится на рассмотрении в комитетах Государственной Думы);

6) проект федерального закона № 918562-6 «О внесении изменений в статью 28 Водного кодекса Российской Федерации» в части включения Крымского бассейнового округа в перечень бассейновых округов Российской Федерации (законопроект возвращен для получения заключения Правительства Российской Федерации) (внесен повторно в 2016 году проект федерального закона № 1055458-6 «О внесении изменений в статью 28 Водного кодекса Российской Федерации» в части включения Крымского бассейнового округа в

перечень бассейновых округов Российской Федерации (принят Федеральный закон от 31 октября 2016 года № 384-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Водного кодекса Российской Федерации»);

7) проект федерального закона № 945534-6 «О внесении изменения в статью 342.5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» устанавливающую порядок определения показателя, характеризующего особенности добычи нефти, в части дополнения нефтяных участков недр, расположенных полностью или частично в Черном море, нефтяными месторождениями Крымского полуострова (законопроект возвращен для получения заключения Правительства Российской Федерации).

Так, в рамках реализации права законодательной инициативы Государственным Советом внесены в Государственную Думу важные для жизнеобеспечения граждан проекты законов, среди которых определяющие как систему государственного управления, так и определение функций государственного управления органам государственной исполнительной власти субъекта. В короткие сроки была заложена нормативно-правовая база, в частности по реализации избирательных прав граждан, организации системы органов государственной власти нового субъекта – Республики Крым, организации судебных участков, деятельности мировых судей, арбитражных судов, земельных и имущественных отношений, в том числе в части урегулирования порядка использования самовольных построек на территориях Республики Крым и города Севастополя, регистрации прав собственности.

Некоторые вопросы государственного регулирования были решены путем внесения изменений в федеральные законы. Так, внесены изменения в Водный кодекс в части включения Крымского бассейнового округа в перечень бассейновых округов Российской Федерации, в Налоговый кодекс в части устанавливающей порядок определения показателя, характеризующего особенности добычи нефти, в части дополнения нефтяных участков недр, расположенных полностью или частично в Черном море, нефтяными месторождениями Крымского полуострова, в федеральный закон о защите

интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя" в части урегулирования правовых коллизий, вызванных тем, что часть вкладчиков, проживающих на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя и имевших вклады в украинских кредитных учреждениях, в федеральный закон о приватизации государственного и муниципального имущества в федеральный закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления моратория на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства сроком на три года.

Вышеназванным законом введен риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора). Применение системы оценки рисков при организации государственного контроля (надзора) предполагает выбор интенсивности применения контрольных мероприятий с учётом тяжести возможных потенциальных негативных последствий от деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также от возможного несоблюдения им обязательных требований.

Отдельно следует упомянуть принятие Федерального закона от 8 июня 2015 года № 150-ФЗ, касающегося правоотношений в части совершенствования специальных налоговых режимов, которым определена ещё одна значимая для субъектов МСП мера государственной поддержки в сфере налогового стимулирования. Указанным федеральным законом субъектам Российской Федерации предоставляется право снижать ставку налога по доходам предпринимателей с 6 процентов до 1 процента (в Республике Крым и городе Севастополе – с 4 процентов до 1 процента). Закон также наделяет субъекты Российской Федерации правом установления налоговой ставки в размере 0 процентов для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере оказания бытовых услуг населению и

применяющих упрощённую, или патентную, систему налогообложения.

Данным законом также предусматривается расширение перечня видов предпринимательской деятельности, которые могут быть переведены на патентную систему налогообложения (с 47 до 62 видов деятельности), в том числе оказание услуг (выполнение работ) по разработке программ для ЭВМ и баз данных, по их адаптации и модификации. Все упомянутые меры позволят снизить налоговую нагрузку на субъекты малого предпринимательства, выполняющие социально значимую функцию по обеспечению самозанятости населения и созданию новых рабочих мест.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 года № 513-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» и статью 22 Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» урегулирована деятельность управляющих компаний, паевых инвестиционных фондов Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период и установлены требования к активам, минимальному размеру собственных средств и порядку проверки деятельности таких организаций со стороны надзорных органов. Принятие данного федерального закона позволило стабилизировать деятельность указанных организаций, создало условия для их функционирования в соответствии с законодательством Российской Федерации, способствовало улучшению инвестиционной привлекательности указанных субъектов Российской Федерации.

Кроме этого, были приняты законодательные акты, направленные на стимулирование инвестиционной деятельности в конкретном регионе. Федеральный закон от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», принят с целью обеспечения благоприятных условий для привлечения инвестиций,

развития действующих и создания новых промышленных производств и устойчивого социально-экономического развития Республики Крым; территория Крымского полуострова объявлена свободной экономической юной с особым налоговым режимом, которая начала функционировать с 1 января 2015 года.

Государственным Советом Республики Крым в рамках своих полномочий были приняты базовые законодательные акты, регулирующие правовые отношения различных сферах жизнедеятельности, среди которых государственное строительство и местное самоуправление. Основные из них:

Закон Республики Крым от 8 августа 2014 года № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 6 ноября 2014 года № 1-ЗРК/2014 «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 15 января 2015 года № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в собственности Республики Крым или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений»;

Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 17-ЗРК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 30 декабря 2016 года № 350-ЗРК/2016 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти Республики Крым, по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан»;

Закон Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

К базовым законам принятым Госсоветом Республики Крым можно также отнести следующие законы:

Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 21 августа 2014 года № 56-ЗРК «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций и пикетирований в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 года № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым»;

Закон Республики Крым от 19 января 2015 года № 70-ЗРК/2015 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Крым»;

Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым».

Особого внимания заслуживает Закон Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым». Целью данного Закона является упрощение процедуры оформления: права собственности муниципальных образований в Республике Крым на недвижимое имущество образовательных учреждений, здания общежитий или помещения в зданиях общежитий, не находящиеся в государственной собственности, собственности граждан, собственности юридических лиц; права собственности Республики Крым на

здания, сооружения и помещения, относящиеся к имуществу Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций и подлежащих передаче или переданных в федеральную собственность.

Принятие данного Закона позволило в короткие сроки и с минимальными затратами:

оформить права на имущество муниципальных образовательных учреждений Республики Крым и обеспечить получение данными учреждениями разрешительных документов на осуществление образовательной деятельности;

обеспечить внесение в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах, расположенных на территории Республики Крым и используемых для нужд обороны Российской Федерации, а также передачу данных объектов в федеральную собственность, включая государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на передаваемые объекты.

В 2015-2016 году законодательное урегулирование правовых отношений в Крыму и Севастополе продолжалось, и с основным касалось внесения изменения в принятые ранее акты или издание новых, потребность в которых назрела. Более подробно будут освещены в следующем параграфе.

3.3 Развитие правовых механизмов государственного управления в Республике Крым и Севастополе и их усовершенствование в контексте интеграции в правовое поле Российской Федерации

Общественные отношения не являются чем-то застывшим и потому процесс усовершенствования организационно-законодательных механизмов интеграции Крыма и Севастополя в правовое поле Российской Федерации продолжает активно продолжаться, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов.

В этой связи, были внесены изменения в уже принятые законодательные акты, которые позволили устранить недоработки, которые на первоначальном

этапе законотворческой работы были допущены. Так, были внесены, в том числе, изменения в нижеперечисленные законы:

Основные направления и результаты деятельности Государственного Совета по правовому регулированию в сферах развития институтов гражданского общества, государственного строительства и местного самоуправления, экономической, бюджетно-финансовой и налоговой политики, имущественных и земельных отношений, социальной политики и здравоохранения, инфраструктуры и жилищных отношений, санаторно-курортного комплекса, экологии и аграрной политики, культуры и образования.

В 2015 году основное внимание было сосредоточено на подготовке и принятии законов Республики Крым, подготовке и направлении отзывов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) на проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе.

В контексте государственного строительства и местного самоуправления, в том числе в сфере административно-территориального устройства были приняты нижеперечисленные базовые законодательные акты.

В сфере законодательства об органах и институтах публичной власти Государственным Советом был принят ряд законов, в частности:

1) Закон Республики Крым от 30 марта 2015 года № 86-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым "О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым». Законом урегулирован порядок размещения на официальном сайте Государственного Совета сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутата Государственного Совета, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, сведений об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого

объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход депутата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и порядке предоставления этих сведений средствами массовой информации для опубликования в связи с их запросом;

2) Закон Республики Крым от 5 мая 2015 года № 94-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Данным Законом Республики Крым приведены в соответствие с федеральным законодательством отдельные нормы некоторых законов Республики Крым, устранены юридико-технические неточности, а именно:

1) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Крым» – должности категории «руководители» в разделе V изложены в новой редакции;

2) «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым» – в статье 40 слова «федеральным законодательством» заменены словами «законодательством Республики Крым», изменена редакция статьи 42 в части порядка вступления в силу Закона;

3) «О порядке избрания представителей Государственного Совета Республики Крым в квалификационную комиссию адвокатской палаты Республики Крым» – комиссии и депутатские объединения Государственного Совета были наделены полномочиями вносить предложения по кандидатам для избрания представителей Государственного Совета в квалификационную комиссию адвокатской палаты Республики Крым;

4) «О праздниках и памятных датах в Республике Крым» – были устранены юридико-технические неточности в части указания ссылки на часть статьи;

5) Закон Республики Крым от 5 мая 2015 года № 95-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»;

6) Закон Республики Крым от 13 мая 2015 года № 100-ЗРК/2015 «О

внесении изменений в Закон Республики Крым «О Счетной палате Республики Крым» принят в целях приведения Закона Республики Крым в соответствие с Федеральным законом № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и Бюджетным кодексом Российской Федерации в части, касающейся порядка заключения соглашений с представительными органами муниципальных образований о передаче Счетной палате полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Так как возможность заключения соглашений о передаче полномочий по осуществлению внешнего Российской Федерации не предусмотрена федеральным законодательством, данная норма исключена.

Также внесены изменения (в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») в части, касающейся осуществления проведения аудита в сфере закупок с целью анализа и оценки результатов закупок;

7) Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 года № 148-ЗРК/2015 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Крым «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов, демонстраций и пикетирований в Республике Крым». Законом добавляется норма, определяющая срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в случае, когда он полностью совпадает с нерабочими праздничными днями. Так, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням;

3) Закон Республики Крым от 7 декабря 2015 года № 183-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Данным Законом урегулированы такие формы парламентского контроля как:

1) заслушивание отчета министра внутренних дел по Республике Крым о деятельности полиции подчиненных органов внутренних дел;

2) осуществление контроля за соблюдением и исполнением законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В частности, Законом предусмотрено внесение изменений:

1) в Закон Республики Крым «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» в части законодательного закрепления полномочий Государственного Совета по заслушиванию отчета министра внутренних дел по Республике Крым о деятельности полиции подчиненных органов внутренних дел.

Также Закон направлен на урегулирование вопросов по предоставлению на постоянной основе электронных образов контрольных экземпляров законов Республики Крым, иных правовых актов Государственного Совета для размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» путем внесения соответствующих изменений в Закон Республики Крым «О принятии, обнародовании, вступлении в силу и хранении законов Республики Крым и постановлений Государственного Совета Республики Крым».

Кроме того, Законом предусмотрено внесение изменений в Закон Республики Крым «О государственных должностях Республики Крым» в части установления государственными должностями Республики Крым только должностей председателя и заместителя председателя комитета (комиссии) Государственного Совета, осуществляющих свои полномочия на профессиональной постоянной основе;

4) Закон Республики Крым от 7 декабря 2015 года № 184-ЗРК/2015 «О внесении изменений в отдельные законы Республики Крым».

Законом внесены изменения в законы Республики Крым:

«О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым»;

«О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым»;

«О числе депутатов Государственного Совета Республики Крым,

осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе» в части предоставления права лицам, избранным Государственным Советом председателями комитетов Государственного Совета и их заместителями, осуществлять свои полномочия как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности;

«О государственной гражданской службе Республики Крым» в связи с приведением данного Закона в соответствие с Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» после внесения в него изменений Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»;

«Об основах местного самоуправления в Республике Крым» в части законодательного урегулирования порядка избрания главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования;

«О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым» в части уточнения оснований для досрочного прекращения полномочий депутата Государственного Совета;

18) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 203-ЗРК/2015 «О внесении изменений в статьи 4, 8 Закона Республики Крым «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым».

Закон подготовлен в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обязанности депутата ежегодно представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В области законодательства о местном самоуправлении,

Государственным Советом в 2015 году были приняты следующие законы:

1) Закон Республики Крым от 2 июня 2015 года № 101-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», который был подготовлен в связи с вступлением в силу 6 марта 2015 года Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и необходимостью внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты Республики Крым;

2) Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 116-ЗРК/2015 «Об административных комиссиях в Республике Крым». Закон определяет статус, порядок создания и деятельности административных комиссий в Республике Крым, а также предусматривает организацию деятельности органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий в сфере административной ответственности;

3) Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 118-ЗРК/2015 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями».

В соответствии с указанным Законом органы местного самоуправления в городских округах, муниципальных районах Республики Крым наделяются следующими отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере административной ответственности:

1) по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в случаях, предусмотренных Законом Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым»;

2) по созданию административных комиссий городских округов, муниципальных районов (далее – административные комиссии) для

рассмотрения дел об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных Законом Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым»;

3) по осуществлению административными комиссиями производства по делам об административных правонарушениях;

4) Закон Республики Крым от 7 декабря 2015 года № 181-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере архивного дела». Законом изменены методика расчета годового объема финансовых средств на осуществление отдельных государственных полномочий Республики Крым в сфере архивного дела органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Крым, а также ряд положений Закона Республики Крым от 9 декабря 2014 года № 28-ЗРК/2014 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере архивного дела» с целью их уточнения и приведения в соответствие с указанной методикой;

5) Закон Республики Крым от 29 декабря 2015 года № 194-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым» имеет основной целью урегулирование вопросов, связанных с обеспечением реализации органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий Республики Крым, в частности, установлена единая методика определения объемов субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований Республики Крым на осуществление отдельных государственных полномочий по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних и в сфере социальной защиты населения Республики Крым;

6) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 198-ЗРК/2015 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в

Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи».

Положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» установлено, что органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи законами субъектов Российской Федерации.

Принятым Законом Республики Крым урегулирован порядок наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Республики Крым по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи в соответствии с Федеральным законом «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи». В частности, органы местного самоуправления наделяются следующими государственными полномочиями Республики Крым:

1) обеспечение помещениями, пригодными для обучения и работы лиц, осуществляющих сбор сведений об объектах сельскохозяйственной переписи, хранения переписных листов и иных документов сельскохозяйственной переписи;

2) предоставление необходимой охраны помещений, пригодных для обучения и работы лиц, осуществляющих сбор сведений об объектах сельскохозяйственной переписи, хранения переписных листов и иных документов сельскохозяйственной переписи, а также предоставление транспортных средств и оказание услуг связи.

Данными полномочиями органы местного самоуправления наделяются на период подготовки и проведения сельскохозяйственной переписи;

7) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 204-ЗРК/2015 «О внесении изменений в статьи 27 и 28 Закона Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым». Закон подготовлен в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части соблюдения депутатами установленных ограничений, запретов, а также исполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 2 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

8) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 205-ЗРК/2015 «О признании утратившей силу части 2 статьи 11 Закона Республики Крым «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым государственными полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних». Закон подготовлен в связи с принятием Федерального закона от 29 июня 2015 года № 187-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Часть 2 статьи 11 Закона Республики Крым «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым государственными полномочиями по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних», согласно которой положения Закона вводятся в действие ежегодно законом Республики Крым о бюджете Республики Крым на очередной финансовый год при условии, что законом Республики Крым о бюджете Республики Крым на очередной финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных в Законе № 45-ЗРК/2014 полномочий, признана утратившей силу.

Законодательство о выборах и референдуме в 2015 году было дополнено двумя законодательными актами:

1) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 201-ЗРК/2015 «О внесении изменений в статьи 75, 76 Закона Республики Крым «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым» был подготовлен в связи с принятием Федерального закона от 5 октября 2015 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замещения (получения) депутатского мандата», которым внесены изменения в федеральные законы, требующие внесения соответствующих изменений в Закон Республики Крым «О выборах депутатов Государственного

Совета Республики Крым».

Во-первых, вышеназванным Федеральным законом из пункта 14 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключена норма следующего содержания: «Депутатский мандат не может быть передан зарегистрированному кандидату, который ранее получил депутатский мандат и полномочия которого также были прекращены досрочно, если его вакантный депутатский мандат не замещен».

Таким образом, пункт 2 части 1 статьи 75 Закона Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым» содержащий аналогичную норму, признан утратившим силу.

Во-вторых, Федеральным законом внесены изменения, касающиеся оснований исключения зарегистрированного кандидата, включенного в список кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, или в список кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В частности, основания исключения зарегистрированного кандидата из вышеназванного списка дополнены основанием, в соответствии с которым зарегистрированный кандидат исключается из списка кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, или из списка кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в связи с принятием соответствующей избирательной комиссией решения о регистрации зарегистрированного кандидата депутатом, в том числе по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

С учетом изложенного статья 76 Закона Республики Крым «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым», регулирующая подобные правоотношения, приведена в соответствие с требованиями федерального законодательства;

2) Закон Республики Крым от 30 декабря 2015 года № 202-ЗРК/2015 «О внесении изменений в статьи 88, 89 Закона Республики Крым «О выборах

депутатов представительных органов муниципальных образований Республики Крым».

Закон подготовлен в связи с принятием Федерального закона от 5 октября 2015 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замещения (получения) депутатского мандата», которым внесены изменения в федеральные законы, требующие внесения изменений в Закон Республики Крым «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республики Крым».

Во-первых, вышеназванным Федеральным законом из пункта 14 статьи 71 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключена норма следующего содержания: «Депутатский мандат не может быть передан зарегистрированному кандидату, который ранее получил депутатский мандат и полномочия которого также были прекращены досрочно, если его вакантный депутатский мандат не замещен».

Таким образом, пункт 2 части 1 статьи 88 Закона Республики «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республики Крым», содержащий аналогичную норму, признан утратившим силу.

Во-вторых, Федеральным законом внесены изменения, касающиеся оснований исключения зарегистрированного кандидата, включенного в список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, или в список кандидатов, которому переданы депутатские мандаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В частности, основания исключения зарегистрированного кандидата из вышеназванного списка дополнены основанием, в соответствии с которым зарегистрированный кандидат исключается из списка кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, или в списках кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в связи с принятием соответствующей избирательной комиссией решения о регистрации зарегистрированного

кандидата депутатом, в том числе по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

С учетом изложенного статья 89 Закона Республики «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республики Крым», регулирующая подобные правоотношения, приведена в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Этот же закон претерпел изменения еще раз в 2016 году в соответствии с Законом Республики Крым от 1 июня 2016 года № 247-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым».

Данный Закон принят с целью приведения Закона Республики Крым от 5 июня 2014 года № 17-ЗРК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Республики Крым» в соответствие с требованиями федерального законодательства, а именно:

изменены сроки окончания полномочий, действующих на непостоянной основе окружных и участковых избирательных комиссий в случае обжалования итогов голосования или результатов выборов;

предусмотрено, что участковая комиссия на избирательном участке, образованном на судне, которое будет находиться в день голосования в плавании, формируется соответствующими должностными лицами из числа членов экипажа, в том числе не входящих в резерв составов участковых комиссий;

уточнен перечень лиц, которые не могут быть назначены членами избирательных комиссий с правом решающего голоса;

определены случаи и порядок расформирования избирательных комиссий;

урегулирован порядок использования открепительного удостоверения;

установлена необходимость использования в избирательном бюллетене, протоколе об итогах голосования, результатах выборов только полного, сокращенного либо краткого наименования политической партии, общественного объединения, состоящих не более чем из семи слов;

уточнен порядок проведения предвыборной агитации, в том числе порядок использования в агитационных материалах высказываний и изображений физических лиц; и ряд других.

В сфере законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе Государственным Советом были приняты следующие законы:

1) Закон Республики Крым от 19 марта 2015 года № 84-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым», которым были внесены изменения:

в Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 12-ЗРК «О денежном содержании государственных гражданских служащих Республики Крым» – в части изменения размера должностного оклада в соответствии с замещаемой гражданским служащим должностью государственной гражданской службы Республики Крым «специалист» с «5965,0» на «5554,0». в Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 14-ЗРК «О принятии, обнародовании, вступлении в силу и хранении законов Республики Крым» в части установления порядка принятия, опубликования, вступления в силу и хранения постановлений Государственного Совета;

2) Закон Республики Крым от 30 марта 2015 года № 89-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об оплате труда лиц, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Республики Крым, и работников учреждений, обеспечивающих деятельность органов государственной власти Республики Крым».

Законом внесены изменения в Закон Республики Крым «Об оплате труда лиц, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Республики Крым, и работников учреждений, обеспечивающих деятельность органов государственной власти Республики Крым» в части:

изменения тарифной ставки заработной платы младшего обслуживающего

персонала (с 5554 рублей до 6200 рублей);

конкретизации выплат компенсационного и стимулирующего характера;

изменения порядка формирования фонда оплаты труда данной категории лиц на соответствующий бюджетный период;

дополнения Закона нормой, предусматривающей случаи включения стажа работы для выплаты ежемесячной надбавки за выслугу лет;

4) Закон Республики Крым от 22 июня 2015 года № 115-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым», имеющий целью законодательное регулирование вопроса формирования аттестационной комиссии и проведения квалификационного экзамена на присвоение классного чина муниципальным служащим;

5) Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 124-ЗРК/2015 «О внесении изменений в отдельные законы Республики Крым» подготовлен в связи с необходимостью урегулирования вопроса присвоения классных чинов государственного советника Республики Крым 1, 2 и 3 класса государственным гражданским служащим Республики Крым, замещающим должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» в аппаратах Уполномоченного по правам человека в Республике Крым, Уполномоченного по правам ребенка в Республике Крым, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым;

5) в Закон Республики Крым «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Крым» в части установления возможности использования двойного наименования должности муниципальной службы в Республике Крым, если на должностное лицо местного самоуправления возлагается исполнение функций муниципального инспектора с указанием в наименовании должности сферы деятельности согласно штатному расписанию. При этом денежное содержание, квалификационные требования к должности и другие условия прохождения муниципальной службы в Республике Крым определяются по первому наименованию должности;

6) в Закон Республики Крым «О регистре муниципальных нормативных

правовых актов Республики Крым» в части закрепления нормы о том, что экспертное заключение уполномоченного органа о несоответствии муниципального нормативного правового акта действующему законодательству направляется не только в Совет министров Республики Крым, но и в орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления, принявшему (издавшему) муниципальный нормативный правовой акт;

7) Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 года № 150-ЗРК/2015 «О внесении изменений в статью 9 Закона Республики Крым «О государственной гражданской службе Республики Крым», которым предусмотрено изменение квалификационных требований для должностей гражданской службы для высших и главных групп должностей категорий «помощники (советники)» и «специалисты», а также для лиц, имеющих дипломы с отличием;

8) Закон Республики Крым от 30 октября 2015 года № 156-ЗРК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Республики Крым», которым внесены изменения в Реестр должностей государственной гражданской службы Республики Крым с целью оптимизации структуры Комитета по противодействию коррупции Республики Крым, а также урегулированы вопросы оплаты труда государственных гражданских служащих по вводимым должностям;

9) Закон Республики Крым от 30 октября 2015 года № 161-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О денежном содержании государственных гражданских служащих Республики Крым». Законом Приложение 2 к Закону Республики Крым «О денежном содержании государственных гражданских служащих Республики Крым» дополнено разделом XII, предусматривающим коэффициенты, применяемые при исчислении должностных окладов, и размеры ежемесячного денежного поощрения государственных гражданских служащих Республики Крым в Постоянном Представительстве Республики Крым при Президенте Российской Федерации;

10) Закон Республики Крым от 25 декабря 2015 года № 189-ЗРК/2015 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Крым».

Данным Законом урегулирован вопрос установления коэффициентов, применяемых при исчислении должностных окладов, и размеров денежных поощрений лиц, замещающих государственные должности Республики Крым, а также государственных гражданских служащих Республики Крым с 1 января 2016 года, обеспечив при этом применение критериев, определенных в протокольном поручении заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Козака от 13 ноября 2015 года № ДК-П13-202пр, в соответствии с которыми объем расходов на оплату труда указанных категорий работников, начиная с 1 января 2016 года, формируется исходя из среднего уровня их ежемесячного денежного содержания в сумме 44,9 тыс. рублей.

Кроме того, учитывая необходимость обеспечения более эффективной и качественной организации работы органов государственной власти Республики Крым, внесены изменения в Реестр должностей государственной гражданской службы Республики Крым, утвержденный Законом Республики Крым от 29 мая 2014 года № 8-ЗРК.

В сфере имущественных отношений были приняты базовые документы. Сфера имущественных и земельных отношений является чрезвычайно важной и динамичной в Республике Крым. В течение 2015 года Государственным Советом были приняты 11 законодательных актов в рассматриваемых отраслях, а именно:

1) Закон Республики Крым от 29 апреля 2015 года № 91-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым». Закон принят с целью нормативно-правового урегулирования проблемных вопросов в сфере приватизации, управления, аренды имущества, в том числе, бывшего государственного имущества Украины, закрепленного за воинскими частями, учреждениями, организациями Вооруженных Сил Украины и иными, созданными в соответствии с законами Украины, военными формированиями.

Принятие данного Закона позволило повысить эффективность управления имуществом Республики Крым, а также обеспечить наполняемость доходной части бюджета Республики Крым;

2) Закон Республики Крым от 2 июня 2015 года № 104-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым».

Закон принят с целью установления порядка разработки прогнозного плана (программы) приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым, на 2015 год.

Кроме того, данный Закон принят в связи с необходимостью приведения Закона Республики Крым от 6 ноября 2014 года № 1-ЗРК/2014 «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым» в соответствие с федеральным законодательством, а именно Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

3) Закон Республики Крым от 29 сентября 2015 года № 140-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений», принятие которого позволило:

конкретизировать льготную категорию граждан (Герои СССР, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы; бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто), определить порядок предоставления бесплатно в собственность земельных участков;

усовершенствовать условия и порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, физическим (в том числе относящимся к льготной категории граждан) и юридическим лицам;

предоставлять земельные участки без конкурса и торгов арендатору земельного участка, надлежащим образом исполнявшему свои обязанности по

договору, если срок действия договора аренды истекает в период с 1 января 2013 года по 1 января 2017 года, а также юридическому лицу, которому переданы функции Технического заказчика до вступления в силу федерального конституционного закона, на объекты строительства, на срок заявленный указанными лицами, но не превышающий 1 января 2017 года;

4) Закон Республики Крым от 30 октября 2015 года № 158-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым».

Закон принят с целью приведения в соответствие с федеральным законодательством Закона Республики Крым от 6 ноября 2014 года № 1- РК/2014 «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым», так как в федеральное законодательство были внесены изменения Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 180-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 158-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 180-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» в статью 15 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» внесены изменения, касающиеся информационного обеспечения приватизации государственного или муниципального имущества.

В частности, из указанного Федерального закона исключена норма о необходимости опубликования информационного сообщения о продаже

государственного или муниципального имущества в официальном печатном издании.

При этом введена норма, согласно которой решение об условиях приватизации государственного и муниципального имущества размещается в открытом доступе на сайтах в сети Интернет в течение десяти дней со дня принятия этого решения.

Кроме того, внесены иные изменения, регламентирующие порядок информационного обеспечения приватизации государственного или муниципального имущества.

Таким образом, федеральным законодательством в полном объеме урегулированы вопросы информационного обеспечения приватизации государственного имущества.

Также срок рассрочки оплаты недвижимого имущества Республики Крым, приобретаемого субъектами малого и среднего предпринимательства при реализации преимущественного права на приобретение арендуемого имущества, теперь составляет не менее 5 и не более 7 лет;

5) Закон Республики Крым от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Целью данного Закона является упрощение процедуры оформления: права собственности муниципальных образований в Республике Крым на недвижимое имущество образовательных учреждений, здания общежитий или помещения в зданиях общежитий, не находящиеся в государственной собственности, собственности граждан, собственности юридических лиц; права собственности Республики Крым на здания, сооружения и помещения, относящиеся к имуществу Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций и подлежащих передаче или переданных в федеральную собственность.

Принятие данного Закона позволит в короткие сроки и с минимальными затратами:

оформить права на имущество муниципальных образовательных учреждений Республики Крым и обеспечить получение данными учреждениями разрешительных документов на осуществление образовательной деятельности;

обеспечить внесение в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах, расположенных на территории Республики Крым и используемых для нужд обороны Российской Федерации, а также передачу данных объектов в федеральную собственность, включая государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на передаваемые объекты;

б) Закон Республики Крым от 30 ноября 2015 года № 170-ЗРК/2015 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне на территории Республики Крым» регулирует отношения, направленные на реализацию норм Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Законом определены полномочия Совета министров Республики Крым в части регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне на территории Республики Крым, установлен порядок передачи организаторам азартных игр, а также иным лицам в собственность или аренду земельных участков, расположенных в игорной зоне на территории Республики Крым, порядок проведения торгов и порядок выдачи разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне;

7) Закон Республики Крым от 1 декабря 2015 года № 173-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» был принят в целях реализации положений Земельного кодекса Российской Федерации и направлен на правовое регулирование некоторых вопросов в области земельных отношений.

Статьей 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что

субъекты Российской Федерации могут предусмотреть своими законами случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа.

Принятие Закона позволило конкретизировать процедуру, связанную с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, физическим (в том числе относящимся к льготной категории граждан) и юридическим лицам;

8) Закон Республики Крым от 1 декабря 2015 года № 175-ЗРК/2015 «О внесении изменения в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым», основными целями которого является:

установление порядка внесения сведений о нормативной цене земельных участков, расположенных на территории Республики Крым, в государственный кадастр недвижимости для последующей передачи в налоговый орган;

наполнение базы данных налогового органа информацией, необходимой для исчисления и уплаты в Республике Крым земельного налога и осуществления налогового контроля;

обеспечение взимания на территории Республики Крым земельного налога в соответствии с требованиями Налогового кодекса Российской Федерации;

9) Закон Республики Крым от 25 декабря 2015 года № 188-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым».

Закон разработан в целях урегулирования проблемных вопросов, возникающих в сфере приватизации государственного имущества, повышения эффективности управления государственной собственностью Республики Крым, а также обеспечения защиты имущественных интересов Республики Крым.

Данный Закон направлен на урегулирование вопросов правопреемства в правоотношениях, возникших в сфере приватизации (отчуждения) государственного имущества, а также вносит отдельные изменения в Закон

Республики Крым от 8 августа 2014 года № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым».

Законом предусматривается, что при выявлении правоохранительными органами либо иными уполномоченными на то органами объектов, расположенных на территории Республики Крым, продавцом которых являлись Фонд государственного имущества Украины, его региональные отделения и представительства, казенное предприятие, государственное коммерческое предприятие (его объединение), учреждение, организация, Национальная и отраслевая академия наук Украины, а также фактов нарушения условий приватизации (отчуждения) таких объектов, уполномоченный орган выступает стороной в таких правоотношениях.

Также Законом внесены изменения с целью приведения отдельных положений Закона Республики Крым от 8 августа 2014 года № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым» в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

10) Закон Республики Крым от 25 декабря 2015 года № 190-ЗРК/2015 «О внесении изменения в статью 8 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Целью принятия данного Закона является решение поднятой строительными организациями проблемы, связанной с невозможностью регистрации в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», договоров паевого (долевого) участия в создании объектов недвижимого имущества, разрешительные документы на строительство (декларация о начале строительных работ, разрешение на строительство) которых выданы после вступления Республики Крым в состав Российской Федерации.

На момент принятия Закона сложилась ситуация, когда оформление права

собственности на новые квартиры за собственниками квартир не осуществляется органом государственной власти Республики Крым, уполномоченным в сфере государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета, из-за невозможности предоставления необходимого перечня документов, предусмотренных Федеральным законом от 21 июня 1997 года № 122-ФЗ «О Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», что, безусловно, являлось ущемлением их прав и охраняемых законом интересов.

В документальном виде также были подтверждены десятки случаев по еще строящимся объектам, когда правоустанавливающие документы на землю, проектная документация, заключения о проведении государственной экспертизы проектной документации выдавались до момента вступления Республики Крым в состав Российской Федерации, а декларация о начале строительных работ получена в силу разных объективных причин уже после 21 марта 2014 года, что обязывает застройщиков исполнять требования Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Принятие данного Закона позволило решить возникшую проблему, связанную с невозможностью регистрации договоров паевого (долевого) участия в создании объектов недвижимого имущества в порядке, предусмотренном положениями Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

11) Закон Республики Крым от 12 января 2016 года № 209-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений».

Закон принят с целью приведения положений Закона Республики Крым от 15 января 2015 года № 66-ЗРК «О предоставлении земельных участков,

находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации, а также в связи с необходимостью законодательного урегулирования механизма реализации социальных гарантий граждан.

Принятие данного Закона позволило усовершенствовать правовые основы регулирования вопросов, связанных с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Особенность законотворческой деятельности Парламента Республики Крым в 2016 году связана с проведением на территории Республики Крым выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума). При этом состоявшиеся выборы в Государственную Думу означают не только улучшение качества участия Республики Крым в федеральном законодательном процессе, расширение и укрепление взаимодействия крымского парламента с Федеральным Собранием Российской Федерации в целом, но и являются, по сути, завершающим этапом политической интеграции Крыма в Россию.

В этой связи законодательная деятельность Государственного Совета в 2016 году в первую очередь была связана с обеспечением на территории Республики Крым единства правового пространства Российской Федерации, принятием требуемых законов Республики Крым с целью исключения неурегулированных общественных отношений, а также усиления законами Республики Крым полноты и защищенности прав граждан.

В 2016 году участниками законотворческого процесса основное внимание было обращено на обеспечение реализации принятых в 2014-2015 годах нормативных правовых актов Республики Крым, выявление не востребуемых или не применимых на практике положений нормативных правовых актов Республики Крым, реализацию положений Послания Президента Российской Федерации Путина В. В. Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года, совершенствование организационных и правовых основ

местного самоуправления в Республике Крым (далее – местного самоуправления), повышение инвестиционной привлекательности региона, обеспечение гарантий социальной помощи и поддержку самостоятельной экономической активности населения республики.

Важным было то, что вместо одного из запланированных базовых проектов законов Республики Крым («Об особенностях изъятия земельных участков на территории Республики Крым») был принят закон Республики Крым о внесении изменений в иной законодательный акт. В частности, Законом Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 235-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» законодательно урегулирован порядок изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд с учетом имеющихся существенных особенностей в Республике Крым.

В 2016 году наблюдалось повышение качества участия представительных органов местного самоуправления как субъектов права законодательной инициативы в законотворческой деятельности Государственного Совета.

В частности, законодательным органом Республики Крым – Государственным Советом по инициативе Красногвардейского районного совета Республики Крым в 2016 году приняты:

1) Закон Республики Крым от 28 июня 2016 года № 263-ЗРК/2016 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Крым «О закреплении за сельскими поселениями Республики Крым вопросов местного значения»;

2) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 319-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере административной ответственности»;

3) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 316-ЗРК/2016 «О

внесении изменения в статью 8 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

В 2016 году в сфере законодательства об органах и институтах публичной власти Государственным Советом был принят ряд законов, в частности:

1) Закон Республики Крым от 27 апреля 2016 года № 241-ЗРК/2016 «О порядке освобождения от должности лиц, замещающих государственные должности Республики Крым, в связи с утратой доверия».

Закон направлен на реализацию положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которому выражение недоверия лицу, замещающему государственную должность в Республике Крым, является основанием для освобождения его от должности (увольнения). Поводом для объявления недоверия послужит установление факта совершения чиновником коррупционного правонарушения – непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, либо несоблюдения чиновником ряда установленных антикоррупционным законодательством запретов и ограничений (таких, в частности, как несвоевременное либо недостоверное декларирование доходов и расходов своих и членов своей семьи, осуществление предпринимательской деятельности и др.).

В данном Законе детально прописана процедура увольнения по указанному основанию лиц, замещающих государственные должности Республики Крым, за исключением лиц, замещающих должности Главы Республики Крым, мирового судьи и депутата Государственного Совета.

2) Закон Республики Крым от 28 июня 2016 года № 257-ЗРК/2016 «О признании утратившей силу статьи 20 Закона Республики Крым «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым».

Согласно принятому Закону, как дублирующая нормы федерального законодательства, объявляется утратившей силу норма статьи 20, в которой были прописаны правила представления в налоговые органы членами Совета

министров Республики Крым сведений о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах и имущественном положении.

3) Закон Республики Крым от 26 октября 2016 года № 287-ЗРК/2016 «О внесении изменения в статью 20 Закона Республики Крым «О Государственном Совете Республики Крым - Парламенте Республики Крым».

Данный Закон принят с целью урегулирования вопроса рассмотрения Государственным Советом информации о проделанной работе, представленной членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителем от Государственного Совета.

Дополнительно установлено, что представленная членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителем от Государственного Совета информация о проделанной работе рассматривается на заседании Государственного Совета.

11) Закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 340-ЗРК/2016 «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым».

Законом Республики Крым урегулированы вопросы, связанные с ведением в Республике Крым мониторинга нормативных правовых актов, который представляет собой комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о качестве и применении законов и иных нормативных правовых актов Республики Крым. Мониторинг осуществляется органами государственной власти Республики Крым в пределах своих полномочий с привлечением в установленном порядке общественных объединений, научных организаций, граждан.

Цели и задачи мониторинга:

совершенствование системы нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности органов государственной власти;

обеспечение реализации региональных нормативно-правовых актов, выявление в них не востребуемых или не применимых на практике положений;

определение полноты урегулированности вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

установление соответствия нормативных правовых актов Республики Крым федеральному законодательству;

выявление и устранение коррупциогенных факторов, противоречий, коллизий, дублирования и др.

Одним из направлений мониторинга нормативных правовых актов является мониторинг законодательства, который осуществляется в форме подготовки итоговых ежегодных докладов о состоянии законодательства. Впервые в Республике Крым такой документ был рассмотрен на заседании Президиума Государственного Совета с последующим его утверждением на заседании Государственного Совета в 2016 году.

В настоящее время институт мониторинга законодательства Республики Крым получил новый виток развития в правовой системе Республики Крым в связи с принятием нормативной основы осуществления данной деятельности на уровне закона Республики Крым. В качестве официального наименования был выбран "мониторинг законотворческой деятельности Государственного Совета", который осуществляется в форме доклада Государственного Совета о состоянии законодательства Республики Крым.

В области законодательства о местном самоуправлении, Государственным Советом в 2016 году были приняты следующие законы:

1) Закон Республики Крым от 1 июня 2016 года № 247-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым».

Данный Закон принят с целью приведения Закона Республики Крым от 5 июня 2014 года № 17-ЗРК «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Республики Крым» в соответствие с требованиями федерального законодательства, а именно:

изменены сроки окончания полномочий действующих на непостоянной основе окружных и участковых избирательных комиссий в случае обжалования итогов голосования или результатов выборов;

предусмотрено, что участковая комиссия на избирательном участке, образованном на судне, которое будет находиться в день голосования в плавании, формируется соответствующими должностными лицами из числа членов экипажа, в том числе не входящих в резерв составов участковых комиссий;

уточнен перечень лиц, которые не могут быть назначены членами избирательных комиссий с правом решающего голоса;

определены случаи и порядок расформирования избирательных комиссий;

урегулирован порядок использования открепительного удостоверения;

установлена необходимость использования в избирательном бюллетене, протоколе об итогах голосования, результатах выборов только полного, сокращенного либо краткого наименования политической партии, общественного объединения, состоящих не более чем из семи слов;

уточнен порядок проведения предвыборной агитации, в том числе порядок использования в агитационных материалах высказываний и изображений физических лиц; и ряд других.

2) Закон Республики Крым от 28 июня 2016 года № 263-ЗРК/2016 «О внесении изменения в статью 2 Закона Республики Крым "О закреплении за сельскими поселениями Республики Крым вопросов местного значения».

Принятие данного Закона направлено на приведение положений Закона Республики Крым "О закреплении за сельскими поселениями Республики Крым вопросов местного значения" в соответствие с федеральным законодательством.

В частности, из перечня вопросов местного значения, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации, исключен вопрос по организации и осуществлению мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 302-ЗРК/2016 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших муниципальные должности в Республике Крым, и внесении изменения в статью 28 Закона Республики Крым

«Об основах местного самоуправления в Республике Крым».

Законом урегулированы вопросы по определению права и размера ежемесячной доплаты к страховой пенсии лицам, замещавшим муниципальные должности в Республике Крым. Установлены основания возникновения и порядок реализации права лиц, замещавших на постоянной основе муниципальные должности в Республике Крым, на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», либо к пенсии, досрочно назначенной, в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

Также Законом предусмотрено внесение изменений в статью 28 Закона Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», согласно которому пенсионное обеспечение депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым.

4) Закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 332-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым от 25 июня 2015 года № 123 - РК/2015 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности». Этот закон занимает особое место в формировании нормативно-правового поля Республики Крым имеет место

Цель принятого Закона – установление критериев, в соответствии с которыми городские округа и муниципальные районы в Республике Крым включаются в перечень городских округов и муниципальных районов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных

нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов является обязательным.

Закон позволяет обеспечить проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в городских округах и муниципальных районах Республики Крым.

5) Закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 333-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об основах местного самоуправления в Республике Крым».

Данным Законом законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти приведено в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» (далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации).

Так, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо учитывать право сельских и городских поселений на самостоятельное определение конкретного способа замещения должности главы муниципального образования, в рамках предусмотренных законом альтернатив, которые не могут исключать его избрание путем муниципальных выборов.

В этой связи, законом Республики Крым устанавливается два альтернативных варианта избрания глав сельских и городских поселений Республики Крым (избрание представительным органом поселения из своего состава либо через проведение муниципальных выборов) для последующего закрепления в уставах конкретных поселений одного из них.

Вместе с тем, законом в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены:

способ формирования представительных органов внутригородского района городского округа с внутригородским делением;

способ избрания главы городского округа с внутригородским делением, внутригородского района;

порядок назначения на должность главы местной администрации городского округа с внутригородским делением, внутригородского района городского округа с внутригородским делением.

В сфере законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе Государственным Советом были приняты следующие законы:

1) Закон Республики Крым от 18 февраля 2016 года № 217-ЗРК/2016 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Целью принятия данного Закона является приведение ряда законов Республики Крым в соответствие с федеральным законодательством, а также с целью устранения внутренних противоречий между законодательными актами Республики Крым.

Изменения внесены в следующие законы Республики Крым:

от 29 мая 2014 года № 9-ЗРК «О государственных должностях Республики Крым»;

от 5 июня 2014 года № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым»;

от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»;

от 21 августа 2014 года № 56-ЗРК «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов,

демонстраций и пикетирований в Республике Крым»;

от 16 сентября 2014 года № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым»;

от 19 января 2015 года № 70-ЗРК/2015 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Крым»;

от 25 июня 2015 года № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым».

2) Закон Республики Крым от 1 июня 2016 года № 246-ЗРК/2016 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Целью Закона является приведение ряда законов Республики Крым в соответствие с федеральным законодательством.

В частности, внесены соответствующие изменения в следующие законы Республики Крым:

от 21 августа 2014 года № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» (относительно порядка предоставления дополнительных социальных гарантий; относительно определения порядка предоставления дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления);

от 25 июня 2015 года № 123-ЗРК/2015 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» (относительно уточнения категории нормативных правовых актов (их проектов), в отношении которых проводится оценка регулирующего воздействия и экспертиза), а также изменения в ряд других законов Республики Крым.

3) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 319-ЗРК/2016 «О

внесении изменений в Закон Республики Крым «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере административной ответственности».

Закон наделяет органы местного самоуправления в городских и сельских поселениях государственными полномочиями Республики Крым в сфере административной ответственности, в частности – по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в случаях, предусмотренных Законом Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым».

4) Ряд Законов Республики Крым касался приведения некоторых норм о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы, муниципальной службы, пенсионного обеспечения, заработной платы данной категории государственных и муниципальных служащих.

Имущественные и земельные отношения.

Сфера имущественных и земельных отношений является чрезвычайно важной и динамичной в Республике Крым. В течение 2016 года Государственным Советом было принято 18 законодательных актов в рассматриваемой отрасли, а именно:

1) Закон Республики Крым от 19 февраля 2016 года № 221-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Законом внесены изменения в части установления специального правового регулирования порядка оформления права собственности граждан на отдельные виды создаваемых и созданных объектов недвижимости, расположенных на территории Республики Крым.

К таким объектам относятся объекты индивидуального жилищного строительства, а также иные объекты, если для их строительства или реконструкции в соответствии с законодательством Российской Федерации не

требуется выдачи разрешения на строительство, возведенные на земельных участках, принадлежащих гражданам и предназначенных для индивидуального жилищного или дачного строительства, ведения садоводства или личного подсобного хозяйства.

В качестве единственного документа для государственной регистрации права на такие объекты Законом рассматривается документ, подтверждающий право гражданина на соответствующий земельный участок по аналогии с положениями статьи 25.3 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Принятие Закона позволило запустить на территории Республики Крым неработающий механизм так называемой «дачной амнистии».

Закон Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 234-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Применение положений статьи 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» напрямую на территории Республики Крым не представлялось возможным в силу особенностей осуществления государственной регистрации прав на земельные участки, установленных пунктом 2 статьи 8 Закона Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Согласно указанной статье, государственные акты, свидетельства или иные документы, подтверждающие право постоянного пользования гражданина Российской Федерации земельным участком, являлись основанием для регистрации права собственности на земельный участок в порядке, установленном статьей 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Регистрации прав в упрощенном порядке на основании иных документов,

кроме документов о праве пользования, как это установлено федеральным законодательством, вышеуказанный Закон не предусматривал. При этом следует отметить, что нормы статьи 25.2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» успешно применяются на всей территории Российской Федерации и позволяют значительно снизить административные барьеры при оформлении прав на земельные участки, предоставленные гражданам.

Принятие данного Закона позволило:

- упростить порядок оформления права собственности граждан Российской Федерации на земельные участки;
- снять социальную напряженность, вызванную отсутствием у жителей Республики Крым равных с жителями иных субъектов Российской Федерации возможностей оформления прав на принадлежащие им объекты недвижимости;
- обеспечить более высокие темпы наполнения государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведениями об объектах недвижимости и их правообладателях, в том числе в целях обеспечения собираемости налога на имущество физических лиц;
- повысить оценку деятельности государственных органов населением Республики Крым.

3) Закон Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 235-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

На территории Республики Крым права на недвижимое имущество, возникшие у лиц до принятия Республики Крым в состав Российской Федерации, зарегистрированы в незначительном количестве.

В Республике Крым в установленном порядке ведутся работы по созданию нормативов градостроительного проектирования.

Приблизительный срок завершения указанных работ намечен на 2017 год.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрена процедура

изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Необходимым условием осуществления процедуры изъятия является установление обладателя прав на земельный участок. С целью установления и подтверждения прав граждан на земельные участки и объекты недвижимости перечень правоустанавливающих документов на земельные участки на территории Республики Крым в переходный период отличается от установленного нормами федерального законодательства.

Указанные обстоятельства фактически делали невозможным без дополнительного нормативного правового урегулирования осуществить мероприятия по изъятию земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в четком соответствии с процедурой, установленной главой VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Принятие Закона позволило законодательно урегулировать порядок изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд с учетом имеющихся существенных особенностей в Республике Крым.

4) Закон Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 236-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Законом внесены изменения в части установления обязанности Нотариальной палаты Республики Крым передать в исполнительный орган государственной власти Республики Крым, уполномоченный в сфере государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета, сведения об арестах и запрещениях отчуждения недвижимого имущества, наложенных на объекты недвижимого имущества и не снятых до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Принятие Закона позволило:

упростить процедуру осуществления государственной регистрации ранее возникших прав на недвижимое имущество, расположенное на территории Республики Крым;

сократить сроки осуществления государственной регистрации ранее возникших прав на недвижимое имущество, расположенное на территории Республики Крым;

снизить количество решений о приостановлении осуществления государственной регистрации прав;

исключить вероятность сокрытия заявителями от государственного регистратора информации о наличии ограничения прав собственников объектов недвижимости по распоряжению недвижимым имуществом.

5) Закон Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 237-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О размещении инженерных сооружений».

Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает возможность установления публичного сервитута путем принятия закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков (статья 23 Земельного кодекса Российской Федерации). Законом дополнен перечень инженерных сооружений, имеющих государственное или местное значение, в частности, к ним отнесены инженерные сооружения, необходимые для обеспечения выполнения задач в области обороны Российской Федерации.

Закон разработан с целью правового урегулирования вопросов, связанных с усовершенствованием процедуры установления публичных сервитутов для размещения инженерных сооружений государственного значения в области обороны и безопасности Российской Федерации (строительства, эксплуатации, ремонта и реконструкции инженерных сооружений).

б) Закон Республики Крым от 22 апреля 2016 года № 238-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О порядке списания имущества Республики Крым».

Данный Закон уточняет организационно-правовую форму юридического лица, находящегося в ведении уполномоченного органа, предметом деятельности которого является осуществление мероприятий по списанию объектов казны (изменение организационно-правовой формы юридического лица «государственное бюджетное учреждение» на «юридическое лицо»).

Принятие данного Закона обусловлено необходимостью осуществления мероприятий по списанию объектов казны.

Так, в ведении Министерства имущественных и земельных отношений Республики Крым находится государственное автономное учреждение «Распорядительная дирекция имущества Республики Крым», созданное распоряжением Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 года № 1481-р путем изменения типа существующего ранее государственного бюджетного учреждения Республики Крым «Распорядительная дирекция имущества Республики Крым». Осуществление мероприятий по списанию объектов казны Республики Крым отнесено к одному из видов деятельности указанного автономного учреждения, для чего необходимо внесение соответствующих изменений в Закон Республики Крым от 25 декабря 2014 года № 51-ЗРК/2014 «О порядке списания имущества Республики Крым».

7) Закон Республики Крым от 1 июня 2016 года № 249-ЗРК/2016 "О внесении изменений в Закон Республики Крым "Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым ".

Принятие Закона обусловлено необходимостью правового урегулирования проблемных вопросов, возникающих при осуществлении управления и распоряжении государственной собственностью Республики Крым.

Данным Законом предусматривается:

расширение полномочий Главы Республики Крым в части наделения исполнительных органов государственной власти отдельными полномочиями по

осуществлению от имени Республики Крым прав акционера (участника) хозяйственных обществ;

уточнение полномочий Государственного Совета в части утверждения по представлению Совета министров Республики Крым перечня государственных унитарных предприятий Республики Крым и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в собственности Республики Крым, имеющих особое важное значение для экономики Республики Крым;

расширение полномочий Совета министров Республики Крым в части установления порядка распоряжения и списания затрат по объектам незавершенного строительства, а также порядка признания безнадежной к взысканию и списания задолженности за пользование имуществом Республики Крым;

дополнены полномочия исполнительных органов государственной власти Республики Крым по осуществлению от имени Республики Крым прав акционера (участника) хозяйственных обществ, если указанные полномочия предоставлены Главой Республики Крым.

Закон Республики Крым предусматривает уточнение полномочий Государственного Совета, Совета министров Республики Крым и уполномоченного органа в части передачи, списания, передачи в залог, отчуждения имущества Республики Крым.

Так, Законом предусмотрено, что решения о передаче объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения и объектов незавершенного строительства из собственности Республики Крым в муниципальную собственность и из муниципальной собственности в собственность Республики Крым принимаются Советом министров Республики Крым без согласия Государственного Совета в порядке, определенном Советом министров Республики Крым.

Принятие данного Закона позволило решить вопросы, возникающие при приватизации, списании (в том числе затрат по объектам незавершенного

строительства), отчуждении, передаче в залог имущества Республики Крым, а также более четко разделить полномочия Государственного Совета, Совета министров Республики Крым, уполномоченного органа в сфере имущественных отношений, что повысит эффективность управления государственной собственностью Республики Крым.

8) Закон Республики Крым от 28 июня 2016 года № 254-ЗРК/2016 «О внесении изменения в статью 22.1 Закона Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений».

Принятие данного Закона позволило отменить ограничения до 1 января 2017 года в сроке действия договоров аренды земельных участков, предоставленных без проведения конкурса и торгов арендаторам земельных участков, надлежащим образом исполнявшим свои обязанности по договору, если срок действия договора аренды истекает в период с 1 января 2013 года по 1 января 2017 года, а также юридическим лицам-арендаторам, которым переданы функции технического заказчика до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на объекты строительства на срок, заявленный указанными лицами, но не превышающий трех лет.

9) Закон Республики Крым от 28 июня 2016 года № 255-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Закон принят в связи с необходимостью совершенствования в Республике Крым правовых основ регулирования вопросов, связанных с включением в гражданский оборот земельных долей (паев).

Принятие данного Закона даст возможность гражданам произвести выдел земельных долей (паев) не только на основании проектов межевания, но и на основании:

межевого плана при наличии утвержденных в установленном порядке проектов разгосударствления и приватизации земель;

схем раздела земель коллективной собственности;

проектов землеустройства по организации территории земельных долей (паев);

технической документации по землеустройству по составлению документов, удостоверяющих право собственности на земельный участок, содержащих графические материалы раздела на земельные участки, выделяемые в счет земельных долей (паев), разработанные и утвержденные до 16 марта 2014 года.

Законом предусматривается расширенный перечень документов, удостоверяющих право на земельную долю (пай), дающих основание оформить выдел земельных долей (паев):

сертификат на право на земельную долю (пай), выданный до 16 марта 2014 года;

свидетельство о праве на наследство;

договоры купли-продажи, дарения, мены, удостоверенные в установленном Законом порядке;

решение суда о признании права на земельную долю (пай); решение органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций либо решение совета народных депутатов о передаче земель в коллективную собственность со списком граждан-совладельцев, имеющих право на земельную долю (пай).

10) Закон Республики Крым от 1 июля 2016 года № 264-ЗРК/2016 «О порядке и условиях размещения на территории Республики Крым объектов, которые могут быть размещены на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

Настоящий Закон Республики Крым подготовлен с целью установления

порядка и условий размещения на территории Республики Крым объектов, которые могут быть размещены на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

В соответствии с пунктом 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что виды объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 и включает в себя:

подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения;

водопроводы и водоводы всех видов, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;

линейные сооружения канализации и водоотведения, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;

тепловые сети всех видов, включая сети горячего водоснабжения, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;

геодезические, межевые, предупреждающие и иные знаки, включая информационные табло (стелы) и флагштоки;

защитные сооружения, для размещения которых не требуется разрешения на строительство; другое.

Принятие данного Закона Республики Крым позволило Совету министров

Республики Крым, а также органам местного самоуправления выдавать разрешения на использование земель государственной и муниципальной собственности без предоставления земельных участков и установления сервитутов, что предусмотрено частью 3 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации.

11) Закон Республики Крым от 5 октября 2016 года № 280-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений».

Закон принят с целью вовлечения земель сельскохозяйственного назначения в оборот и упрощения процедуры проведения аукционов по продаже и передаче в аренду сельскохозяйственным товаропроизводителям находящихся в государственной собственности земельных участков.

Согласно требованиям земельного законодательства Российской Федерации, аукционы по продаже и передаче в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, проводятся по инициативе заявителя (граждане и юридические лица).

До 1 января 2017 года в Республике Крым в отношении аукционов по продаже и передаче в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, были установлены особенности регулирования в части проведения таких аукционов только по инициативе уполномоченного органа.

Закон отменяет указанную особенность регулирования в отношении аукционов по продаже или передаче в аренду земельных участков, правовое регулирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

12) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 308-ЗРК/2016 «О внесении изменений в статьи 19 и 22 Закона Республики Крым «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений».

Законом установлен срок до 1 января 2018 года для подачи заявления о предоставлении земельных участков лицами, создавшими самовольные постройки до 18 марта 2014 года, на земельных участках, принадлежащих муниципальным образованиям, а также правовых оснований для признания самовольной постройки в качестве объекта индивидуального жилищного строительства.

Кроме того, предусмотрено снижение минимального размера предоставляемого земельного участка для индивидуального жилищного строительства в поселках и селах с 0,08 до 0,06 га, что позволит обеспечить соблюдение конституционных прав граждан, в том числе права на равный доступ граждан на получение земельных участков.

13) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 309-ЗРК/2016 «О внесении изменения в статью 9 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Закон последовательно предусматривает возможность осуществления государственного кадастрового учета соответствующего объекта при наличии у заинтересованного лица только документов, подтверждающих право на земельный участок, предназначенный для строительства объекта индивидуального жилищного строительства.

Принятие Закона позволило обеспечить:

возможность оформления права собственности граждан на объекты индивидуального жилищного строительства в порядке, аналогичном существовавшему до 3 июля 2016 года;

вовлечение создаваемых и созданных объектов индивидуального жилищного строительства в гражданско-правовой оборот;

налогообложение соответствующих объектов налогом на имущество физических лиц.

14) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года М 316-ЗРК/2016 «О

внесении изменения в статью 8 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Закон разработан в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и регулирует отношения регистрации прав собственности на объекты недвижимости социального назначения, находящихся в собственности муниципальных образований.

Законом расширен перечень объектов недвижимости, на которые возможно зарегистрировать право собственности по упрощенной процедуре, в их числе объекты недвижимости органов местного самоуправления, учреждений культуры, здравоохранения, спорта, социальной защиты населения.

Принятие данного Закона позволило муниципальным образованиям провести регистрацию прав собственности на объекты недвижимости муниципальных образований.

15) Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 320-ЗРК/2016 «Об особенностях предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан на территории Республики Крым и о внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Закон предусматривает установление особенностей предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, созданному после вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в соответствии с федеральным законодательством членами садоводческого, садово-огородного или дачного

товарищества (кооператива), ранее действовавшего до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», при наличии документов, подтверждающих предоставление соответствующих земельных участков указанному садоводческому, садово-огородному или дачному товариществу (кооперативу), а также при отсутствии таких документов. Так, Законом установлена обязанность для органов местного самоуправления учета таких садоводческих, садово-огородничьих или дачных товариществ (кооперативов).

Закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 334-ЗРК/2016 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым, регулирующие имущественные и земельные отношения».

Закон подготовлен в связи с внесением изменений в статью 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в части продления срока действия особенностей регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним до 1 января 2019 года и необходимостью приведения в соответствие с ним законов Республики Крым:

от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым»;

от 8 августа 2014 года № 46-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым»;

от 15 сентября 2014 года № 74-ЗРК «О размещении инженерных сооружений»;

от 15 января 2015 года № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных

участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений».

17) Закон Республики Крым от 30 декабря 2016 года № 345/ЗРК/2016 «Об особенностях регулирования в Республике Крым отдельных имущественных отношений».

Закон разработан в целях урегулирования отношений, связанных с компенсацией стоимости имущества в связи с прекращением у прежнего правообладателя и возникновением у Республики Крым права собственности на такое имущество, включенное в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, утвержденный Постановлением Государственного Совета от 30 апреля 2014 года №2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым».

Законом устанавливаются круг лиц, имеющих право на получение компенсации, порядок определения суммы компенсации, основания для выплаты компенсации и отказа в выплате компенсации.

Законом предусматривается, что компенсации подлежит рыночная стоимость имущества по состоянию на 21 февраля 2014 года, определяемая в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», за вычетом сумм: фактических затрат бюджета Республики Крым и (или) государственных предприятий и учреждений, в хозяйственное ведение или оперативное управление которых передано имущество, связанных с содержанием и сохранением имущества, осуществленными с момента включения имущества в Перечень до даты принятия уполномоченным органом решения о передаче заявления на рассмотрение Комиссии по рассмотрению вопросов, связанных с осуществлением компенсационных выплат, образуемой Советом министров Республики Крым;

задолженности заявителя, связанной с содержанием и сохранением имущества, образовавшейся на момент включения имущества в Перечень;

затрат, связанных с установлением рыночной стоимости имущества и

проведением экспертизы отчета об оценке на подтверждение рыночной стоимости объекта оценки.

Принятие данного Закона обусловлено необходимостью законодательного урегулирования вопроса выплаты компенсации за «национализированное имущество» в Республике Крым в системном единстве с нормами Конституции Российской Федерации, гарантирующими конституционную защиту и неприкосновенность частной собственности и разрешение имеющихся противоречий, обусловленных имеющим место особым случаем – принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов, в том числе Республики Крым.

Принятие данного Закона позволило обеспечить реализацию материальных прав участников гражданских правоотношений, сложившихся в Республике Крым до ее принятия в Российскую Федерацию, с особенностями, установленными законопроектом.

18) Закон Республики Крым от 30 декабря 2016 года № 348-ЗРК/2016 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Законом уточнена процедура регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, право на которое возникло до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя», также внесены изменения в некоторые законы Республики Крым в части продления действия отдельных норм (в соответствии со статьей 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя») до 1 января 2019 года:

в Закон Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым»;

в Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 года № 320-ЗРК/2016 «Об особенностях предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан и о внесении изменений в некоторые законы Республики Крым».

Принятие Закона позволило обеспечить недопущение нарушения и реализацию законных прав граждан и юридических лиц в Республике Крым.

Законодательным собранием города Севастополя, Губернатором города и Правительством были разработаны проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в существующие федеральные законы относительно КОАП РФ, Гражданского кодекса, Гражданского процессуального кодекса, Водного кодекса, земельных отношений и других, аналогичным, инициированным Республикой Крым.

Большая группа законопроектов федеральных законов была разработана Законодательным Собранием города Севастополя и представлена на рассмотрение в Государственную Думу касательно дополнения городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга городом федерального значения Севастополем, особенности правового регулирования в которых предусмотрены конкретно для городов федерального значения. Например, Постановлением Законодательного Собрания города Севастополя от 7 ноября 2017 года № 988 «О законодательной инициативе Законодательного Собрания города Севастополя по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс...» было предложено внести изменение в Главу 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которой установлена процедура признания движимой вещи бесхозной и признания права собственности на бесхозную недвижимую вещь и содержит особенности в отношении органа, уполномоченного управлять имуществом, находящимся в собственности города федерального значения. Однако данные особенности предусмотрены конкретно для городов

федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга без учета города федерального значения Севастополя.

Аналогичен проект внесения изменений в разделы второй и четвертый Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, распространив действие норм, регулирующих особенности применения в городах федерального значения, на новый субъект Российской Федерации – город федерального значения Севастополь. Данные изменения необходимы для применения положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в области : дорожного движения (статьи 12.16, 12.17, 12.19, 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (статьи 18.8, 18.10, 18.15, 18.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), порядка управления (статьи 19.15, 19.15.1, 19.15.2, 19.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), рассмотрения жалоб, протестов на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении (статья 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) в городе Севастополе, с установлением общего правового режима для всех городов федерального значения.

Надо заметить серьезную проблему, возникшую в 2014 году в связи регистрацией прав на недвижимое имущество. Как известно, единственным бесспорным подтверждением права на недвижимое имущество является соответствующая запись в государственном Реестре. Однако сведения обо всех правах на недвижимость, находящуюся на территории Крыма и Севастополя находились в государственном реестре Украины, доступы к которым были заблокированы. На руках у собственников могли быть документы, подтверждающие их права – свидетельства о праве собственности и т.п., но не у всех. На территории Крыма собственникам невозможно было распорядиться имуществом: его нельзя ни продать, ни купить, ни подарить, ни унаследовать,

поскольку любое действие в отношении недвижимого имущества должно быть отображено в государственном реестре. Украинские реестры заблокированы и отсутствовала техническая возможность проводить какие-либо действия, связанные с регистрацией прав на объекты недвижимости в Крыму, а российские территориальные отделения Росреестра в Крыму и Севастополе еще не были созданы.

Кроме этого, Законодательным Собранием Севастополя инициировались законопроекты федеральные законы, обусловленные особенностями города Севастополя.

К таким можно отнести Постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 16 июля 2015 года № 394 «О законодательной инициативе Законодательного Собрания города Севастополя по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон...».

Согласно части первой статьи 11 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, признанные гражданами Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным конституционным законом или приобретшие гражданство Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о гражданстве, имеют право на получение пенсий, пособий и предоставление иных мер социальной поддержки, а также на охрану здоровья в соответствии с федеральным законодательством.

Граждане, проживавшие в городе Севастополе с 30 октября 1941 года по 4 июля 1942 года, независимо от возраста, пережили весь ужас кровавой войны,

пройдя через особо жестокие действия фашистских агрессоров. На долю жителей осажденного Севастополя выпали тяжелые лишения и испытания. Независимо от возраста, каждый из жителей осажденного Севастополя внес свой вклад в Великую Победу.

Указанным лицам, в соответствии с законодательством Украины, был присвоен статус ветеранов войны, а также предоставлены соответствующие указанному статусу льготы и гарантии.

Так, согласно статье четвертой Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социального статуса», ветеранами войны являются лица, которые принимали участие в защите Родины или в боевых действиях на территории иных государств. К ветеранам войны, согласно указанному закону относятся участники боевых действий, инвалиды войны, участники войны.

В соответствии с пунктом 12 статьи 9 Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социального статуса», к участникам войны относятся лица, которые во время обороны города Севастополя с 30 октября 1941 года по 4 июля 1942 года проживали на его территории.

Участники войны, в том числе жители осажденного Севастополя, пользовались льготами, предусмотренными статьей 14 Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социального статуса», в том числе – бесплатное получение лекарств, бесплатное внеочередное зубопротезирование, бесплатное обеспечение санаторно-курортным лечением, внеочередное обеспечение жилой площадью и иные льготы.

Часть льгот и гарантий жителям осажденного Севастополя, во исполнение требований Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6 - КЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», предоставлена на уровне субъекта Российской Федерации (Закон города Севастополя № 106-ЗС от 23 января 2015 г. «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Севастополя».

Представленный проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» в части установления статуса ветеранов Великой Отечественной войны лицам, проживавшим на территории города Севастополя в период с 5 ноября 1941 года по 4 июля 1942 года («Жители осажденного Севастополя») направлен на обеспечение вышеуказанных требований Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6 - ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» в части сохранения социальных выплат и гарантий лицам, проживавшим на территории города Севастополя в период с 5 ноября 1941 года по 4 июля 1942 года, а также установления им статуса ветеранов Великой Отечественной войны. Реализация закона позволит отдать должное уважение жителям осажденного Севастополя, обеспечить их социальную защиту, а также условия для деятельности общественных ветеранских организаций.

Кроме этого, проектом федерального закона уточняется дата начала Оборона города Севастополя. В Перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации, определенный разделом 2 приложения к Федеральному закону «О ветеранах», включена Оборона города Севастополя с 5 ноября 1941 года по 4 июля 1942 года. Однако, согласно историческим источникам, днем начала Оборона Севастополя является 30 октября 1941 года – дата издания первого боевого приказа контр-адмирала Г.В. Жукова.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, муниципальную собственность».

В частности, предлагалось внести изменения в Законодательные акты Российской Федерации, касающиеся безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации –

городов федерального значения, муниципальную собственность, распространив действие норм, регулирующих особенности применения в городах федерального значения, на новый субъект Российской Федерации – город федерального значения Севастополь. Данные изменения необходимы для применения положений законодательных актов Российской Федерации о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, муниципальную собственность в городе Севастополе, с установлением общего правового режима для всех городов федерального значения.

За десятилетний период (2014–2024) были выработаны важные правовые решения. Большая работа проделана по повышению качества законов, внесения изменений в законодательные акты, принятые в 2014–2015 гг.

На качество законопроектной работы и непосредственно регионального законодательства негативное влияние оказали несколько факторов, самыми значимыми из которых, по нашему мнению, являлись отсутствие практического опыта законотворческой деятельности у депутатов, значительный объем законодательной работы, которую необходимо было осуществить в ограниченный период времени. В Севастополе оказало влияние то обстоятельство, что главные акторы правотворческого процесса длительное время функционировали в условиях перманентно поддерживаемого конфликта, снижающего потенциал городской властной системы, который имел место в период работы Законодательного Собрания города Севастополя 1 созыва. Во втором созыве, по словам председателя Законодательного Собрания города Севастополя В.В. Немцева: «Благодаря совместной работе Законодательного собрания и правительства Севастополя город интенсивно развивается». Он также отмечает, что такого прогресса было бы сложно достичь без колоссальной работы, которую провёл губернатор города М.Развожаев на федеральном уровне: «Можно и нужно отметить ту огромную работу, которую Михаил Владимирович как губернатор проводит с федеральным правительством, с федеральными органами власти, результатом которой являются вот те колоссальные инвестиции

и финансовые средства, которые поступают в бюджет и благодаря которым реализуется все те масштабные и очень важные для города и для его жителей проекты»³⁰⁸.

Общественные отношения не являются чем-то застывшим и потому процесс усовершенствования интеграции Крыма и Севастополя в правовое поле Российской Федерации продолжает активно продолжаться, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов.

Особенность законотворческой деятельности Парламента Республики Крым Законодательного Собрания города Севастополя на настоящем этапе является, по сути, завершающим этапом политической интеграции Крыма в Россию, выполнением задач связанных с обеспечением на территории Республики Крым единства правового пространства Российской Федерации, принятием требуемых законов Республики Крым и города федерального значения Севастополя с целью исключения неурегулированных общественных отношений, а также полноты и защищенности прав граждан.

Обращает на себя внимание забота о сохранении имущественных правах граждан при переходе в новую государственную систему координат и адаптации в новый законодательный дизайн. Окончательно сформированная система административно-территориального деления не лишена недостатков и предполагает ее дальнейшее совершенствование в контексте определения собственных полномочий, переданных и вопросов совместного ведения. В целом же, совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях дальнейшего углубления этого процесса и повышения эффективности включения Крыма и Севастополя в правовое пространство Российской Федерации уделяется внимание, ведется систематическая комплексная работа в процессе корректировки действующего законодательства. Данный подход предполагает пакетный режим законодательных изменений, выражается в одновременном внесении и рассмотрении в парламенте основного, концептуального законопроекта и сопутствующих ему проектируемых норм,

³⁰⁸ <https://stv92.ru/news/news-5037/>

уточняющих положения связанных с ним нормативных правовых актов в смежных областях, что позволяет избежать инициирования недостаточно проработанных, а зачастую совершенно произвольных изменений, вносимых в законодательные акты.

3.4 Организационно-правовые механизмы реализации местного самоуправления как базового элемента обеспечения территориальной организации населения и их развитие в Республике Крым и Севастополе

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народом, выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, признала экономическую основу местного самоуправления – муниципальную собственность – наряду с другими формами собственности.

Следует отметить, что многие правовые идеи организации местного самоуправления в стране были фактически восприняты Конституцией Российской Федерации из норм Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. (ратифицирована Россией в 1998 г.). «Под местным самоуправлением понимается право (1) и реальная способность(2) органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел(3) и управлять(4) ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность(5) и в интересах местного населения».

Можно констатировать что законодательство о местном самоуправлении развивается достаточно эффективно: принципы организации местного самоуправления определены, установлены гарантии осуществления местного самоуправления на всей территории страны, разграничены полномочия между уровнями публичной власти. Регулирование местного самоуправления достаточно разработано и позволяет решать практически все вопросы, однако остаётся наиболее сложным вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований.

Перспективным направлением развития законодательства о местном

самоуправления можно рассматривать развитие институтов, направленных на повышение уровня доверия граждан к деятельности местной власти, а также обеспечение тесного взаимодействия местной власти с институтами гражданского общества.

В Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года³⁰⁹ Президент Российской Федерации отметил: «Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. В том числе мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

Вопросы организации местного самоуправления в городе приобретают особый смысл в той связи, что город выполняет государственные функции и одновременно является территориальной основой для осуществления населением местного самоуправления³¹⁰. Правовое регулирование административно-территориального устройства и порядок его изменения в субъектах РФ Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнесено к полномочиям законодательного органа субъекта РФ. Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, а носителем суверенитета и единственным источником власти в России – ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть как непосредственно – через референдум и свободные выборы, так и через органы государственной власти и органы

³⁰⁹ Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 г. б/н (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>

³¹⁰ Росенко М.И. Теоретико-методологические аспекты исследования парламентаризма в контексте политических систем и государственно-управленческого подхода. Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 225-229. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54737900>

местного самоуправления (ст. 3). Конституция РФ устанавливает ее государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (ст. 5), признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12). Местное самоуправление, как форма публично-территориальной самоорганизации населения, является также неотъемлемой частью единого механизма государственного управления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с органами государственной власти. В процессе создания условий для достойной жизни населения, органы местного самоуправления не могут быть абсолютно самостоятельны, не могут отрицать взаимодействие с органами государственной власти. Вместе с тем, при решении вопросов местного значения, недопустима подмена органов местного самоуправления органами государственной власти. Такая трактовка содержится и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П)³¹¹³¹².

Проблему предоставления более широких полномочий органам местного самоуправления можно было бы урегулированием особенностей организации государственного управления и осуществления местного самоуправления в городах федерального значения отдельным федеральным законом. Таким путем будет устранено смешивание понятий административно-территориальное деление города, как субъекта Федерации, который функционирует как основа государственной власти, и территориальное устройство города, как муниципального образования, в которой функционирует институт

³¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 N 9-П

"По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова". consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/

³¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 N 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы". consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139674/

территориального устройства местного самоуправления – как организация муниципальной власти. Этим же законом можно было бы урегулировать статус населения, проживающего в сельской зоне города федерального значения, и решить вопрос о возможности сохранения льгот жителям таких сельских поселений, который на настоящем этапе открытым.

Административно-территориальное деление Республики Крым в качестве нового субъекта и организация местного самоуправления находятся в стадии становления и поиска оптимальной модели, что предполагает его трансформацию. В каком направлении административные единицы должны изменяться – укрупняться или разукрупняться – определяется целями, которые поставлены органами государственной власти. Все административно-территориальные единицы Крыма были включены в общероссийские классификации объектов АТД РФ, такие как ОКАТО (общероссийский классификатор административно-территориального деления объектов)³¹³ и ОКТМО (общероссийский классификатор территорий муниципальных образований)³¹⁴. 6 июня 2014 года был принят закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым»³¹⁵. Этот закон «устанавливает принципы административно-территориального устройства Республики Крым, порядок решения вопросов образования, разделения, преобразования административно-территориальных единиц... и закрепляет полномочия органов государственной власти Республики Крым и органов местного самоуправления в сфере административно-территориального устройства». Согласно ст. 5 этого закона, в Республике Крым есть две категории населенных пунктов: городской населенный пункт и сельский населенный пункт. К первой категории относится город, ко второй категории следует относить поселки городского типа, поселки и

³¹³ "ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления" (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 N 413) (ред. от 14.07.2025) (коды 01 - 32 ОКАТО). <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=487613>

³¹⁴ "ОК 033-2013. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований" (Том 3. Южный федеральный округ) (утв. Приказом Росстандарта от 14.06.2013 N 159-ст) (с учетом Изменений 1/2013 - 890/2025). consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150633/

³¹⁵ Об административно-территориальном устройстве Республики Крым. Республика Крым. Законы от 6 июня 2014, №18-ЗРК [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.rg.ru/2014/07/09/krim-zakon18-reg-dok/html

села. Административно-территориальными единицами Республики Крым являются города республиканского значения и районы.

Административно-территориальное деление Республики Крым после 2014 года сохранило свою структуру, но с некоторыми особенностями. Республика Крым состоит из 25 административно-территориальных единиц и соответствующих муниципальных образований: 14 районов, в границах которых созданы 14 муниципальных районов (с преимущественно сельским населением), 11 городов республиканского значения с подчинёнными им территориями, в границах которых созданы муниципальные образования в качестве 11 городских округов (с преимущественно городским населением) (Таблица 3.1).

Таблица 3.1

Число административно-территориальных единиц в сопоставлении с муниципальными единицами			
единицы административно-территориального деления и населённые пункты	Кол. единиц АДТ и НП	единицы муниципального самоуправления	количество единиц муниципального самоуправления
административные районы	14	муниципальные районы	14
города республиканского значения с подчинёнными им территориями	11	городские округа	11
в т.ч.: городские районы	3		
город в подчинении города республиканского значения	1		
города районного подчинения	4	городские поселения	5
посёлки городского типа	56	сельские поселения	250
сельские населённые пункты	947		

В 2014 году территории с населёнными пунктами, подчинённые городским советам городов республиканского подчинения, получили статусы муниципальных образований в качестве городских округов (Таблица 3.2).

Все посёлки городского типа, которые имели этот статус на момент

вхождения в состав России в марте 2014 года, утратили свой статус городских населённых пунктов и были отнесены к категории сельских населённых пунктов (п.3 Ст.5 Закона Республики Крым «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» от 6 июня 2014, №18-ЗРК к сельским населённым пунктам отнесены поселки городского типа; поселки; села); именно в этом качестве они были учтены в материалах переписи 2014 года³¹⁶, что привело к статистическому феномену роста численности сельского населения и сокращения численности городского населения Республики Крым. По итогам переписи населения в Крымском федеральном округе по состоянию на 14 октября 2014 года численность постоянного населения составила 1891465 человек (50,7 % из которых — городское, 49,3 % — сельское).

Таблица 3.2.

Районы (муниципальные районы)	Города республиканского значения с подчиненными им территориями (городские округа)
1 Бахчисарайский район	1 Алушта
2 Белогорский район	2 Армянск
3 Джанкойский район	3 Джанкой
4 Кировский район	4 Евпатория
5 Красногвардейский район	5 Керчь
6 Краснопереконский район	6 Краснопереконск
7 Ленинский район	7 Саки
8 Нижнегорский район	8 Симферополь
9 Первомайский район	9 Судак
10 Раздольненский район	10 Феодосия
11 Сакский район	11 Ялта
12 Симферопольский район	
13 Советский район	
14 Черноморский район	

В системе управления в Республике Крым существенные изменения

³¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2014 N 1330-р «О получении официальной статистической информации о населении Республики Крым и г. Севастополя». <https://www.law.ru/npd/doc/docid/420208145/modid/99>

коснулись именно Ялты. Все попытки ввести в законное русло и определить ее статус города – центра агломерации, которые ранее имели место, успешно завершились³¹⁷. Все поселки, а их на территории Ялты 7, их территориальные органы (до 2014 поссоветы и горсоветы), территория Ливадийского поссовета вошла непосредственно в состав округа, включены в состав Ялты, а органы управления в них ликвидированы.

Т.к. ранее в данном монографическом исследовании в параграфе 2.3. внимание было уделено исследованию организации системы местного самоуправления в городе Алупка в период до 2014 года, рассмотрим ее особенности после 2014 года.

Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года №15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым»³¹⁸, в том числе установил:

«12. Установить перечень населенных пунктов, входящих в состав городского округа Ялта:

- 1) город Ялта;
- 2) город Алупка;
- 3) поселок городского типа Гаспра;
- 4) поселок городского типа Гурзуф;
- 5) поселок городского типа Краснокаменка;
- 6) поселок Даниловка;
- 7) поселок Линейное;
- 8) поселок Партизанское;

³¹⁷ Идея создания Большой Ялты в украинский период нашла свое закрепление только на уровне концепции. В 1998 году Кабинет министров принял и выполнял Комплексную программу социально-экономического развития Большой Ялты (термин «Большая Ялта» был использован впервые и время от времени появлялся даже в нормативно-правовых актах, не будучи законодательно закрепленным). Среди множества вариантов реформирования административно-территориального статуса Ялты предлагались множество вариантов решения вопроса - Ялта с районным делением, Ялтинский район с поселками. Но ситуация в управлении продолжала оставаться по-прежнему не урегулированной: селам, поселкам, городам, в том числе Алупке, делегировали права самоуправления, как и Ялте. Не состоялась административно-территориальная реформа и после 2004 года (т.н. «оранжевой революции»), а подписанный В. Ющенко Указ об отдельных вопросах развития территории Большая Ялта так и не был выполнен. Была создана комиссия, но результатов не было представлено. была реализована.

³¹⁸ Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года №15-ЗРК "Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым <https://docs.cntd.ru/document/413901311>

- 9) поселок городского типа Кореиз;
- 10) поселок городского типа Ливадия;
- 11) поселок городского типа Виноградное;
- 12) поселок городского типа Курпаты;
- 13) поселок городского типа Ореанда;
- 14) поселок Высокогорное;
- 15) поселок Горное;
- 16) поселок Куйбышево;
- 17) поселок Охотничье;
- 18) поселок городского типа Массандра;
- 19) поселок городского типа Отрадное;
- 20) поселок городского типа Восход;
- 21) поселок городского типа Никита;
- 22) поселок городского типа Советское;
- 23) поселок городского типа Симеиз;
- 24) поселок городского типа Береговое;
- 25) поселок городского типа Голубой Залив;
- 26) поселок городского типа Кацивели;
- 27) поселок городского типа Парковое;
- 28) поселок городского типа Понизовка;
- 29) село Оползнево;
- 30) поселок городского типа Форос;
- 31) поселок городского типа Санаторное;
- 32) поселок Олива».

На территории Ялты расположены 7 территориальных органов (до 2014 поссоветы и горсоветы), территория Ливадийского поссовета вошла непосредственно в состав округа.

В статье № 4 Устава муниципального образования городского округа Ялта сказано: 1. Местное самоуправление в муниципальном образовании городской округ Ялта Республики Крым – форма осуществления народом своей власти,

обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами Республики Крым, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Управление городского округа Ялта осуществляется Ялтинским городским советом, который является представительным органом муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Организацию деятельности Ялтинского городского совета Республики Крым осуществляет Глава муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым – председатель Ялтинского городского совета. Ялтинский городской совет Республики Крым состоит из двадцати восьми депутатов, избираемых на муниципальных выборах, сроком на пять лет, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Республики Крым. 14 из них избираются по мажоритарной системе выборов относительного большинства в округах, на которые поделен Ялтинский городской округ.

Ялтинский городской совет Республики Крым может осуществлять свои полномочия при условии избрания не менее двух третей от установленной численности его депутатов. Решения, принятые Ялтинским городским советом Республики Крым, по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Республики Крым, настоящим Уставом, устанавливают правила, обязательные для исполнения на территории городского округа Ялта.

В соответствии со схемой формирования избирательных округов, жители Алупки избирают депутатов Ялтинского городского совета, депутатов же Алупкинского городского Совета не избирают, т.к он был ликвидирован решением Ялтинского городского Совета от 29 сентября 2014 года №8³¹⁹.

³¹⁹ Решение Ялтинского городского совета Республики Крым от 29 сентября 2014 г. N 8 "О ликвидации Алупкинского городского совета" (1-я сессия 1 созыв). <https://base.garant.ru/23702832/>

Необходимо отметить, что реформирование в условиях отсутствия длительного времени на подготовку, было реализовано без проведения демократических процедур (опрос, консультативный опрос, референдум).

Администрация города Ялта Республики Крым с целью обеспечения жизнедеятельности населения и комплексного социально-экономического развития территории, обеспечения бесперебойного коммунального обслуживания населения, устойчивой работы объектов водо-, газо-, энергоснабжения, для содействия и обеспечения решения вопросов местного значения исходя из интересов населения на территории городского округа Ялта создает в своем составе территориальные органы Администрации города Ялта.

Рассмотрим более подробно основные функции и задачи территориального органа на примере Алушкинского территориального. Основными функциями территориального органа является выполнение полномочий администрации, как органа местного самоуправления, направленное на создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения подведомственной территории

Основными задачами территориального органа являются:

- участие в разработке и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития города;
- взаимодействие с предприятиями, учреждениями, организациями по вопросам, связанным с жизнеобеспечением города на территории Алушки;
- участие в организационном и методическом обеспечении мероприятий, проводимых на территории Алушки, ведет аналитическую и информационную работу.

Обязанности территориального органа:

- участвует в организационном и методическом обеспечении мероприятий, проводимых на территории Алушки, ведет аналитическую и информационную работу;
- контролирует своевременное и качественное выполнение работ по текущему содержанию жилищного фонда, придомовых территорий, внутриквартальных и магистральных дорог, озеленению и благоустройству

Алупки в рамках реализации городских программ;

- осуществляет мониторинг мероприятий, направленных на восстановление благоустройства территории при производстве земляных, строительных и ремонтных работ;

- координирует мероприятия по подготовке объектов топливно-энергетического комплекса к отопительному сезону;

- организует и принимает участие при осуществлении мер по контролю за благоустройством, санитарным состоянием и содержанием собственных и прилегающих территорий, фасадов зданий и ограждений предприятий и организаций, расположенных на территории Алупки;

- участвует в пределах полномочий в работе по повышению предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории Алупки уровня заработной платы и ее легализации, налогов, сборов, других платежей в бюджеты разного уровня;

- участвует в формировании муниципального заказа. Готовит и согласовывает пакет документов для заключения договоров;

- проводит мероприятия по реализации постановлений и распоряжений главы администрации по вопросам, входящим в компетенцию территориального органа;

- организует проведение культурно-массовых мероприятий на территории Алупки;

- оказывает содействие в реализации мероприятий по предупреждению беспризорности, правонарушений несовершеннолетних, профилактике бродяжничества и попрошайничества;

- взаимодействует с правоохранительными органами, налоговой инспекцией, пенсионным фондом и пожарной безопасностью, воинскими частями.

Таким образом проблема «матрешки» в Ялте и обеспечение принципа субсидиарности были решены.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой муниципальные образования, испытывающие недостаточность в обеспечении территории

современной инженерной инфраструктурой и коммуникациями, при наличии проблем с переработкой отходов, недостаточном уровне сохранения и содержания объектов природно-заповедного фонда, загрязнении прибрежной полосы Черного моря, потенциалом своего развития видят в едином административно-территориальном управлении.

Вместе с тем, существует отрицательная сторона такого укрупнения.

Наличие территорий с разным уровнем развития является причиной активного перераспределения ресурсов в пользу крупных городов и мощных экономических центров, углубляя отсталость остальных территорий и усиливая монофункциональность малых населенных пунктов. Разница в потенциалах приводит к большим разрывам в уровне социального развития территорий, что, в свою очередь, усиливает миграционные процессы и ухудшает демографический потенциал менее развитых субрегионов.

Что касается Крыма, то обусловленные внутрирегиональной экономической специализацией Республики Крым, неравномерностью природно-ресурсного, производственного и социального потенциала территорий, спецификой размещения продуктивных сил полуострова, выделяют следующие специализированные субрегионы:

рекреационные субрегионы (г. Ялта, г. Алушта, г. Евпатория, г. Саки - около 50 % рекреационных учреждений АРК, 60 % койко-мест, около 75 % оздоравливаемых на территории республики граждан);

сельскохозяйственные субрегионы (Красногвардейский, Джанкойский, Симферопольский районы - 62% произведенной сельхозпродукции РК);

промышленные субрегионы (г. Симферополь, г. Красноперекоск, г. Армянск, г. Керчь, г. Феодосия – совокупно свыше 60 % объема промышленной продукции АРК и около 80 % экспорта товаров и услуг);

транспортные центры (железнодорожные – г. Джанкой, г. Симферополь, г. Феодосия, г. Керчь; автомобильные – г. Красноперекоск, г. Джанкой, г. Симферополь, г. Керчь; воздушные – г. Джанкой, г. Симферополь, г. Керчь; морские – поселок городского типа Черноморское, г. Евпатория, г. Ялта,

г. Феодосия, г. Керчь)³²⁰.

Представленная выше классификация разработана с учетом того, что неравномерности в развитии, связанные с блокадой Крыма в 2014 году: Северный Крым, который был главным транспортным узлом (Армянск, Краснопереконск, Джанкой), в связи с транспортной блокадой, инициированной Украиной, потерял этот статус; Керчь стала для Крыма основной транспортной артерией, особенно после строительства моста через Керченский пролив, который соединил Крым с материковой частью России - частично преодолены.

Для решения комплекса задач правительством РФ была разработана Федеральная целевая программа «Социально-экономического развития Крыма и г. Севастополя до 2020 г.», которая, в том числе, направлена на разрешение проблемы территориального и социального неравенства, развитие инфраструктуры, решение экологических проблем³²¹. В качестве одной из объективно существующих выделена проблема увеличения дифференциации между уровнями социально-экономического развития отдельных муниципальных образований Крыма.

Что касается Севастополя, то согласно Закону города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19–ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя»³²², в городе после интеграции в состав Российской Федерации сохранено деление на 4 района в городе, как административно-территориальные единицы, самый многочисленный из них Гагаринский (Таблица 3.3.).

Принципы организации местного самоуправления, статус муниципальных образований определены в Севастополе Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года №17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных

³²⁰ Составлено по Основным показателям социально-экономического положения Республики Крым. Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:<http://gosstat.crimea.ru/ukosvod1.php/>

³²¹ Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г.Севастополь до 2020 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2016/429

³²² Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя"https://sevizakon.ru/view/laws/bank/iyun_2014/ob_administrativno-territorialnom_ustrojstve_goroda_sevastopolya/tekst_zakona/

№ на карте	Район	Площадь, км ²	Население, чел. (2021)
1	Гагаринский район	61,1	187 475
2	Ленинский район	26,0	138 656
3	Нахимовский район	267,7	146 872
4	Балаклавский район	530,3	74 817

образований в городе Севастополе»³²³. В законе четко указано «В целях обеспечения эффективности осуществления местного самоуправления в городе Севастополе, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти города Севастополя и органов местного самоуправления в городе Севастополе внутригородские муниципальные образования располагаются в границах административно-территориальных единиц» (ч. 2 ст. 3). В соответствии со ст. 3 указанного закона образованы внутригородские муниципальные образования:

1) в границах административно-территориальной единицы – Балаклавский район города Севастополя:

- Балаклавский муниципальный округ;
- город Инкерман;
- Орлиновский муниципальный округ;
- Терновский муниципальный округ;

2) в границах административно-территориальной единицы – Гагаринский район города Севастополя:

- Гагаринский муниципальный округ;

3) в границах административно-территориальной единицы – Ленинский район города Севастополя:

- Ленинский муниципальный округ;

4) в границах административно-территориальной единицы – Нахимовский район города Севастополя:

³²³Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 17-ЗС "Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе" https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyun_2014/ob_ustanovlenii_granic_i_statuse_municipalnyh_obrazovaniy_v_gorode_sevastopole/

- Нахимовский муниципальный округ;
- Верхнесадовский муниципальный округ;
- Андреевский муниципальный округ;
- Качинский муниципальный округ.

Одновременно Нахимовский муниципальный округ наделен статусом внутригородского муниципального образования, а Верхнесадовский, Андреевский, Качинский муниципальные округа наделены статусом внутригородских муниципальных образований в составе Нахимовского района города Севастополя включающие следующие населенные пункты (Таблица 3.4.).

Нахимовский район города Севастополя			
Качинский муниципальный округ	Андреевский муниципальный округ	Верхнесадовский муниципальный округ	Нахимовский муниципальный округ ³²⁴
Качинское внутригородское муниципальное образование	Андреевское внутригородское муниципальное образование	Верхнесадовское внутригородское муниципальное образование	
- село Вишнёвое;	- село Андреевка;	- село Верхнесадовое;	
- село Полюшко;	- село Солнечное.	- село Дальнее;	
- село Орловка;		- село Камышлы;	
- село Осипенко;		- село Пироговка;	
- поселок Кача.		- село Поворотное;	
		- село Фронтное;	
		- село Фруктовое.	

Статус внутригородских муниципальных образований, расположенных в границах административно-территориальной единицы – Балаклавский район города Севастополя получили Орлиновский муниципальный округ, в свою очередь включивший: села Орлиное; Кизилное; Колхозное; Новобобровка; Озёрное; Павловка; Передовое; Подгорное; Родниковое; Россошанка; Тыловое; Широкое; Гончарное; Резервное; Терновский муниципальный округ, включивший села Терновка и Родное; город Инкерман.

Кроме того, создан Балаклавский муниципальный округ, который наделен статусом внутригородского муниципального образования. Его административным центром определен населенный пункт город Балаклава.

³²⁴ Надо полагать, что в Нахимовский муниципальны округ входит городская черта Нахимовского района города Севастополя.

В состав Балаклавского муниципального округа вошли населенные пункты: Балаклава; села Хмельницкое; Первомайское; Штурмовое; Сахарная головка; Черноречье; Флотское; 1-ое отделение Золотой Балки; 3-ое отделение Золотой Балки; Оборонное; Морозовка (Таблица 3.5).

Балаклавский район города Севастополя				
			название	Прежнее название
Орлиновский муниципальный округ	Терновский муниципальный округ	город Инкерман муниципальный округ	Балаклавский муниципальный округ	Балаклавский муниципальный округ
Орлинское внутригородское муниципальное образование	Терновское внутригородское муниципальное образование	город Инкерман внутригородское муниципальное образование	Балаклавское внутригородское муниципальное образование	
село Орлиное;	- село Терновка;	город Инкерман	Балаклава;	
- село Кизиловое;	- село Родное		- село Хмельницкое;	
- село Колхозное;			- село Первомайское;	
- село Новобобровка;			- село Штурмовое;	(Новые Шули)
- село Озёрное;			- поселок Сахарная головка;	
- село Павловка;			- село Черноречье;	(Чоргуна)
- село Передовое;			- село Флотское;	(Карань)
- село Подгорное;			1-ое отделение Золотой Балки;	
- село Родниковое;			3-ое отделение Золотой Балки;	
село Россошанка;;			- село Оборонное;	(Камара)
- село Тыловое;			- село Морозовка.	
село Широкое;			Село Ушаковка*	
- - село Гончарное;			Село Ушаково* ³²⁵	(Алсу)
- село Резервное.				

Существенных изменений система административно-территориального устройства города Севастополя не претерпела. Систему местного самоуправления стала более упорядоченной. При этом некоторые

³²⁵ Внесены Законом города Севастополя от 23 июля 2019 года № 518-ЗС "О внесении изменений в Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя". https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2019/zakon_n_518_zs_ot_23_07_2019/tekst_zakona/

неопределенности, имевшие место в системе административно-территориального устройства города Севастополя в украинский период, на первоначальном этапе сохранились. По-прежнему сохранялся в новом законодательстве неопределённый статус Балаклавы. Обозначено, что населенный пункт Балаклава – центр административного центра Балаклавского муниципального округа, а к какой категории населенных пунктов отнесен: село, поселок или город, в законе упущено. В 2019 года данная проблема была решена посредством принятия Закона города Севастополя от 23 июля 2019 года № 518- «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» при выделении городских и сельских населенных пунктов. Любимовка и Мекензиевы горы не значатся в законе вообще. Надо полагать, что если о них нет упоминания в законе, то они вместе с городской частью Нахимовского муниципального округа, образуют внутригородское муниципальное образование и входят в состав Нахимовского муниципального округа.

Законом города Севастополя №25-ЗС от 3.06.2014 г. «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе»³²⁶, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов" установлены количественные параметры совет муниципальных округов: уточнить районы

- Совет Балаклавского муниципального округа — 15;
- Инкерманский городской Совет — 10;
- Совет Орлиновского муниципального округа-10;
- Совет Терновского муниципального округа — 10;
- Совет Ленинского муниципального округа — 15;
- Совет Гагаринского муниципального округа — 15;
- Совет Нахимовского муниципального округа -15;

³²⁶ Закон города Севастополя №25-ЗС от 3.06.2014 г. "О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе,

- Совет Верхнесадовского муниципального округа-10;
- Совет Андреевского муниципального округа-10;
- Совет Качинского муниципального округа-10.

Численный состав Законодательного Собрания города Севастополя – 24 депутата³²⁷. Срок полномочий депутатов Законодательного Собрания города Севастополя одного созыва составляет пять лет (в редакции Закона города Севастополя от 30.12.2022 г. № 734-ЗС).

Первые в 2014 году и последующие очередные выборы Законодательного Собрания Севастополя проводятся по смешанной системе выборов, при которой 2/3 (16 депутатов избираются по пропорциональной системе с 5 % заградительным барьером и 1/3 (8 депутатов) избираются в одномандатных мажоритарных округах³²⁸.

Депутаты Государственного совета Республики Крым также избираются на 5 лет по смешанной системе³²⁹.

Из 75 депутатов 50 избираются в едином избирательном округе по пропорциональному принципу из партийных списков. Общее число кандидатов в списке должно быть от 50 до 75 человек. Количество кандидатов, не являющихся членами партии, не должно превышать 50 % от всего списка. В список не могут быть включены члены иных политических партий.

Для получения мест партийный список должен преодолеть процентный барьер в 5 %.

Остальные 25 депутатов избираются в одномандатных округах по системе относительного большинства. Кандидаты выдвигаются партиями или в порядке самовыдвижения.

Действующая система выборов позволяет увеличить представительство кандидатов от партий посредством снижения процентного барьера в случае, если

³²⁷ Закон города Севастополя от 14 апреля 2014 года № 1-ЗС "Устав города Севастополя. https://sevzakon.ru/view/laws/bank/aprel_2014/ustav_goroda_sevastopolya/tekst_zakona/

³²⁸ ЗАКОН ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ от 30 апреля 2014 года N 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя». <https://docs.cntd.ru/document/413801028>

³²⁹ ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КРЫМ от 26 февраля 2019 года N 572-ЗРК/2019 «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым». <https://docs.cntd.ru/document/553153739>

подавляющее количество голосов избирателей получили одна партия. И так, если сумма голосов за партии, преодолевшие барьер, составляет менее 50 %, к распределению мандатов поочередно допускаются списки, набравшие менее 5 %, пока сумма голосов не превысит 50 %. Если за одну партию отдано более 50 % голосов, а остальные списки набрали менее 5 % голосов, к распределению мандатов допускается партия, которая заняла второе место. Между партиями места распределяются по методу Д'Ондта. Внутри партийных списков мандаты получают в порядке размещения в списке³³⁰.

В схеме снижения количества кандидатов партии-победителя не учитываются результаты выборов в одномандатных округах.

На выборах Законодательного Собрания Севастополя и Государственного Совета Республики Крым после 2014 года продемонстрировано безграничное доверие к партии власти РФ, благодаря лидерам которой, Севастополь и Крым вернулись в состав Российской Федерации. Подавляющее количество голосов избирателей были отданы за партийный список партии «Единая Россия» и их представителей в одномандатных округах.

Результаты выборов в Законодательное Собрание Севастополя и Государственный Совет Республики Крым представлены в Таблице 3.6.

Как видно из Таблицы, на протяжении трех электоральных циклов сохраняется устойчивая тенденция по преобладанию в парламентах Республики Крым и Севастополя представителе партии власти.

Губернатор города Севастополя является высшим должностным лицом города Севастополя и возглавляет высший исполнительный орган города Севастополя – Правительство Севастополя (в редакции Закона города Севастополя от 30.12.2022 г. № 734-ЗС).

³³⁰ Росенко М.И. Теоретико-методологические аспекты исследования парламентаризма в контексте политических систем и государственно-управленческого подхода. Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 225-229. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54737900>

Таблица 3.6 – Результаты выборов в Законодательное Собрание Севастополя и Государственный Совет Республики Крым после 2014 г.

Законодательное Собрание Севастополя	Государственный Совет Республики Крым
Всего – 24 мандата: 8 – мажоритарные (одномандатные) округа; 16 – пропорциональная система (5%)	Всего – 75 мандатов: 25 – мажоритарные (одномандатные) округа; 50 – пропорциональная система (5%)
2014	
Единая Россия – 14 мандатов, + 8 по одномандатным округам; ЛДПР - 2	Единая Россия – 45 мандатов, + 25 по одномандатным округам; ЛДПР - 5
2019	
Единая Россия – 8 мандатов, + 6 по одномандатным округам; ЛДПР – 3 КПРФ – 3 Справедливая Россия – 1 Российская партия пенсионеров -1 РЭП «Зеленые», самовыдвижение (по 1 мандату в одномандатных округах)	Единая Россия – 35 мандатов, + 25 по одномандатным округам; ЛДПР – 10 КПРФ - 5
2024 ³³¹	
Единая Россия – 12 мандатов, + 8 по одномандатным округам; Партия НОВЫЕ ЛЮДИ - 2 ЛДПР – 1 КПРФ - 1	Единая Россия – 44 мандатов, + 24 по одномандатным округам; ЛДПР – 3 КПРФ - 3 Партия «Справедливая Россия - за правду» - 1 в одномандатном округе

В 2014 году в Севастополе губернатор избирался Законодательным собранием из числа трех кандидатов, представленных президентом РФ, сроком на пять лет, в соответствии с изменениями в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 2 апреля 2013 года (заменять прямые выборы губернаторов непрямыми). Но в связи с возникшей политической напряжённостью между органами государственной законодательной и исполнительной власти субъекта, в 2016 году система выборов губернатора Севастополя была изменена³³².

³³¹ http://www.sevastopol.izbirkom.ru/news/?ELEMENT_ID=1940

³³² Росенко М.И. Избрать нельзя назначить - где будем ставить запятую?: к дискуссии об избрании или назначении губернатора Севастополя. Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 219-224. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29452223>

Губернатор города Севастополя избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории города Севастополя и обладающими в соответствии с федеральным законодательством и законодательством города Севастополя активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может замещать должность Губернатора города Севастополя более двух сроков подряд (в редакции Закона города Севастополя от 29.11.2016 № 292-ЗС).

В Республике Крым в соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», частями 1 и 7 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», статьей 62 Конституции Республики Крым Глава Республики Крым избирается депутатами Государственного Совета Республики Крым из числа трех кандидатов, представленных Президентом Российской Федерации³³³. В соответствии с Конституцией Республики Крым от 11 апреля 2014 года³³⁴, согласно которой высшим должностным лицом и руководителем исполнительной власти региона является Глава республики. Он же руководит Советом министров Республики Крым – Правительством Республики Крым.

С точки зрения регионального уставного и конституционного регулирования объёма полномочий и места высшего должностного лица субъекта РФ в системе управления субъекта в РФ существуют несколько моделей, которые отражают экономические, социальные, географические особенности управления территорией соответствующего субъекта Федерации и его историко-политические традиции.

В первой модели – высшее должностное лицо субъекта Российской

³³³ ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КРЫМ от 5 августа 2014 года N 42-ЗРК «О порядке избрания Главы Республики Крым» <https://docs.cntd.ru/document/413901339>

³³⁴ Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года. <https://docs.cntd.ru/document/413901001>

Федерации непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во второй модели наряду с должностью главы субъекта Российской Федерации, возглавляющего исполнительную власть субъекта, учреждается должность так называемого «административного премьера» (председателя правительства, премьер-министра, вице-преьера, председателя кабинета министров и др.), который в основном занимается хозяйственными вопросами, может также занимать должность заместителя высшего должностного лица субъекта Федерации.

Третья модель характерна тем, что в системе органов государственной власти данных регионов не учреждена должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Функции, выполняемые высшим должностным лицом в этих субъектах Федерации, осуществляет руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Но, независимо от модели организации государственной власти субъекта Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обладает обширными полномочиями, что позволяет оценить его фигуру как «ключевую» в системе органов государственной власти субъекта, участвующей в системе сдержек и противовесов, являющейся гарантом социально-политической стабильности, который обеспечивает взаимодействие и согласованное функционирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации с территориальными органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления на территории субъекта.

Исходя из подходов к сущности должности губернатора и главы республики, необходимо рассматривать с двух точек зрения – как представителя центральной государственной власти в административно-территориальной единице и должностное лицо системы органов государственной власти субъекта. А это значит, что избранные модели формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, отвечают этим двум

подходам, что исключает компетенционные споры в системе государственной исполнительной власти субъекта и обеспечивают ее устойчивость³³⁵.

По результатам исследования сделан вывод о том, что несмотря на большую проведенную работу, принятию базовых законов, их усовершенствования, интеграция Крыма в нормативно-правовое поле Российской Федерации не закончена в связи с тем, что существовали большие отличия законодательного обеспечения общественных отношений в Крыму и Севастополе до вхождения в состав России в 2014 году.

Обращает на себя внимание забота о сохранении имущественных правах граждан при переходе в новую государственную систему координат и адаптации в новый законодательный дизайн.

Окончательно сформированная система административно-территориального деления многом решила существовавшие проблемные вопросы, связанные с особенностями административно-территориального устройства Севастополя и Ялты. В настоящее время осуществляется усовершенствование организационно-правовых механизмов государственного управления и правоприменительной практики, в том числе в контексте определения объёма полномочий.

³³⁵ Росенко М.И. Избрать нельзя назначить - где будем ставить запятую?: к дискуссии об избрании или назначении губернатора Севастополя. Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 219-224. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29452223>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С момента исторических событий, последовавших после подписания Кучук-Кайнарджийского мира и присоединении Крыма к России (1783), Крым и Севастополь, объявленный главным военным портом Черноморского флота, заняли особое место в системе административно-территориального управления России. Территория полуострова вошла в Таврической области, созданной в 1784 году – 19 февраля.

В результате проведенной реформы административно-территориального устройства Российской империи (1802) большая Новороссийская губерния была разделена на Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую. Уже в этом документе указывается на особый статус Севастополя. Находясь на территории Таврической губернии, он не был уездным городом и не входил ни в один из семи уездов губернии. По архивным данным в Севастополе введена была должность военного губернатора.

В одну административную единицу, несмотря на территориальное расположение были объединены города и поселки, связанные с флотом и судостроением г. Николаев, пос. Вознесенск, Богоявленск, Покровское, Калиновка Херсонской губернии; Знаменка и Богдановка Екатеринославской губернии и г. Севастополь Таврической губернии. Эта образования называлось Николаевское и Севастопольское военное губернаторство (название сохранялось до 1864 года). Николаевский и Севастопольский военный губернатор находился в полном неповиновении гражданским губернаторам Херсонской, Екатеринославской и Таврической губерний. В какой-то степени он был подчинен наместнику Новороссийского края, в состав которого входили Херсонская и Таврическая губернии.

В зависимости от государственных интересов и с целью создания условий для развития Крыма и Севастополя вводились налоговые льготы, объявлялся режим порто-франко или наоборот вводились запреты на посещение всеми, не имеющими отношения к флоту.

Первый период существования Николаевского и Севастопольского военного губернаторства (1805–1856 гг.) завершился Крымской войной. Для него характерны следующие черты: полное подчинение городов и поселков губернаторства главному командиру Черноморского флота, военно-административное влияние морского ведомства на их развитие, высокие темпы судостроения в отличии от других отраслей экономики, нерешенность социальных вопросов.

Введение управления в виде военного губернаторства позволило правительству и Морскому ведомству поставить подчиненные населенные пункты на службу флоту и судостроению, создать укрепленный плацдарм для защиты южных границ, начать процесс интеграции этих территорий в состав Российской империи. Главный командир Черноморского флота, получив права губернатора, фактически единолично решали все проблемы гражданской жизни на подчиненной им территории. Первым должностным военным губернатором занимал И. И. де Траверсе, занимавшийся не только делами флота и судостроения, но и обративший внимание на благоустройство городов и поселков, формирование органов местного самоуправления, полиции, статистики, банковских учреждений, размежевание земель, способствовал популяризации среди населения губернаторства военно-морского образования. С 1849 г. должность исполняющего обязанности военного губернатора в Севастополе была совмещена с должностью командира Черноморского флота и на нее назначались лишь чины морского ведомства.

Доблестно сражавшийся во время Крымской войны 1853–1856 гг. Черноморский флот, несмотря на блестящую победу в Синопской бухте (18 ноября 1853 г.), не смог одержать победу над Османской империей и ее союзниками (Франция, Британия, Австрия, Сардиния, Пруссия). Оборона Севастополя 1854–1855 гг. – 349-дневная оборона русскими войсками Севастополя – главной базы Черноморского флота, показала беспримерный подвиг моряков-черноморцев, которые сойдя на берег и затопив свои корабли, 349 дней доблестно сражались на бастионах города.

Поражение в Крымской войне и невыгодные условия Парижского мирного договора (18 (30) марта 1856 г.) лишили Россию возможности содержать военный флот и военно-морские укрепления на Чёрном море. Статья XI о нейтрализации Чёрного моря, запрещала всем черноморским державам иметь на Чёрном море военные флоты.

Должность военного губернатора в Севастополе была ликвидирована в 1864 г., город был подчинен гражданскому управлению Таврическому губернскому начальству сначала Симферопольского, а затем Ялтинского уезда.

После Октябрьской революции Советская власть в Севастополе была организована по образцу, который был введен на всей территории страны. Современные ученые называют такую систему советской. Вся власть принадлежала советам, которые имели свои исполнительные комитеты. Советам также были подчинены все территориальные подразделения центральных органов власти.

Крым, с момента присоединения к России, входил в состав Таврической области, позже (1796) Таврическая область вошла в состав преобразованной Новороссийской губернии со столицей в Екатеринославе. Таврическая губерния включала в себя не только крымские земли, но и часть современных Херсонской и Запорожской областей, входивших прежде в состав Таврической области.

В период революционных событий на территории Крыма была организована образована Советская Социалистическая Республика Таврида (март 1918) и Крымская Советская Социалистическая Республика (1919). Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика была создана 18 октября 1921 г., как часть РСФСР, в границах Крымского полуострова из существующих округов: Джанкойского, Евпаторийского, Керченского, Севастопольского, Симферопольского, Феодосийского и Ялтинского.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.10.1948 № 761/2 город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнесен к категории городов республиканского подчинения (то есть РСФСР на момент принятия Указа), что

объясняется его важным значением для государства и возникающей необходимостью усиления государственной управленческой вертикали.

Радикальное изменение конституционно-правового статуса Крымской АССР состоялось 25 июня 1946 г., когда Верховный Совет РСФСР утвердил преобразование Крымской АССР в Крымскую область и внёс соответствующие изменения в Конституцию.

Дискуссионная, с точки зрения законности, передача Крымской области из состава РСФСР в состав УССР 19 февраля 1954 г. президиумом Верховного Совета СССР (и Севастополя ?), привела к серьезной напряженности социально-политической обстановки в Крыму и Севастополе в 1991 году, поиску путей возвращения в состав Российской Федерации, продолжавшиеся вплоть до 2014 года.

Неудавшаяся попытка Крыма восстановить свою государственность после 1991 года и неоднократные попытки привели к получению статуса автономии в унитарном государстве, чем была обусловлена особенность конституционно-правового статуса Автономной Республики Крым в составе Украины.

С обретением Украиной независимости за Севастополем сохранился особый статус, который закреплён в Конституции Украины.

Специфика взаимоотношений органов власти в г. Севастополь обусловлена несколькими факторами. Так, согласно Конституции Украины и Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине» определена правовая основа взаимосвязи и взаимодействий между областными и районными советами с государственными администрациями, но такой конституционной и законодательной основы во взаимоотношениях Севастопольского городского и районных в городе советов с соответствующими государственными администрациями не была предусмотрена.

При условии отсутствия исполнительного органа Севастопольского городского совета, согласно Временному положению о взаимодействии Севастопольского городского совета и Севастопольской городской государственной администрации, Севастопольская городская государственная

администрация осуществляет функции, которые, в соответствии со ст. ст. 27 – 40 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», относятся к полномочиям исполнительного органа Совета. Севастополь оставался единственной в Украине административно-территориальной единицей, где взаимоотношения двух форм публичной местной власти четко не сформулированы, законодательно не урегулированы. Севастопольский городской совет не может в полной мере руководствоваться ни ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» относительно исключительной компетенции городского совета, ни статьями, регулирующими деятельность областного совета, хотя он сформирован по их структуре и имеет взаимоотношения с такой же, как и в области государственной администрацией.

Что касается реализации местного самоуправления, то согласно ст. 33 Конституции Украины 1996 г. город Севастополь имел специальный статус, который должен был быть определен законом Украины. В ст. 140 Конституции Украины было установлено, что «особенности осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами».

В отсутствие законодательного акта, упомянутого в Конституции, который урегулировал бы особенности взаимоотношения между различными ветвями публичной власти в Севастополе, существовали проблемы взаимоотношений между властными институтами: между органами местного самоуправления разных уровней и их должностными лицами; между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти.

К первой группе таких проблем можно отнести сложность организации местного самоуправления и их взаимодействия.

Сложность административно-территориального устройства в Севастополе и конфликт интересов между органами местного самоуправления и обусловленные этим компетенционные споры были заложены в организации территориального устройства и системе местного самоуправления в Украине. С конституционным определением субъекта местного самоуправления –

территориальной общины – не была согласована система административно-территориальных единиц: в административных границах одних населенных пунктов находятся другие населенные пункты, территориальные общины которых в соответствии с Конституцией Украины являются самостоятельным субъектом местного самоуправления. Учитывая это, возникала проблема разграничения самоуправляющихся прав различных территориальных общин, сосуществующих в пределах одной административно-территориальной единицы, т.н. «матрешки». Исторически сложилось так, что в отличие от других городов и военных баз, с момента основания город строился как военная база и с необходимостью сооружения того или иного объекта, застраивалась та или иная часть территории города, возникали поселения, а затем и населенные пункты. Этим объясняется сложное административно-территориальное устройство Севастополя и его система местного самоуправления.

Влияние ЧФ РФ на общественную жизнь в Севастополе всегда было огромным. По ряду исторически-социальных причин: на протяжении многих лет формировалась русская культура, 77,5 % населения являются русскими по происхождению, 90 % населения считают своим родным языком русский. Большинство населения как держателя услуг заинтересовано в сохранении русскоязычной пространственной среды. Отношения с родственниками, проживающими в России, вызывает у жителей Севастополя положительное восприятие всего, что связано с российским.

Будучи в составе Украины, Крым и Севастополь находились в некоей изолированности, в том числе и информационной. Сравнительно небольшое количество населения по сравнению с другими регионами Украины, подавляющее большинство этнически русских и граждан России, делали неактуальным для украинского политического истеблишмента ведение полномасштабных политических акций, в том числе включая избирательный процесс. Отсутствие потребительского спроса на украиноязычные программы и СМИ, повышенный интерес ко всему русскому, как к родному, внимание со стороны федерального центра и других субъектов РФ, их вклад в развитие Крыма

и Севастополя и помощь, привело к моральной готовности к изменениям со стороны большинства крымского регионального сообщества.

Рост антиукраинских настроений вызван неконституционной сменой государственной власти и появившимися внешними угрозами, в том числе изоляцией полуострова. Перечисленные факторы, включая деятельность внешних центров влияния и продуцируемых ими импульсов притяжения или угроз, оказали влияние на выбор крымчан и результаты референдума 2014 года, которым было подтверждено желание вернуться в Россию, не изменившееся с 1990 года.

По официально опубликованным данным, на территории АРК 96,77 % проголосовавших выбрало первый пункт бюллетеня – «За воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации», в Севастополе – 95,6 %. Официальное признание Россией Республики Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, в качестве суверенного и независимого государства и подписание Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, восстановили историческую справедливость и послужили основанием для начала процесса реинтеграции.

Вхождение Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовое пространство России ознаменовалось принятием Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Проект этого закона был внесён Президентом Российской Федерации, и в соответствии с частью 2 статьи 65, пунктами «б» и «к» статьи 71, а также пунктом «г» статьи 84 Конституции Российской Федерации и на основании Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, подписанного в

городе Москве.

Необходимо отметить, что со дня принятия Крыма в состав России на территории Крыма и Севастополя начали действовать российские законодательные акты. Уже 1 января 2015 г. Крым полностью перешел на финансовую, банковскую, пенсионную, трудовую системы Российской Федерации.

Решены широкомасштабные социальные задачи, в том числе защита имущественных прав граждан. Имевшиеся на первоначальном этапе сложности в институциональных изменениях, скорее можно объяснить не инерционной силой, связанной с зависимостью от траектории предшествующего развития, а сложностью и масштабностью реформирования всех общественных отношений и их правовой регламентации в новых условиях. Важное значение в Крыму и в городе Севастополе является региональное законотворчество. Именно через законодательные акты новых субъектов Российской Федерации во многом осуществляется адаптация правовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя к российской правовой системе.

Для успешной интеграции Республики Крым и Севастополя в государственное пространство Российской Федерации нужно было решить ряд проблем, лежащих в плоскости инерционного влияния инфраструктурной зависимости полуострова от материковой части Украины и России: недостаток водных ресурсов, энергодефицитность, проблемы транспортной связи, организация курортного сезона, различия в ценовой политике, интеграция законодательства и финансовой системы.

В связи с этим в парламентах Севастополя и Крыма осуществлена большая законопроектная работа, направленная на решение важнейших проблем под контролем федеральных органов государственной власти в принятии законодательных решений, имеющих важное идеологическое и общественно-политическое значение. Такие решения, в частности, касаются выбора правовых средств для определения дальнейшей правовой принадлежности объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности, на ином вещном праве

или в пользовании граждан и организаций-резидентов Российской Федерации и иных государств в условиях блокирования государственного реестра прав на недвижимое имущество Украины. Этот выбор осложняется случаями незаконного использования земельных участков, имеющими широкое распространение в Крыму.

Все эти вопросы были решены несмотря на риски возрастания террористической угрозы и экстремисткой деятельности со стороны лиц, оказавшимся под идеологическим влиянием Украины или которые были подвержены воздействию агрессивной украинской пропаганды. На положительную динамику интеграционных процессов не смогли оказать влияние санкции со стороны Западных стран.

Благодаря тому, что вектор направления развития Крыма и Севастополя практически всегда был направлен на укрепление связей с Россией, которая принимала активное участие в развитии русской культуры в Крыму и Севастополе, в развитии инфраструктуры используемой Черноморским Флотом Российской Федерации, поддержке семей военнослужащих и граждан России, в транзитном периоде не было необходимости в перетекании содержания старых институтов в новые. Практически сразу же создавались новые институциональные образования.

За прошедшее со времени реинтеграции Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию создана нормативно-правовая база интеграции крымского регионального сообщества в институциональное поле России в целом и ее социально-политическую систему в частности.

Положительным фактором явилось то, что социальная общность Крыма и Севастополя, вынужденная на протяжении длительного времени защищать свою идентичность, чаще всех на постсоветском пространстве переживавшая смену условий своего существования, выработала специфический феномен российской гражданской идентичности, присущий для замкнутых территорий.

Как известно, демократический транзит характеризуется высоким уровнем развития ассоциативных форм общественно-политической жизни, реализуемых

в деятельности организованных групп интересов. Политическая жизнь же во всем многообразии проявлений детерминируется политической культурой как общества в целом, так и отдельных, его составляющих социальных слоев и групп. В случае, когда демократия является продуктом длительной естественно-исторической общественной эволюции, существенное значение имеют особенности национального политического менталитета, устоявшиеся на уровне стереотипа образы мысли и действия, как масс, так и отдельной личности, играющие своеобразную роль «консерванта» национальной самобытности и аутентичности.

Анализ становление политико-правового статуса города Севастополя и Крыма, со времени присоединения к России и до реинтеграции в ее состав в 2014 году свидетельствуют о том, что это всегда была неотъемлемая часть России. Нахождение Крыма и Севастополя в составе Украины сопровождалось непрекращающимися попытками со крымчан и России по восстановлению исторической справедливости, чему способствовало сохранение их российской гражданской идентичности, национального политического менталитета. Севастополь и Крым на всем протяжении своего существования в составе России имели особенности развития, различимые как в пределах государства, так и в сравнении друг с другом, несмотря на то что географически находятся на одном полуострове.

За прошедшее со времени реинтеграции Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию создана нормативно-правовая база, интеграции крымского регионального сообщества в институциональное поле России в целом и ее социально-политическую систему в частности. В настоящее время продолжается работа по совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях дальнейшего углубления этого процесса и повышения эффективности включения Крыма и Севастополя в правовое пространство Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативная база

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.):
https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/
2. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.):
https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/red_1937/3959896/
3. Федеральный закон от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38219>
4. Федеральный закон. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота. Принят Государственной Думой 18 июня 1999 года. : <http://kremlin.ru/acts/bank/14072>
5. Федеральный закон от 29.04.2010 N 67-ФЗ «О Ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского Флота Российской Федерации на территории Украины»
<https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=154777>
6. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 38-ФЗ "О прекращении действия соглашений, касающихся пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины":
<https://base.garant.ru/70626818/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>
7. Федеральный закон от 2 марта 1999 г. № 42-ФЗ "О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной"
8. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/

9. Закон СССР от 15 января 1938 г. «Об изменении и дополнении ст.ст. 22, 23, 26, 28, 29, 49, 77, 70, 78 и 83 Конституции (Основного Закона) СССР». «Ведомости Верховного Совета СССР», 7 апреля 1938 г., № 1, с. 1.: [constitution.garant.ru, docs.cntd.ru](http://constitution.garant.ru/docs.cntd.ru)

10. ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. Ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ

11. Закон СССР от 25.02.1947 Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного Закона) СССР. Заседания Верховного Совета СССР [2-го созыва, третья сессия (20-25 февраля 1947 г.) : стенографический отчет. - 1947. — С. 383-391 - 406, [1] с.]. : <http://docs.cntd.ru/document/901982228>

12. Закон РСФСР от 25.06.1946 Об упразднении Чечено-Ингушской АССР и о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область. Заседания Верховного Совета РСФСР (седьмая сессия), 20–25 июня 1946 г.: Стеногр. отчет, 1946. – С. 361.: <http://sevkrimrus.ru/docs/4-ussr/213-zakon-rsfsr-ot-25-06-1946>

13. Закон СССР от 26.04.1954 "О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР": constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/

14. Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года №15-ЗРК "Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым <https://docs.cntd.ru/document/413901311>

15. Указ Екатерины II от 10 февраля 1784 г., «О устройстве новых укреплений по границам Екатеринославской губернии». Документы периода правления Императрицы Екатерины II Алексеевны. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 22. С 1784 по 1788. СПб., 1830. С. 21. <http://www.historyru.com/docs/rulers/ekaterina-2/ekaterina-2-doc-15-929.html#/overview>

16. Указ его императорского величества, самодержца всероссийского [О

рассылке указа о новом разделении государства на губернии] / Из Государственной Военной коллегии. — [Б.м. дек. 1796]. — [1] л.; 2°. https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_DIGIT_70941/

17. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 18.10.1921 "Об Автономной Крымской Советской Социалистической Республике" «Нормативные акты об административно-территориальном устройстве РСФСР 1921 года» Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 19 октября 1921 года № 234. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1921sosd.htm>

18. "ОК 033-2013. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований" (Том 3. Южный федеральный округ) (утв. Приказом Росстандарта от 14.06.2013 № 159-ст) (с учетом Изменений 1/2013 - 890/2025). consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150633/

19. "ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления" (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413) (ред. от 14.07.2025) (коды 01 - 32 ОКАТО). <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=487613>

20. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. "Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики": <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/1591772/>

21. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946 - 1954 гг.. — М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. — С. 105. — 108 с. • 5 февраля 1954 г. ГААРК, НСБ, СИФ, 1954

22. Постановление ВЦИК РСФСР от 30.10.1930 о реорганизации сети районов Крымской АССР. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=22821>

23. Постановление №403 Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года, О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя.

<https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

24. Постановление Совета Министров РСФСР № 1082 от 29 октября 1948 г. "Вопросы города Севастополя».

<https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

25. УКАЗ Президиума Верховного Совета РСФСР О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр.

<https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sew48god.htm>

26. Постановление 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».

«Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации», 04.06.1992, № 22, ст. 1178:

<http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/o1954.htm>

27. Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. № 1856-1 "О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик". <https://base.garant.ru/6323620/>

28. Постановление Верховного Совета Российской Федерации О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году от 21 мая 1992 года №2809-1.

<https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/o1954.htm>

29. Постановление Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. № 5359-1 "О статусе города Севастополя" <https://base.garant.ru/6310973/>

30. Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 19 апреля 1979 года № 3-Х. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: <https://docs.cntd.ru/document/901817394>

31. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 г. О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР // Сборник Законов СССР. 1938-1961. М., 1961. С. 67. Электронная библиотека исторических документов: <https://docs.historyrussia.org/nodes/165642>

32. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР. О переименовании районов и

районных центров Крымской АССР. 14 декабря 1944 г. 14 декабря 1944 г. № 621/6.: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/165640-ukaz-prezidiuma-verhovnogo-soveta-rsfsr-o-pereimenovanii-rayonov-i-rayonnyh-tsentrov-krymskoy-assr-14-dekabrya-1944-g>

33. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических республики от 30 июня 1945 г. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938–1958 гг. (М., 1959. – С. 54). <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1945-46.htm>

34. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР О переименовании сельских Советов и населенных пунктов Крымской 21 авг. 1945 г. д. № 619/3 Электронная библиотека исторических документов (ЭБИД): docs.historyrussia.org/nodes/165643

35. Указ Президиума Верховного Совета СССР "О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР", публикация в "Ведомостях Верховного Совета СССР" от 9 марта 1954, стр. 1.

36. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр». Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946 - 1954 гг.. — М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. — С. 99. — 108 с.

37. Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 12. – Ст. 1259.

38. Об административно-территориальном устройстве Республики Крым. Республика Крым. Законы от 6 июня 2014, №18-ЗРК [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.rg.ru/2014/07/09/krim-zakon18-reg-dok/html

39. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя"https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyun_2014/ob_administrativno-territorialnom_ustrojstve_goroda_sevastopolya/tekst_zakona/

40. Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 17-ЗС "Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе"
https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyun_2014/ob_ustanovlenii_granic_i_status_e_mu_nicipalnyh_obrazovani_j_v_gorode_sevastopole/
41. ЗАКОН ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ от 30 апреля 2014 года № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя».
<https://docs.cntd.ru/document/413801028>
42. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КРЫМ от 26 февраля 2019 года № 572-ЗРК/2019 «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым».
<https://docs.cntd.ru/document/553153739>
43. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КРЫМ от 5 августа 2014 года № 42-ЗРК «О порядке избрания Главы Республики Крым» <https://docs.cntd.ru/document/413901339>
44. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года.
<https://docs.cntd.ru/document/413901001>
45. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 года
<http://www.kremlin.ru/events/president/news/20605>
46. Договор между Российской Федерацией и Украиной, подписанный в Киеве 19 ноября 1990 года
https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53961/
47. ДОГОВОР о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 г. <https://docs.cntd.ru/document/1902220>.
48. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 марта 1995 г. № 604-І ГД "В связи с решениями Верховного Совета Украины по Крыму": <https://base.garant.ru/6188478/>
49. Послание Президента Российской Федерации от 12.12.2013 г. б/н (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38057>

50. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.07.1995 № 948-І ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»:

<https://docs.cntd.ru/document/901109770>

51. Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2014 № 1330-р «О получении официальной статистической информации о населении Республики Крым и г. Севастополя». <https://www.law.ru/npd/doc/docid/420208145/modid/99>

52. Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.1995 № 97-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания 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 г. N 5359-1 "О статусе города Севастополя" <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=20118#RSH4Z3Vc8rzYRcF5>

53. «О прекращении действия Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подписанного в Киеве 31 мая 1997 года». Министерство Иностранных Дел Российской Федерации Официальное сообщение от 1 апреля 2019 года. <https://docs.cntd.ru/document/542644574>

54. Постановление Правительства РФ от 27 января 1996 года № 74 «О Российской части Смешанной Российско-Украинской комиссии по сотрудничеству». <https://docs.cntd.ru/document/9042445>

55. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 октября 1996 г. № 747-ІІ ГД "Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Верховному Совету Украины в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федерального закона "О прекращении раздела Черноморского флота". <https://base.garant.ru/6175433/>

56. Постановление Совета Федерации Российской Федерации от 5 декабря 1996

года № 404-СФ «О комиссии Совета Федерации по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя».

<http://council.gov.ru/activity/documents/5207/>

57. Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г.Севастополь до 2020 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2016/429

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П

59. "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова". consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы".

consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139674/

61. Заявление Совета Федерации Российской Федерации от 5 декабря 1996 года № 405-СФ «О статусе города Севастополя». <https://docs.cntd.ru/document/9034370>

62. Законопроект №96700145-2 «О прекращении раздела Черноморского флота» <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700145-2>

63. Письмо Генпрокуратуры России от 18.05.2015 по поводу законности передачи Крыма Украине в 1954 году <https://spravedlivo.ru/6988910>

64. 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 17.06.1993 Москва https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53994/

65. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о дальнейшем развитии межгосударственных отношений от 23 июня 1992 года от 23.06.1992г.

Дагомыс

https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53977/

66. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о принципах формирования ВМФ России и ВМС Украины на базе Черноморского флота бывшего СССР, от 03.08.1992, Ялта,

https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/53975/

67. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями):

<https://base.garant.ru/1148072/>

68. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями). : <https://base.garant.ru/1148073/>

69. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о параметрах раздела Черноморского флота (Киев, 28 мая 1997 г.) (с изменениями и дополнениями): <https://base.garant.ru/1148071/>

70. СОГЛАШЕНИЕ между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины. Соглашение вступило в силу 14 мая 2010 года.

<https://docs.cntd.ru/document/902225159>

71. Решение Ялтинского городского совета Республики Крым от 29 сентября 2014 г. № 8 "О ликвидации Алушкинского городского совета" (1-я сессия 1 созыв). <https://base.garant.ru/23702832/>

Литература

72. Абасов Г.Г. Конституционно-правовой статус Верховной Рады Автономной Республики Крым: Дис. на соискание науч. степени канд. юр. наук: 12.00.02 / Ин-т законодательства Верховной Рады Украины. – К., 2004. – 21 с.
73. Автономная советская социалистическая республика. БСЭ, 1926 год.: <https://ayder-bekdash.livejournal.com/51030.html>
74. Административно-полицейская реформа 1837 г. в зеркале общественного мнения. Российское историческое общество. <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/monographic/administrativno-politsejskaya-reforma-1837-g-v-zerkale-obshchestvennogo-mneniya.html>
75. Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783. – 1998гг.: Справочник. – Симферополь, 1999. – 897 с.
76. Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783-1998: Справочник. / Под ред. Л.В. Гурбовой. – Симферополь: Таврия-Плюс, 2009. – с.326.
77. Айналы – Кавакская конвенция Цитируется по: Полное собрание законов Российской империи, том XX, № 14851. https://runivers.ru/doc/d2.php?CENTER_ELEMENT_ID=147026
78. Андреев А.Р. История Крыма. – М.: Издательство Межрегиональный центр отраслевой информатики Госатомнадзора России, 2007. – с. 84.
79. Антинатовские протесты охватывают города по всей Украине. 1.06.2006. <https://lenta.ru/news/2006/06/01/crimea/>
80. Архивная справка № 125 от 29.11.2004г. // Государственный архив Севастополя – 10 с.
81. Архивная справка № 810 от 04.11.2003г. // Государственный архив города Севастополя – 12 с.
82. Белый город с черной отметиной. Материалы из второй книги трилогии С.П. Горбачева «Севастополь в третьей обороне: 1991–199...». Севастополь, 1997.
83. Блинов И. А. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: историко-юридический очерк. — Пг.: Сенат. тип., 1914. — 234 с.

84. Бюллетень для голосования на референдуме о статусе Севастополя. 20 января 1991 года // Фонды Государственного музея героической обороны и освобождения Севастополя. А 21632.
85. Бюллетень для голосования. Верховная Рада Украины. <http://za.zubr.in.ua/wp-content/images/2010/12/image0172.jpg>
86. Бюллетень международных договоров , 1999 Г., № 7, СТ.50. https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/47334/
87. Ведомость о результатах всеукраинского референдума, 1 декабря 1991 р. // ЦДАВО Украины. — Ф. 1. — Оп. 28. — Д. 144. — С. 6.(укр).
88. Водовозов В. В. Парижские мирные договоры // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.
89. Ге Григорий Николаевич. Исторический очерк столетнего существования города Николаева при устье Ингула. (Пол. С. 3. 1805 г.) 307к. http://az.lib.ru/g/ge_g_n/text_1890_ocherk_nikolaeva_oldorfo.shtml Обновлено: 31/07/2020.
90. Государственный архив г. Севастополя, ф. Р-79, оп. 2, д. 103, л. 229.
91. ГАГС. Ф.Р-79. Оп. 9. Д. 20. Л.7
92. ГА РФ Ф. А-385. Оп. 17. Д. 977. Л. 1.
93. Горбачев С.П. Севастополь в третьей обороне, 1991 – 19... : Хроника одного противостояния с элементами развала. Севастополь: б.м., 1995. С. 67.
94. Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. - С.-Петербург, типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). Дореволюционные труды по русскому государственному праву: https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/08a4132eb205bdd1229fce109b678779/#block_2422
95. Декларация о государственном суверенитете Крыма // Ведомости Верховного Совета Крымской АССР. 1991. № 4. Ст. 160.
96. ДЕНЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА. Создание городской думы в Севастополе. https://sevzakon.ru/view/prensa/allnews/vtoroj_sozyv/2022/aprel14/den_parlamentari

zma_sozdanie_gorodskoj_dumy_v_sevastopole

97. Дело об объединении территориальных общин: решение Конституционного Суда Украины № 12-рп/2002 от 18.06.2002 г. (дело № 1-16/2002) // Официальный вестник Украины. – 2002. – № 26 (укр).

98. Дело об административно-территориальном устройстве: решение Конституционного Суда Украины № 11-рп/2001 от 13.07.2001 г. (дело № 1-39/2001) // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 29 (укр).

99. Дело по конституционному представлению 47 народных депутатов Украины относительно официального толкования положений статей 3 и 5 Закона Украины "О статусе депутатов местных Советов народных депутатов" (дело о статусе депутатов Советов) г. Киев: решение Конституционного Суда Украины № 1-15/98 от 13 мая 1998 года № 6–рп / 98. - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.(укр).

100. Дело по конституционному представлению Президента Украины и конституционному представлению 56 народных депутатов Украины относительно официального толкования положений законодательных актов об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве: решение Конституционного Суда Украины № 1-45/2003 от 25 декабря 2003 года № 21–рп / 2003. - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua. (укр)

101. Динамика отношения населения Украины к России и населения России к Украине, а также того, каких отношений с Россией хотели бы украинцы Архивировано 23 декабря 2017 года, в Wayback Machine (4 марта 2014 г.). Киевский международный институт социологии

102. Договор между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Украинской Советской Социалистической Республикой" (Подписан в г. Киеве 19.11.1990).: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4655#3Vsc63Vm6hvPbiJF1>

103. Драпушко Н.А. Общественно-политическое, экономическое и

этносоциальное развитие Автономной Республики Крым в 1990-е – 2010-е годы: Дис. на соискание науч. степени канд. ист. наук: 07.00.01 /НАН Украины. Ин-т истории Украины.– К., 2013. – 23 с.

104. Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Правовой статус города Севастополя (историко-правовые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2015. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-goroda-sevastopolya-istoriko-pravovye-aspekty> (дата обращения: 02.12.2025).

105. Ежеквартальный отчёт о мониторинге. Социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2009 года [Ежеквартальный отчёт о мониторинге: социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2009 года] (PDF) (на русском языке). Программа развития ООН, Украина. 2009. с. 45. Архивировано из оригинала (PDF) 2 мая 2014 г. Дата обращения 30 апреля 2014 г.. http://www.undp.crimea.ua/img/content/file/monitoring_ru_2009_10-12.pdf

106. Ежеквартальный отчёт о мониторинге. Социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2010 года [Ежеквартальный отчёт о мониторинге: социально-экономическое положение Крыма. Октябрь–декабрь 2010 года] (PDF) (на русском языке). Программа развития ООН, Украина. 2010. с. 62. Архивировано из оригинала (PDF) 15 апреля 2014 г. Дата обращения 30 апреля 2014 г.. http://www.undp.crimea.ua/img/content/file/monitoring_ru_2010_10-12.pdf

107. Жалило Я.А., Кононенко К.А., Яблонский В.М. Системный кризис в Украине: предпосылки, риски, пути преодоления. – К.: НИСИ, 2014. – с. 27.

108. Записка Председателя Совета Безопасности ООН от 20 июля 1993 года № S/26118 <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/26118&Lang=R>,

109. Завгородняя О. А. Организация и деятельность городских органов управления // Достойный поклонения. Севастополь. Страницы истории. - Симферополь: Таврия, 1996. - С. 36-39.

110. Загорнов А. А. Судебная реформа 1864 г. и капиталистическая модернизация Российской империи /А. А. Загорнов // Праці гістарычнага

факультета БДУ: наук. зб. Вып. 4 / рэдкал.: У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.]. — Мінск: БДУ, 2009. — С. 235–241.

111. Закон Украины "О столице Украины-городе-герое Киве" от 15 января 1999 года №401-XIV. ВВРУ. – 1999. - № 11. - с. 79. (укр).

112. Закон УССР от 7 декабря 1990 № 533-XII «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» (укр). [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207>

113. Закон Украины от 5 марта 1992 № 2167-XII «о представителе Президента Украины» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. (укр). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305>

114. Закон Украины от 29.04.1992 г. № 2299-XII «О статусе Автономной Республики Крым» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – №30. – Ст. 419.

115. Закон Республики Крым от 17.09.1993 г. № 380-I «Про выборы Президента Республики Крым» // Ведомости Верховного Совета Крыма. – 199. – № 5. – Ст. 221.

116. Закон Республики Крым от 07.09.1994 г. № 159-I «Про Президента Республики Крым» // Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1993. – № 5. – Ст. 223.

117. Закон Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» от 17 марта 1995 г. №92/95-ВР. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/95-вр>

118. Закон Украины от 3 февраля 1994 № 3917-XII «О формировании местных органов власти и самоуправления» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. (укр). Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>

119. Закон Украины от 21 мая 1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. (укр). Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97->

vp/ed19970521.

120. Законопроект № 572350-8 О признании недействительным с момента принятия решения 1954 года о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР <https://sozd.duma.gov.ru/bill/572350-8>

121. Закон Украинской Советской Социалистической Республики от 12 февраля 1991 года №712-ХІІ https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16888

122. Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 30 июня 1992 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

123. Закон Украины «О статусе Автономной Республики Крым» от 29 апреля 1992 года № 2299-ХІІ Ведомости Верховной Рады Украины, 1992, №30, ст.419, Введен в действие Постановлением ВР №2300-ХІІ от 29.04.92 http://jurconsult.net.ua/zakony/zakon_show.php?zakon_id=830&dbname=laws_rus_1992

124. Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» от 30 июня 1992 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

125. «Защитить статус и полномочия Крыма!». Государственный Совет Республики Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:<http://www.rada.crimea.ua/news/> (дата обращения 19.03.2025 г.).

126. Игра в ассоциации: Взгляд/Политика. 21 ноября 2013. <https://vz.ru/politics/2013/11/21/660711.html>

127. Из протокола №33 заседания бюро Крымского обкома ВКП(б). ГА АРК, ф.1, оп.1, д.2848, л.45-46

128. Интервью Л.Грача. 19 октября 1990 года в газете «Слава Севастополя

129. История Крыма. В 2 т. М., 2018. Т. 2.

130. История раздела Черноморского флота. 24.03.2009. Справка.: <https://ria.ru/20090324/165866414.html>

131. История России. АЙНАЛЫ-КАВАКСКАЯ КОНВЕНЦИЯ: УСЛОВИЯ, УЧАСТНИКИ И ИТОГИ. <https://all-russia-history.ru/treaty-of-aynalikavak>

132. История Севастополя : [коллективная монография] : в трех томах / [Е. С. Каширина, Е. И. Игнатов, А. А. Новиков и др.] ; под общей редакцией: Ю. А. Петрова, доктора исторических наук, Е. Б. Алтабаевой ; [Российское историческое общество, Фонд "История Отечества", Институт российской истории РАН]. Юго-Западный Крым с древнейших времен до 1774 года. — Москва; Севастополь : ИстЛит, 2021-, 2021. — 688 с., [56] л. ил., карт, цв. ил. : табл., цв. портр.; ISBN 978-5-6044004-4-9, 978-5-6044004-5-6.

133. История Севастополя : [коллективная монография] : в трех томах / [Е. С. Каширина, Е. И. Игнатов, А. А. Новиков и др.] ; под общей редакцией: Ю. А. Петрова, доктора исторических наук, Е. Б. Алтабаевой ; [Российское историческое общество, Фонд "История Отечества", Институт российской истории РАН]. Севастополь в эпоху Российской империи. Конец XVIII века - 1917 г. / [Бойцова Е. Е., Дьяконова И. А., Коваленко В. В. и др.]. — Москва; Севастополь : ИстЛит, 2021-, 2021. — 794 с., [36] л. ил.; ISBN 978-5-6044004-6-3, 978-5-6044004-4-9.

134. История Севастополя : [коллективная монография] : в трех томах / [Е. С. Каширина, Е. И. Игнатов, А. А. Новиков и др.] ; под общей редакцией: Ю. А. Петрова, доктора исторических наук, Е. Б. Алтабаевой ; [Российское историческое общество, Фонд "История Отечества", Институт российской истории РАН]. Севастополь в советский и постсоветский периоды. 1917-2014 гг. / [Алтабаева Е. Б., Богаткевич Т. А., Горелов В. Н. и др.]. — Москва; Севастополь : ИстЛит, 2021-, 2021. — 860, [1] с., [68] л. ил., цв. ил.; ISBN 978-5-6044004-4-9, 978-5-6044004-7-0.

135. Как Ахтиар стал Севастополем.
<https://www.sevastopol.kp.ru/daily/27464.5/4719276/>

136. «Как голосовал флот» // Флаг Родины. 1991. 4 декабря. № 236. С. 1.

137. Как разворачивались августовские события 1991 года в Севастополе.
<https://sevastopol-news.com/society/2021/08/21/193010.html>

138. Константин Колонтаев Создание и деятельность органов государственной власти в Крыму и Севастополе, и образование Крымской АССР в ноябре 1920 -

в 1921 году. https://samlib.ru/k/kolontaew_k_w/kkolontaew_k_w-55.shtml

139. Конституционный договор от 8 июня 1995 № 1к/95-ВР «Конституционный договор между Верховной Радой Украины и Президентом Украины Об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины» [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>;

140. Конституция Украины от 28 июня 1996 [Электронный ресурс] // Верховная Рада Украины. Официальный веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628>

141. Конституция независимой Украины: в 3 кн. / Под общ. ред. С. Головатого; Сост. С. Головатый, Л. Юзьков. - К.: Право. Укр. Правн. Фундация, 1995. Кн. 1 документы, комментарий, статьи - С. 94-95. Конституция Автономной Республики Крым от 21.01.1998 г. (в последней ред. от 26.05.2010) // Ведомости Верховного Совета АР Крым. – 2010. – №239. – Ст. 98. (укр).

142. Колисниченко В.В. Город-герой Севастополь – макромодель административно-территориальной реформы в Украине как инструмент укрепления государства или центр стагнации европейских принципов самоуправления и центробежных сил // Севастополь на пути экономической и административно-территориальной реформы / Институт трансформации общества. – Киев – Севастополь, 2005. – С. 50.

143. Консультативное заключение Международного Суда относительно соответствия одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права от 26.07.2010. Генеральная Ассамблея ООН. Шестьдесят четвертая сессия. Пункт 77 повестки дня <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/469/83/pdf/n1046983.pdf>

144. Котигоренко О. Этнические противоречия и конфликты в современной Украине: политологический концепт. – К., 2014. – с. 54.

145. К провозглашению Крымской республики / Журнал «Жизнь национальностей». 25.10.1921 г. №23/121.

146. Крым вошел в состав Российской Федерации [https://
https://www.interfax.ru/russia/365492](https://https://www.interfax.ru/russia/365492)
147. "Крымская АССР". Малая Советская Энциклопедия. 1937, том 5, с. 1013. : <https://ndkt.org/statya-krymskaya-assr-v-maloy-sovetskoy-entsiklopedii-1937-t-5.html>
148. "Крымские известия" Верховного Совета АРК, № 42-43 (5453-5454). 8л. С материалами о подготовке референдума — 47842/411
149. Куликов И. И., Кулик С. И., Скрипниченко А. А. Севастополь на рубеже тысячелетий. – Севастополь, 2000. – 687 с.
150. Куртсеитов Рефик Джаферович Крымская АССР, как реализованное право на самоопределение крымскотатарского народа в 1921–1945 гг.: создание, этнокультурное, социально-политическое развитие // Крымское историческое обозрение. 2023. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krymskaya-assr-kak-realizovannoe-pravo-na-samoopredelenie-krymskotatarskogo-naroda-v-1921-1945-gg-sozdanie-etnokulturnoe-sotsialno> (дата обращения: 20.11.2025).
151. Кючук-Кайнарджийский мирный договор между Россией и Турцией // Под стягом России : сб. арх. док. М., 1992 URL: www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/kuchuk.htm
152. Левченко Л. Л. История Николаевского и Севастопольского военного губернатора (1805-1900). // Учебное пособие. – Николаев: Наука, 2006 – 498 с. (укр.).
153. Лопатин В. С. Суворов и Потёмкин. Присоединение Крымского ханства к России. 1782-1783 гг. [Электронный ресурс] // Адъютант. 2003. URL: <http://history.scps.ru/suvorov/lopatin06.htm>.
154. Мальгин А. Крымский узел: Очерки политической истории Крымского полуострова, 1989–1999. – Симферополь, 2000. – с.64.
155. Маринин О. В. ПАРИЖСКИЙ МИР 1856. Большая российская энциклопедия. https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/2320886
156. Мартенс Ф. Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1898. Т. 12; СПб., 1909. Т. 15.

militera.lib.ru>docs/da/traites/index.html

157. Марюткин В. В. Институты Военного Губернатора и Генерал-Губернаторской власти и их эволюция в истории Российской Империи // Вестник Башкирск. ун-та. 2020. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-voennogo-gubernatora-i-general-gubernatorskoy-vlasti-i-ih-evolyutsiya-v-istorii-rossiyskoy-imperii> (дата обращения: 30.09.2025).

158. Материалы 1 сессии горсовета XXI созыва // ГАГС. Ф. Р-79. Оп.1. Д.2802. Л.21.

159. Материалы внеочередной пятой сессии Севастопольского городского совета народных депутатов 21 созыва «Об утверждении Временного положения о референдуме и порядке его проведения на территории Крымской области» 1990 г. // Фонды Государственного музея героической обороны и освобождения Севастополя. А21854, Л.5.

160. Митинг народной воли дышал и пел в унисон, и песнь эта была услышана. <https://sevastopol.su/news/kak-30-tysyach-sevastopolcev-23-fevralya-2014-goda-izmenili-istoriyu-rossii>

161. Михалюк Н. Ю. Деятельность Украины и Совета Европы по реализации основных принципов демократии участия // Studia Humanitatis. 2015. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/deyatelnost-ukrainy-i-soveta-evropy-po-realizatsii-osnovnyh-printsipov-demokratii-uchastiya> (дата обращения: 25.11.2025).

162. Мошкин С. В. Крымский передел в 1954 году // Дискурс-Пи. 2019. №1 (34). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krymskiy-peredel-v-1954-godu> (дата обращения: 20.11.2025).

163. Мэр Севастополя подал в отставку <https://web.archive.org/web/20140302030310/http://lenta.ru/news/2014/02/24/sevas>

164. Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. № 2755-VI (в последней ред. от 14.05.2015 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. – 201. – № 13. – Ст. 112.

165. Неменко А.В. Крым под оккупацией. 1941-1944. Обратная сторона войны. Издательство Яуза, 2020. – 400 с.: [labirint.ru>books/750238/](http://labirint.ru/books/750238/)

166. Об итогах референдума, проведенного 20 января 1991 года, по

определению статуса города Севастополя // Слава Севастополя. -1991. - №128(26 января)

167. Обращение к Верховному Совету Украины». 3 сентября 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Крымской АССР. Ноябрь – декабрь 1991 г. Симферополь. № 4. Ст. 184.

168. Общее Учреждение Губернское 1775 г. (Том второй, Глава Третья, статья 987 - Свод Законов Российской Империи. Том II <https://civil.consultant.ru/reprint/books/172/122.html>).

169. Общекрымский референдум 20 января 1991 года: севастопольское измерение. Парадигмы истории и общественного развития. Издательство: ФГАОУ ВО "Севастопольский государственный университет", 2018, №10, С. 78-82.

170. Обращение Верховного Совета Крыма от Севастополя, депутатов Севастопольского городского Совета, политических партий и общественных движений г.Севастополя <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

171. Обращение Севастопольского городского Совета народных депутатов от 23 августа 1994 года. <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

172. Об обращении депутатов Севастопольского городского Совета к премьер - министру Украины в связи с принятием постановления Верховной Рады Украины по отчету временной следственной комиссии, выясняющей обстоятельства нарушения Конституции и законодательства Украины Севастопольской городской государственной администрации и Севастопольским городским Советом, другими органами исполнительной власти по вопросам земельных отношений, а также служебных злоупотреблений и расхищения государственных средств при выполнении работ по программе социально - экономического развития г. Севастополя [Текст] : решение № 6141 от 20 января 2009 года // Севастопольские известия. - 21 января 2009 года. - № 4. - С. 2 http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

173. Об утверждении Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной

администрации [Текст] : решение № 484 от 1 августа 2006 года. Приложение: Соглашение о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

174. Об утверждении Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации [Текст] : решение № 10249 от 13 мая 2010 года http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe

175. О Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. Постановление ВР АРК и Постановлением Севастопольского городского Совета от 11 марта 2014 года № 1727-6/14 <http://crimea.gov.ru/app/2988>.

176. «О НЕРЕализации результатов общекрымского референдума 20 января 1991 года». Пресс-конференция в Симферопольском Информационном пресс-центре 21 января 2008 г.: <https://sevkrimrus.narod.ru/SevKrimRus/texstes/08-01-21.htm>

177. О самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий и назначении внеочередных выборов Президента Украины. ПОСТАНОВЛЕНИЕ Верховной Рады Украины от 22 февраля 2014 № 757-VII . Ведомости Верховной Рады (ВВР), 2014, № 11, ст.158. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/757-VII>

178. О статусе города Севастополя. Решение Севастопольского городского Совета народных депутатов от 23 августа 1994 года, №41 <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/sewast2.htm>

179. Островская И.В. История становления и развития русского и пророссийского движений Крыма и Севастополя в 1991 – марте 2014 гг. Дисс.на соискание степени к.и.н. Краснодар, 2018. С. 45 – 60.

180. Отчет о состоянии российского законодательства в 2014 году. Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Материалы к Отчету предоставлены комитетом Совета Федерации,

комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации. С.7.

181. Основные показатели рынка труда (годовые данные). Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:http://gosstat.crimea.ru/ukgtrud2.php#_osn/ (дата обращения 19.02.2025 г.).

182. Основные показатели социально-экономического положения Республики Крым. Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Крым. [Электронный ресурс] – режим доступа: URL:<http://gosstat.crimea.ru/ukosvod1.php/>

183. Отчёт о заседании Совета Безопасности ООН от 20 июля 1993 года № S/PV.3256 «Жалоба Украины, касающаяся Постановления Верховного Совета Российской Федерации относительно Севастополя»: <http://undocs.org/ru/S/PV.3256>

184. Отчёт о заседании Совета Безопасности ООН от 15 марта 2014 года № S/PV.7138 «Письмо Постоянного представителя Украины при Организации Объединенных Наций от 28 февраля 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности (S/2014/136)». <http://undocs.org/ru/S/PV.7138>

185. Отчет о мониторинге социально-экономической ситуации в контексте реализации Стратегии экономического и социального развития АР Крым на 2011-2020 гг. за период октябрь-декабрь 2011 г. <http://www.undp.crimea.ua/img/content/Strategy%20Implementation%20Monitoring%20Report%20%28October%20to%20December%202011%29%285%29.pdf>

186. Очерки о крымских городах Как развивался полуостров в конце XVIII — XIX веке.:<https://tass.ru/spec/krym-v-rossijskoj-imperii>

187. Павел I называл его Ахтиаром. Как порт в Крыму стал Севастополем. <https://rodina-history.ru/2024/02/21/velichestvennyj-gorod-240-let-nazad-port-v-krymu-poluchil-nazvanie-sevastopol.html>

188. Парижский Мир 1856. Сборник договоров России с другими

государствами. 1856–1917 гг. М., 1952.

189. Парламент Крыма отправил правительство автономии в отставку и назначил дату референдума. Корреспондент.net, 27 февраля 2014. <https://web.archive.org/web/20140529203339/http://korrespondent.net/ukraine/politics/3312454-parlament-kryma-otpravyl-pravytelstvo-avtonomyu-v-otstavku-y-naznachyl-datu-referenduma>

190. Правовой статус Крыма: исторический аспект. «Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Крымской Социалистической Советской Республики». (1922.– 1 февр., № 1). <https://sevkrimrus.narod.ru/texstes/fedorov.htm#1-1>

191. Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. – [Санкт-Петербург], 1830. – Т. 25. – № 18373. С. 64–68.

192. Похлебкин В.В. К ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО СТАТУСА ГОРОДА, ПОРТА И ВОЕННО-МОРСКОЙ БАЗЫ СЕВАСТОПОЛЯ (1783—1996 гг.). Московский журнал международного права. 1997;(1):105-117. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-1997-1-105-117>. <https://www.mjil.ru/jour/article/view/1953/1855>

193. Постановление СНД СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-1»

194. Постановление Верховного Совета Крыма «Об Акте О провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым» от 5 мая 1992 года, №72-1: (Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 6, ст. 243)

195. Постановление Верховного Совета Украинской ССР «О введении в действие Закона Украинской ССР "О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики" и о пополнении состава Верховного Совета Крымской АССР от 12 февраля 1991 г. Киев, 12 февраля 1991 г. Ведомости Верховного Совета УССР, №9, 26 февраля 1991. с. 217.

196. Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 27 февраля 2014 года № 1630-6/14 «Об организации и проведении республиканского (местного) референдума по вопросам усовершенствования статуса и полномочий Автономной Республики <http://crimea.gov.ru/act/11610>

197. Постановление Верховного Совета Крыма «О проведении общекрымского референдума» от 5 мая 1992 года, №71-1: (Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 6, ст. 244)
198. Постановление Верховного Совета Украины «о политической ситуации, сложившейся в связи с решениями, принятыми Верховным Советом Республики Крым от 5 мая 1992 года» от 13 мая 1992 года № 2333-ХІІ (укр.): Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР), 1992, № 31, ст.445
199. Постановление Верховного Совета Крыма «О политической ситуации в Крыму и Постановлении Верховного Совета Украины от 13 мая 1992 года "Об Акте провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым"» от 21 мая 1992 года, № 86-1:Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 7, ст. 262: <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992otme.htm>
200. Постановление Верховного Совета Крыма «О политической ситуации в Крыму и Постановлении Верховного Совета Украины от 13 мая 1992 года "Об общекрымском референдуме"» от 21 мая 1992 года, № 89-1:Ведомости Верховного Совета Крыма 1991-1992, № 7, ст. 265: <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992otme.htm>
201. Постановление Верховной Рады Украины «О порядке введения в действие Закона Украины «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» от 17 марта 1995 года, № 93/95-ВР (Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР, 1995, №11, ст. 68), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93/95-вр>; <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995.htm#4>
202. Постановление Верховного совета Крыма от 25.04.1995 № 422-1 «О политико-правовой ситуации в Республике Крым» <http://zakon4.rada.gov.ua/krym/show/rb0422002-95>
203. Постановление Верховного совета Крыма от 25.04.1995 № 423-1 «О проведении общекрымского референдума» <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995-2.htm>
204. Постановлением Верховного Совета Крыма от 25.04.1995 № 424-1 «О

консультативном референдуме 25 июня 1995 года и законодательной инициативе Верховного Совета Крыма в Верховный Совет Украины»
<https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1995-2.htm>

205. Постановление Верховного Совета Крыма от 31.05.1995 № 452-1 О Постановлении Верховного Совета Украины «О политико-правовой ситуации в Автономной Республике Крым».

206. Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 6 марта 2014 года № 1702-6/14 «О проведении общекрымского референдума»
<http://crimea.gov.ru/act/11689>

207. О взаиморасчетах, связанных с разделом ЧФ РФ и его пребывания на территории Украины: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

208. О параметрах раздела ЧФ РФ: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.: - законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

209. О статусе и условиях пребывания ЧФ РФ на территории Украины: договор между Украиной и Российской Федерацией от 28.05.97 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

210. О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов: Закон Украины // ВВРУ. – 2004. – № 30 – 31. – С. 382.

211. О делегировании полномочий Севастопольского городского совета городской государственной администрации: решение Севастопольского городского совета за 78 от 24.09.1998 г.-Архив Севастопольского городского совета.

212. О городе-герое Севастополе: Законопроект № 3187-1.: законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

213. Об областных, Киевской, Севастопольской городской, районных в городах Киеве и Севастополе государственные администрации: Указ Президента Украины // Правительственный курьер. - 1995 - № 11. - С. 112.

214. О полноте и пределах полномочий исполнительных органов районных в

городе Севастополе Советов: решение Севастопольского городского совета 77 от 24.09.1998 г.: Архив Севастопольского городского совета

215. О решении Севастопольского городского Совета народных депутатов "о статусе города Севастополя" от 23 августа 1994 года постановление Верховной Рады Украины. Ведомости Верховной Рады 1994, №9, ст. 358

216. Об управлении государственным имуществом, которое использовал Черноморский флот бывшего СССР: распоряжение Кабинета Министров Украины №555–р от 21.12.2005 г.-законодательная база ВРУ: www.rada.gov.ua.

217. Правовые аспекты вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации. <https://archive-czech.mid.ru/pravovye-aspekty-vhozdenia-respubliki-krym-v-sostav-rossijskoj-federacii>

218. Путин: Крым был присоединен по желанию россиян. <https://www.vesti.ru/article/1822724>

219. РГАЭ. Ф. 8590. Оп. 1. Д. 271. Л. 2. <https://docs.cntd.ru/document/9035880>

220. Резолюция Совета Европы 123 (2001) «О состоянии местной и региональной демократии в Украине» [Электронный ресурс] // Программа Совета Европы: Усиление местной демократии и поддержка реформ местного самоуправления в Украине [сайт]. 09.11.2001. URL: <http://goo.gl/D7894V> (дата обращения: 16.11.2025).

221. Результаты голосования в процентах голосов «Да, подтверждаю» по регионам. Ведомости о результатах всеукраинского референдума, 1 декабря 1991 г. // ЦГАВО Украины. - Ф. 1. — Оп.28. - Д. 144. - С. 6.

222. Рекомендация Совета Европы 102 (2001) «О состоянии местной и региональной демократии в Украине» [Электронный ресурс] // Постоянная конференция местных и региональных властей Европы [сайт]. 2001. URL: <http://goo.gl/LF59tz> (дата обращения: 16.11.2025).

223. Республика Крым. Большая российская энциклопедия. О пречислении Стрелковского и Счастливцевского сельских советов Крымской области в состав...указ Президиума Верховного Совета РСФСР: 3 марта 1955 г.. Ведомости Верховного Совета УССР. – 1955. – № 2. – Ст. 23. С. 21. <https://bigenc.ru/b/pro->

perechislennia-strilkivs-3f0f88?page=1

224. Решение ВР АРК О политической ситуации от 27 ноября 2013 года № 1477-6/13 <http://crimea.gov.ru/act/11433>
225. Решение Севастопольского городского Совета № 4371 от 23 мая 2008 г. «О проведении опроса общественного мнения территориальной громады г. Севастополя по вопросу недоверия Севастопольской Городской Государственной Администрации» http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe
226. Решение Севастопольского городского Совета № 4503 от 08.07.2008 г. О денонсации Соглашения о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации и о внесении изменений в Регламент Севастопольского городского Совета V созыва, утвержденный решением городского Совета № 17 от 06.06.2006 года http://irbis.svlib.ru/cgi-bin/irbis64r_14/cgiirbis_64.exe
227. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. Интервью Л.Грача. 19 октября 1990 года в газете «Слава Севастополя». <https://sevastopol.su/news/referendумы-sevastopolya-v-obretenii-statusa-goroda>
228. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города - ИА REGNUM Интервью А.Форманчука. <https://regnum.ru/article/3535337>
229. Решение внеочередной четвертой сессии Севастопольского городского совета XXI созыва «О проведении референдума» // Слава Севастополя. - 1990. - №222 (24 ноября).
230. Решение Верховной Рады Автономной Республики Крым от 27 февраля 2014 г. № 1656-6/14 "О назначении Аксенова С.В. на должность Председателя Совета министров Автономной Республики Крым" <https://base.garant.ru/23700218/>
231. Решение Севастопольского городского Совета от 06 марта 2014 года № 7151 «Об участии в проведении общекрымского референдума». <https://sevzakon.ru/view/prensa/allnews/tretij-sozyv/2025/mart3/11-let-nazad-gorodskoj-parlament-prinyal-reshenie-ob-uchastii-v-referendume/>

232. Романько О. В. Нацистская оккупационная политика на территории Крыма (1941-1944): историография проблемы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Исторические науки. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsistskaya-okkupatsionnaya-politika-na-territorii-kryma-1941-1944-istoriografiya-problemy> (дата обращения: 20.11.2025).
233. Росенко М.И. Избрать нельзя назначить – где будем ставить запятую?: к дискуссии об избрании или назначении губернатора Севастополя Современная научная мысль. 2017. № 3. С. 219-224. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29452223>
234. Росенко М.И. Теоретико-методологические аспекты исследования парламентаризма в контексте политических систем и государственно-управленческого подхода. Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 225-229. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=54737900>
235. Росенко М.И. Особенности системы управления Севастополем в период Николаевского и Севастопольского военного губернаторства Управление мегаполисом. 2015. № 6-2 (48). С. 104-109.
236. Росенко М. И. Организация власти в г. Севастополь: проблемы взаимоотношений между государственными администрациями и органами местного самоуправления и пути их решения // эффективность государственного управления: сборник научных трудов ЛРИДУ НАДУ. - Львов: ЛРИДУ НАДУ, 2005. – вып. 9. - С. 408. (укр).
237. Росенко М. И., Куйбида Н. С. Организация власти в огородах со специальным статусом (на примере г. Севастополь). (укр.): Монография. - Л.: "Львовская политехника. 2008. - 65с. (укр).
238. Росенко М. И. К вопросу разработки концептуальных основ законодательного обеспечения статуса города Севастополь // актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов ОРИДУ НАДУ. - Одесса: ОРИДУ НАДУ, 2007. - вып. № 1 (14). - С. 268. (укр).
239. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. - СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. ее императ.

величества канцелярии, 1830-1885. - Тип. Т. 55 и Общ. алф. указ. : Гос. тип. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21007. - С. 953.

240. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21039. - С. 1018-1019.

241. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ. - СПб., 1830. - Т. XXVII. - Ст. № 21171.

242. Рузаев С. В. Городской комитет обороны в системе органов власти г. Севастополя (октябрь 1941 г. Июнь 1942 г.) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2013. №376.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gorodskoy-komitet-oborony-v-sisteme-organov-vlasti-g-sevastopolya-oktyabr-1941-g-iyun-1942-g> (дата обращения: 07.12.2025).

243. Севастопольский городской государственный архив. ГГА, ЕД 79. ОП2. ЕД 147.- Л.39

244. Севастопольская госадминистрация согласилась передать дела Алексею Чалому

<https://web.archive.org/web/20140302183819/http://boyko.ru/2014/02/24/sevastopolskaya-gosadministraciya-soglasilas-peredat-dela-alekseyu-chalomu/>

245. Севастополь. Исторический календарь. 1939 год. Политика у моря. <https://pum24.ru/news/sevastopol-istoricheskiy-kalendar-1939-god>

246. Севастополь: Энциклопедический справочник. Под ред. А.П. Апошанской. – Севастополь: Музей героической обороны и освобождения Севастополя, 2000. –с. 11.

247. Севастопольская оборона 1941–1942. <https://bigenc.ru/c/sevastopol-skaia-oborona-1941-1942-f86b68>

248. Севастополю 200 лет. 1783-1983 гг.: сборник документов и материалов / Главное архивное управление при Совете Министров УССР [и др.] ; сост. Г. И. Ванеев [и др.]. - К.: Наукова думка, 1983. - с.59.

249. Сергей Филин. Парламент Крыма объявил полуостров «территорией без НАТО». <https://www.km.ru/glavnoe/2006/06/07/kommentarii-dnya/parlament-kryma-obyavil-poluostrov-territoriei-bez-nato>

250. Скуратов За что на самом деле голосовали украинцы на референдумах в 1991-м: <https://aftershock.news/?q=node/386607&full>
251. «Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Крымской Социалистической Советской Республики». (1922.– 1 февр., № 1). <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1921sosd.htm>
252. Соглашение о взаимодействии Севастопольского городского Совета V созыва и Севастопольской городской государственной администрации [Текст] : приложение // Севастопольские известия. - 15 мая 2010 года. - №42. - С. 2
253. Сорокина Е. И. Севастопольская городская государственная администрация (СГГА) // Севастополь: Энциклопедический справочник / ред.-сост. М.П. Апошанская. — Севастополь: Фирма "Салта" ЛТД, 2008. — 1118 с.
254. Статистический временник Российской империи. - Санкт-Петербург : Центральный статистический комитет Министерства внутренних дел, 1866-1890. -Статистический временник Российской империи. Серии 1, 2 (вып 1-25), 3 (вып. 1-18) (Сер. 3, вып. 17. - 1887. - С. 1-2 вкладки). Источник электронной копии: ПБ Место хранения оригинала: ГПИБ. Сер. 3, вып. 19: Указатель изменений в распределении административных единиц и границ Империи с 1860 по 1887 гг. - 1887. -74 с.. -Алфавитный указатель названий: с. 51-74. <https://www.prlib.ru/item/813136>
255. Стенографический отчет о три тысячи двести пятьдесят шестом заседании Совета Безопасности ООН, состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк, во вторник, 20 июля 1993 года www.un.org/russian/document/scaction/1993
256. Таврическая область. Большая российская энциклопедия. <https://bigenc.ru/c/tavricheskaia-oblast-be5890>
257. Территория без НАТО": американских военных в Крыму берут измором. NEWSru.com (2 июня 2006). <https://web.archive.org/web/20170303050616/http://www.newsru.com/world/02jun2006/primer.html>
258. Указ Президента Украины "О некоторых вопросах взаимоотношений между центральными органами государственной исполнительной власти и

органами исполнительной власти Автономной Республики Крым" № 278/95 от 31 марта 1995 года <https://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1992ukria.htm#1>

259. Ульянова Л.В. Манипуляция городом: к 30-летию «Решения» горсовета о российском статусе Севастополя. <https://sevastopol.su/news/manipulyaciya-gorodom-k-30-letiyu-resheniya-gorsoveta-o-rossiyskom-statuse-sevastopolya>

260. Ульянова Л. Российский статус Севастополя в 1993 году: почему не получилось <https://sevastopol.su/news/rossiyskiy-status-sevastopolya-v-1993-godu-rochemu-ne-poluchilos?ysclid=m5o8l99sqg380945245>

261. Ульянова Л.В. Референдумы Севастополя: в обретении статуса города. Статья написана с использованием архивного фонда городского совета народных депутатов Севастополя (ГАГС. Ф. Р-79).<https://regnum.ru/article/3535337>

262. Ульянова Л.В. Референдумы 1991 года в Севастополе в контексте дискуссий о статусе города. <https://histrf.ru/read/articles/referendумы-1991-goda-v-sevastopole-v-kontekste-diskussiy-o-statuse-goroda-ulyanova-lyubov-vladimirovna>

263. Усов, Сергей Андреевич. Проблема Черноморского флота и Севастополя в условиях распада Российской империи и СССР : (историко-политологический анализ) : [монография] / С. А. Усов. — Севастополь : [б. и.], 2003. — 382 с. : 21 см.; ISBN 966-8107-31

264. Усов С.А. Политико-правовые проблемы Черноморского флота и Севастополя в контексте распада Российской империи и СССР: Историко-политологический анализ. автореферата по ВАК РФ 23.00.02, доктор политических наук. <https://www.dissercat.com/content/politiko-pravovye-problemy-chernomorskogo-flota-i-sevastopolya-v-kontekste-raspada-rossiisko>

265. Участники крымского референдума 1991 года обманулись. Г.Иоффе: <https://crimea.ria.ru/20170120/1108810128.html>

266. Федоров А. В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. — Москва // Издательство МГУ. — 1999. — С.34.

267. Федоров, А.В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя : монография / Федоров А.В. — Москва : МГУ им. Ломоносова, 1999. — 56 с. — <http://mnib.malorus.org/>

268. Хроника развала страны. 7.12.2015. Журнал Русское слово.: <https://russlovo.today/rubricator/Obshchestvo/hronika-razvala-strany>
269. Черноморский флот России. 06 октября 2009 <https://www.vesti.ru/article/2048006>. Сайт ВМФ России: <http://flot.com>. Информационный ресурс "Черноморский флот": <http://flot.sevastopol.info>
270. Энциклопедия военных и морских наук / под ред.: Г. А. Леера. Т. I. СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1883. - 594 с.

Информационные ресурсы

271. Президент России. <http://www.kremlin.ru/?date>
272. Государственная Дума России. <http://duma.gov.ru/>
273. Документы - Правительство России. <http://government.ru/docs/>
274. Официальный интернет-портал правовой информации. <http://pravo.gov.ru/>
275. Официальный портал органов исполнительной власти города Севастополя <https://sev.gov.ru/>
276. Главная страница - Законодательное Собрание города Севастополя. <https://sevizakon.ru/>
277. Правительство Республики Крым | Официальный портал <https://rk.gov.ru/>
278. Государственный Совет Республики Крым. <http://crimea.gov.ru/?ref=xranks>
279. Севастополь. История. Большая российская энциклопедия. <https://bigenc.ru/c/sevastopol-istoriia-e5c9f1>
280. http://crimea.gov.ru/o_gossovete/istoriya_sovremennost
281. ГКУ "Архив города Севастополя" | Государственное казённое учреждение "Архив города Севастополя". <https://sevarchiv.ru/>
282. ГКУ РК Государственный архив Республики Крым. gas.rk.gov.ru
283. "КонсультантПлюс" - законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты. <https://www.consultant.ru/>
284. ГАРАНТ - Законодательство (кодексы, законы, указы, постановления) РФ, аналитика, комментарии, практика. <https://www.garant.ru/>

Приложение 1

Аналитическая справка о законопроектах «О городе – герое Севастополе», внесенных в Верховную Раду Украины в период 1998-2006

1. Проект закона о городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 03.09.1998 № 2050

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 03.09.1998 № в / о 225 (pr4429-03)

Автор инициативы: Зачесов В.; Автор представления: Зачесов В.; инициатор внесения: Зачесов В.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: отозван субъектом инициативы (21.04.1999)

2. Проект закона о городе Севастополь

Зарегистрирован: Верховная Рада от 16.09.1998 № 2050-1

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 16.09.1998 № в / о 212 (pr4528-03)

Автор инициативы: Бондаренко В. Д.; Автор представления: Бондаренко В. Д.; инициатор внесения: Бондаренко В. Д.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: рекомендован для учета в другом проекте (08.07.1999)

3. Проект Закона О городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 20.10.1998 № 2050-2

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 02.11.1998 № Nв / о224 (pr4772-03)

Автор инициативы: Кондратовский С.; Автор представления: Кондратовский С.; инициатор внесения: Кондратовский С.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: отозван субъектом инициативы (21.04.1999)

4. Проект Закона О городе Севастополь

Зарегистрирован: Верховная Рада от 26.01.1999 № 2050-3

Субъект инициативы: Кабинет Министров Украины от 26.01.1999 № 57-

266/4 (pr5380-03)

Автор инициативы: Пустовойтенко В. П.; Автор представления: Пустовойтенко В. П., Гусаков В.; инициатор внесения: Пустовойтенко В. П.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: рекомендован для учета в другом проекте (08.07.1999)

5. Проект закона о городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 22.04.1999 № 2050-4

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 22.09.1999 № в / о225 (pr5917-03)

Автор инициативы: Зачесов В., Кондратовский С.; Автор представления: Зачесов В., Кондратовский С.; инициатор внесения: Зачесов В., Кондратовский С.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: отклонен Верховной Радой (01.06.2000)

6. Проект Закона О городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 02.06.2000 № 5367

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 07.06.2001 (pr8464-03)

Автор представления: Иоффе Ю. Я.; инициатор внесения: Иоффе Ю. Я., Бессмертный Р. П.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: не принят Верховной Радой (11.07.2001)

7. Проект Закона О городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 12.06.2000 № 5367-1

Субъект инициативы: народный депутат Украины от 12.06.2000 (pr8519-03)

Автор представления: Зачесов В.; инициатор внесения: Зачесов В.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: не принят Верховной Радой (11.07.2001)

8. Проект закона о городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 04.03.2003 № 3187

Субъект инициативы: Кабинет Министров Украины (pr14360-04) Автор представления: Янукович В. Ф.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: не принят Верховной Радой (09.12.2003)

9. Проект закона о специальном статусе города-героя Севастополя

Зарегистрирован: Верховная Рада от 07.05.2003 № 3187-2

Субъект инициативы: народный депутат Украины (pr14914-04)

Автор инициативы: Бессмертный Р. П., Ющенко В. А., Катеринчук Н. Д., Грынив И. А.; Автор представления: Бессмертный Р. П., Ющенко В. А., Катеринчук Н. Д., Грынив И. А.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: не принят Верховной Радой (09.12.2003)

10. Проект Закона О городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 14.01.2004 № 3187-3

Субъект инициативы: народный депутат Украины (pr16570-04)

Автор инициативы: Грач Л. И.; Автор представления: Грач Л. И.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: получен Верховной Радой на замену (03.02.2004)

11. Проект закона о городе-герое Севастополе

Зарегистрирован: Верховная Рада от 10.06.2004 № 3187-1

Субъект инициативы: народный депутат Украины (pr14550-04)

Автор инициативы: Заичко В. А., Вернидубов И. В.; Автор представления: Заичко В. А., Вернидубов И. В.

Ответственный за прохождение: Комитет по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Состояние проекта: принят Верховной Радой (23.06.2005, 03.11.2005, 22.12.2005), на них наложено Вето Президента (19.07.2005, 29.11.2005, 13.01.2006р) соответственно

Приложение 2

Статическая информация об этапах формирования административно-территориального и муниципального управления г. Севастополя с данными о количестве населения по данным переписи на 05.12.2001 г.

Наименование подчиненности совета	Адм. Знач.	Наименование Населенного пункта	Насе- ление
1	2	3	5
Инкерманский городской Совет (подчинен Балаклавскому районному в городе Севастополе совету) Качинский поселковый совет (подчинен Нахимовскому районному в городе Севастополе совету)	г	Севастополь Районы города: Балаклавский Гагаринский Ленинский Нахимовский Инкерман Кача Вишневое Орловка Осипенко Полушко Андреевка	340190 25710 120127 109726 84627 10452 4996 775 937 583 1595
		Образован ¹ Объединён с Корабельным, центр на Корабельной улице ¹ Образован ⁷ Архивная справка №1076 от 10.1.04г. ⁸ Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ² , подчинены Качинскому п/с ³ Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ² , подчинены Качинскому п/с ³ Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ² , подчинены Качинскому п/с ³ Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ² , подчинены Качинскому п/с ³	
Андреевский сельский совет (подчинен Нахимовскому	с		

районному в городе Севастополе (совету)	Образован ⁵	пос.	Солнечное		3480 1702
Верхнесадовский сельский совет (подчинен Нахимовскому районному в городе Севастополе совету)	Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ⁴	с	Верхнесадовое	Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ⁴	1778
		с	Дальнее	Переданы из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ⁴	5068
		с	Камышлы	Восстановлено ⁶	2436
		с	Пироговка		517
		с	Поворотное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ²	36
		с	Фронтное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ⁴	331
		с	Фруктовое	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Нахимовскому р/совету ⁴	232
		с			996
		с	Орлиное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	520
Орлиновский сельский совет (подчинен Балаклавскому районному в городе Севастополе совету)	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	с	Гончарное		6349 1970
		с	Кизилное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	644
		с	Колхозное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	33
		с	Новобобровка	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	9
		с	Озерное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	296
		с	Павловка	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	181
		с	Передовое	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	427
		с	Подгорное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	668
		с	Резервное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	62
		с		Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	134

Терновский сельский совет (подчинен Балаклавскому районному в городе Севастополе совету)	Передан ⁹ архивная справка №810 от 04.11.03г.	с	Родниковое	подчинение Балаклавскому р/совету ² Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ² Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ² Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ² Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	515
		с	Россошанка	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	122
		с	Тыловое	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	652
		с	Широкое	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	636
		с	Терновка	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	2747
		с	Родное	Передано из Бахчисарайского р/совета в подчинение Балаклавскому р/совету ²	1986
					761

1. Решение исполкома Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся, протокол №12 от 10.05.57г.
основание: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 26.04.57г. «О некоторых изменениях в составе Крымской области и г. Севастополя»
2. основание: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 4.01.65г. "О внесении
- 3.Решение исполкома Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся, №372 от 21.07.66г.
4. основание: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 26.04.65г.
5. Решение исполкома Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся, №5/163 от 17.02.87г.
6. Решение Севастопольского городского Совета народных депутатов, №118 от 23.10.92.
7. основание: Указ Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 6.01.76г
8. Качинский с/совет присоединен к Севастопольскому г/совету 16.10.31, с 1.04.50 значится поселком.
9. Постановление Верховного Совета Украины от 11.10.91г.
10. Административно-территориальное деление на 1 января 1977г.

Населенные пункты в границах города Севастополя и не входят в состав сельских, поселковых советов (на территории Нахимовского и Балаклавского районных в городе Советов) в период 1991-2014гг.

	Насел., чел.	Пл, га	Упоминание в архивных документах	Когда и каким документом включен в черту города	Был ли совет и когда упразднен
Нахимовский					
Любимовка	3307		1921 в составе Бельбекского совета, в 1923 г в Бартедьевском с/с	Указом Президиума ВС РСФСР от 7.03.39 упразднен совет и включен в черту города	
Мекензиевы горы	1465		1939 как поселок включен в черту Севастополя	Указом Президиума ВС РСФСР от 7.03.39 упразднен совет и включен в черту города Включен в Нахимовский р-н реш.исп. №160 от 10.05.57г.	
Балаклавский					
Хмельницкое	436	41,6		Включен в черту Севастополя решение исполкома №442 от 14.07.62 «Об упразднении Чернореченского с/с»	
Оборонное	62	18,5	В 1921 г. деревня, в1922г. поселение- Камары	Включен в черту Севастополя решение исполкома №442 от 14.07.62 «Об упразднении Чернореченского с/с»	1945г. Оборонновский с/с
Нижнее Черноречье	100	16,7	Чоргунь 1921	Включен в черту Севастополя решение исполкома №442 от 14.07.62 «Об упразднении Чернореченского с/с»	19215г.Чоргуньский с 1945 Чернореченский с/с
Верхнее Черноречье	132	20,2			
Штурмовое	1368	80,2	Новые Шули, 1923, Шули 1921	Включен в черту Севастополя решение исполкома №442 от 14.07.62 «Об упразднении Чернореченского с/с»	Шульский с/с 1923
Сахарная головка	3523	124,4	1957 как нас.пункт	Включен в Балаклавский р/с реш от 10.05.57г. протокол №12	
Флотское	12	15,3	В 1921 г. деревня, в1922г. поселение- Карань		1945г. Флотский с/с.
Упаковка	447	4,5	1948г. н.п. с-за «Красное Знамя» переименован в Ушаково		
Благодать	459	40,1	1923		
Первомайка (4-е отделение)	Нет	Нет			
Морозовка	47	9,7	Алсу 1921	Включен в черту Севастополя решение исполкома №442 от 14.07.62 «Об упразднении Чернореченского с/с»	

Пос. 10-км.	688	22,5			
Водоканал	124	28,2			
Пос. Октябрьский	930	75,5			
Балаклава				Включена в черту Севастополя реш испк. Указ Президиума ВС УССР от 24.04.57	Упразднен Балаклавский г/с Реш исполкома №160 от 10.05.57г.

Решением исполкома Севастопольского городского Совета депутатов трудящихся, протокол №12 от 10.05.57г. на основании Указа Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 26.04.57г. «О некоторых изменениях в составе Крымской области и г. Севастополя» Балаклавский г/совет и Пригородненский с/совет упразднены (Чернореченский с/совет Балаклавского района подчинен Севастопольскому городскому совету), Образован Балаклавский район

Чернореченский сельский совет упразднен решением исполкома Севастопольского городского Совета №442 от 14.08.62г.

В его состав на то время входили Черноречье, Хмельницкое, Оборонное, Штурмовое, Морозовка.

В 1952г. Пригородненский с/с включал Пригородное, Флотское, Ушаково, 1-4 отделения «Профинтерн», «Зологая Балка»; в 1957 г. с/с ликвидирован включен в черту Севастополя Реш исполкома №160 от 10.05.57г.

Пос. Мекензиевы горы и населенные пункты Бартевского с/с (в т.ч. Любимовка) включены в городскую черту Севастополя Указом Президиумом Верховного Совета РСФСР от 7.03.39г.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Монография

Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 20,2.

Уч.-изд. л. 18,1.

Тираж 500 экз.

Заказ № mru05-2025.

Издано в авторской редакции.

ООО «Альпен-Принт»

115230, г. Москва, Электролитный проезд, 3А, с2

Подписано в печать 28.12.2025.

© Росенко М.И., Скребец Е.В., 2025

© ООО «Альпен-Принт», 2025



ISBN 978-5-6055294-8-4



9 785605 529484 >