



О. А. Яценко
аспірант Національного інституту
стратегічних досліджень
(м. Київ)

УДК 351:355

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ КРИМСЬКИХ НАВІГАЦІЙНО- ГІДРОГРАФІЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

У статті проаналізовано використання навігаційно-гідрографічних об'єктів у Криму іноземними військовими формуваннями (підрозділами Чорноморського флоту Російської Федерації), розвиток державного контролю у цій сфері суспільних відносин.

В статье проанализировано использование крымских навигационно-гидрографических объектов иностранными военными формированиями подразделением Черноморского флота Российской Федерации), развитие государственного контроля в этой сфере общественных отношений.

The article highlights the use of Crimean navigation and hydrographical facilities by the foreign military formations (units of the Black Sea Fleet of the Russian Federation) and the development of governmental control in this realm of social relations.

Актуальною науковою і практичною проблемою у сфері державного управління є вивчення та удосконалення механізмів контролю за використанням навігаційно-гідрографічних об'єктів державного майна України (далі — НГО) на узбережжях Чорного та Азовського морів, зокрема, забезпечення вилучення українських НГО, які незаконно використовуються формуваннями Чорноморського флоту Російської Федерації (далі — ЧФ РФ) на Півдні України, та повернення їх, відповідно до рішень господарських судів, до сфери управління Міністерства транспорту і зв'язку України.

Вивчення теорії та практики функціонування іноземних військових баз, зокрема, в Україні, державної політики у цій сфері присвячено дослідження низки зарубіжних та вітчизняних науковців. Одним із досліджень, в якому розкрито державну політику України щодо ЧФ РФ, є книга Єжи Козакевича “Росія в політиці незалежної України” [1, с. 180-212]. На думку Агати Влодковської (Agata Wlodkowska, 2006), використання Росією своїх військ та військових баз на просторі “близького зарубіжжя” спрямоване, зокрема, на підтримку місцевих сепаратизмів [2, с. 145-154].

Американський дослідник українсько-російських взаємин Пол Д'Анієрі (Paul J. D'Anieri, 1999) вважає, що “суперечка навколо Чорноморського флоту є частиною більшого питання про те, хто контролюватиме Крим ...” [3, с. 33]. Здзіслав Ляховскі (Zdzislaw Lachowski, 2007) звертає увагу на заяву Міністра оборони Росії щодо готовності “використовувати військову силу” для захисту російських співвітчизників в країнах Співдружності незалежних держав (далі — СНД) [4, с. 48].

Вивченню проблем перебування ЧФ РФ в Україні, крім зазначених вище західних дослідників, присвячували увагу вітчизняні (В. Бадрак, В. Безкорвайний, В. Кравченко, П. Лакійчук, Ю. Лещенко, І. Лосев, В. Корендович, Д. Штибликов та інші) та російські (О. Півень, С. Усов, А. Федорових та інші) дослідники. Запити народних депутатів України як інструмент реалізації громадських ініціатив докладно описав у своїй статті О. М. Держалюк [5]. О. А. Корнієвський відзначив роль громадських об'єднань та ініціатив як суб'єкта політики національної безпеки [6]. Теоретичним засадам державного контролю було присвячено дослідження А. Аляєва, О. Ф. Андрійко, В. С. Бабкової, Ю. Г. Барабаша, С. Г. Брателя, Ю. В. Гаруста, І. К. Залобовської, О. П. Полінець, В. П. Писаренка, О. І. Сушинського, Т. С. Киричука, Л. М. Кирії, Т. В. Корнякової, В. В. Костилова, В. В. Новікова, О. П. Пащенко, Л. А. Савченко,



В. С. Шестака, С. І. Хом'яченко та інших дослідників з державного управління та юридичних наук.

Метою дослідження є аналіз нинішньої державної політики України щодо використання НГО на Півдні України, зокрема, щодо виконання рішень судів про вилучення НГО із незаконного володіння Міністерством оборони Російської Федерації (далі - МО РФ).

Протягом останніх п'яти (2005-2009) років автором статті для збору матеріалів дослідження було ініційовано (через, по—перше, письмове звернення до народних депутатів України від імені очолюваної ним Всеукраїнської молодіжної громадської організації “Студентське братство” та, по—друге, підготовку автором статті проєктів депутатських звернень) спрямування звернень та запитів народних депутатів України до органів влади України із тематики дослідження. Відтак автором було проаналізовано кілька сотень отриманих відповідей, а також копії інших документів, зокрема, відповідей на депутатські звернення і запити, ініційовані протягом 1998-2003 рр. наглядцем маяка “Сарич” Ю. І. Лещенком. Автором було застосовано загальнонауковий та спеціальні: якісні та кількісні методи дослідження, передусім, використано один із якісних методів наукового дослідження — метод аналізу документів [7, с. 199-202].

Правові засади використання НГО у Криму. Після проголошення Декларації Про державний суверенітет Української Радянської Соціалістичної Республіки (1990) та Акта Незалежності України (1991), усе майно СРСР на території УРСР стало власністю Українського народу. Остаточню питання власності було врегульовано Угодою між Україною та Російською Федерацією про взаємне визнання прав та регулювання відносин власності від 08.11.1993 р. (цією угодою Росія визнала усе майно колишнього СРСР, розташоване на території України, власністю України) [8].

Постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р., № 1282 “Про передачу до сфери управління Міністерством транспорту майна підприємств, установ і організацій гідрографічної служби, заснованих на державній власності, розташованих на території Автономної республіки Крим”, було врегульовано питання приналежності усіх НГО у м. Севастополі, АР Крим та м. Генічеськ Херсонської області до сфери управління відповідного Міністерства [9].

Щодо загального правового регулювання діяльності ЧФ РФ в Україні, слід зазначити наступне. Конституція України (п.7 ст. 17) забороняє розташування в Україні іноземних військових баз. Крім того, у п. 6 тієї ж статті Конституції зазначається, що “на території України забороняється створення і функціонування будь—яких збройних формувань, непередбачених законом”. У п. 14 Перехідних положеннях Конституції використання існуючих військових баз в Україні для тимчасового перебування іноземних військових формувань дозволяється “на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України” [8]. Проте більшість угод, підписаних між Україною і Росією щодо різних аспектів перебування ЧФ РФ в Україні не було ратифіковано, як це передбачено в Конституції України. Деякі угоди суперечать Конституції України (наприклад, Угода про взаємне визнання та регулювання відносин власності Чорноморського флоту Російської Федерації (який не є юридичною особою — О. Я.) на житловий фонд та об'єкти соціально—побутового призначення в місцях дислокації його військових формувань) [10].

Лише три угоди між Україною і Росією щодо ЧФ РФ, підписані 28.05.1997 р. було у 1999 р. ратифіковано. Це Угода про параметри поділу Чорноморського флоту (далі — Угода про параметри поділу ЧФ) [11], Угода про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України [12] та Угода про взаємні розрахунки між Україною і Російською Федерацією, пов'язані із поділом Чорноморського флоту та тимчасовим перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (далі — Угода про взаємні розрахунки) [13], проте й вони досі не в повній мірі виконуються російською стороною.

За Законом України “Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України” “об'єкти і засоби систем ... національної системи навігаційно-гідрографічного забезпечення безпеки судноплавства в територіальних водах України і державної системи геодезичних знаків оренді не підлягають” [14].



Перелік маяків та інших НГО не увійшов у додатки №№ 2 і 3 до Угоди Про параметри поділу ЧФ. Російська сторона намагається виправдати заволодіння маяками та іншими НГО тим, що хоча їх назв немає серед переліку об'єктів у додатках №№ 2 і 3, проте самі маяки є зашифрованими у цифрових позначках графі "номер військового містечка", яка вказує на місце розташування ("військову адресу") відповідного об'єкта. Так, напроти одного із об'єктів спільного користування у додатку № 2 (перелік об'єктів у м. Севастополі) у графі "номер військового містечка" містяться 12 цифрових позначок, зокрема, "297", "Я-13", "292" тощо, які тлумачиться російською стороною як, відповідно, "Ай-тодорський", "Ялтинський", "Херсонський" маяки. Слід зазначити, що Міністерство транспорту і зв'язку України, на відміну від російської сторони, вважає, що маяки "Херсонський", "Ялтинський", "Ай-Тодорський" та інші "не можна віднести до переліку об'єктів спільного користування". Щодо тлумачення позначок у графі "номер військового містечка" у Додатку № 2, то, за твердженням Міністра транспорту і зв'язку України І. В. Віньского, "зазначені номери військових містечок мають носити лише орієнтовний характер, оскільки офіційне тлумачення цих номерів не існує" [15]. Проте схожу із російською стороною позицію щодо тлумачення цих позначок як підстав для спільного користування маяками між російською і українською сторонами зайняли і МЗС та Міністерство юстиції України, про що пишуть у відповідях на депутатські звернення Г. З. Задирка відповідно в. о. Першого заступника міністра закордонних справ України Ю. В. Костенко та Міністр юстиції України М. Оніщук [16]. За такою логікою можна дійти до абсурду і вважати, що також передані в оренду Росії цілі населені пункти "м. Севастополь", "п. Кача", які, позначаючи місце розташування різних об'єктів державного майна України у додатку № 2, знаходяться із позначками "297", "Я-13", "292" в одній графі ("номер військового містечка"). Юридичну експертизу українсько-російських угод та додатків до них провели у 2002-2006 рр. господарські суди України, якими було вилучено з "незаконного володіння" ЧФ РФ усі НГО, зокрема, маяки "Ялтинський" (повернений під контроль Міністерства транспорту і зв'язку України у січні 2006 р.), "Ай-Тодорський" і "Херсонський" (продовжують використовуватися ЧФ РФ).

Формування державного контролю за використанням маяків та інших НГО у Криму. Попри те, що усі НГО є власністю України та становлять стратегічне значення для безпеки держави, виконання міжнародних зобов'язань України з безпеки мореплавства в її територіальних водах, державна політика у цій сфері тривалий час не була належним чином сформована.

Навіть поза межами Криму, на Одещині, Миколаївщині, Херсонщині НГО фактично контролювалися російською стороною, оскільки командування Червонопрапорного Чорноморського Флоту ("Краснознаменного Черноморського Флота", далі - КЧФ), до його остаточного поділу у 1997 р. на Військово-морські сили України (далі - ВМСУ) та ЧФ РФ, керувалося Міністерством оборони РФ.

Коли ж особовий склад КЧФ почав місцями, особливо поза межами Криму, присягати на вірність Україні та переходити під юрисдикцію ВМСУ, командування КЧФ почало готуватися до можливої евакуації своїх військових підрозділів із території Одещини, Миколаївщини та Херсонщини.

Як зазначає керівник прес-центру ВМСУ, капітан 2-го рангу Микола Савченко, 8 квітня 1994 р. російською стороною було знято з НГО північно-західної частини Чорного моря радіонавігаційну апаратуру та погружено її на борт гідрографічного судна "Челекен". Таким чином, за твердженням М. Савченка кораблі в цій частині Чорного моря були повністю позбавлені безпеки судноплавства. Відтак, державне навігаційне майно України з північно-західного узбережжя Чорного моря було вивезено до основної бази КЧФ у м. Севастополі [17, с. 162].

Водночас протиправні дії російської сторони щодо майна українських НГО стали мобілізуючим чинником для зусиль державної влади, спрямованих на відновлення контролю за НГО поза межами Криму. Українські військовослужбовці одеського гарнізону затримали низку офіцерів КЧФ, причетних до крадіжки радіонавігаційного майна [17, с. 163]. Після цього військовослужбовці та цивільні працівники шостого гідрографічного району КЧФ добровільно перейшли до ВМС України [17, с. 165].



Відтак Україною було відновлено роботу маяків, радіонавігаційних станцій, інших НГО, які були відключені за наказом КЧФ [17, с. 187]. Протягом 1994-1996 рр. більшість НГО, крім зони від мису Тарханкут (Північно-західний Крим) до м. Аю—Даг (Південно-східний Крим), було передано Україні.

У 1996 р. був підготовлений “Протокол узгодження поділу Гідрографічної служби Чорноморського Флоту”. Цей документ було паравано лише російською стороною в особі начальника гідрографічної служби ЧФ РФ капітана І рангу Г. Смірнова. Крім пропозиції передати більшість НГО російській стороні, цей проект цікавий тим, що є певним зрізом тогочасних позицій сторін з проблеми використання кримських НГО, містить перелік розбіжностей сторін. Так, російська сторона пропонувала передати абсолютну більшість НГО у Криму від Феодосії до миса Тарханкут в користування ЧФ РФ на підставі того, що Україні вже передано 4 склади гідротурманського майна в Керчі, Ізмаїлі, Одесі та Євпаторії. Натомість українська сторона зазначала, що деякі передані Україні склади (зокрема, у Керчі, Євпаторії) на момент своєї передачі було або ліквідовано, або звільнені від майна, яке мало там знаходитися. Тому позиція ВМС України полягала в рівному поділі усіх складів гідротурманського майна КЧФ між обома сторонами із розрахунку 50 % на 50 % по стану на 03.08.92 р. Водночас, представники ВМСУ наполягали на поверненні під контроль України 47 району гідрографічної служби, оскільки його обладнання — ремонтно-відновлювана база навігаційного обладнання, 51 окрема гідрографічна партія, а також штатне навігаційне обладнання — маяки, світні та інші навігаційні знаки, розташовані від мису Тарханкут до м. Аю-Даг забезпечує безпеку мореплавства в територіальних водах України [18].

За інформацією в. о. Генерального прокурора України С. М. Винокурова, ще 01.01.1996 Міністерство оборони Росії у “Повідомленнях мореплавцям” проінформувало усіх іноземних судновласників, що “на підставі міжурядових угод і актів ГС ВМФ РФ передала гідрографічне майно і засоби, необхідні для забезпечення безпеки мореплавства, національним гідрографічним службам країн — республік колишнього Союзу РСР на Валтійському, Чорному і Каспійському морях і відповідальності за безпеку мореплавства в територіальних водах і економічних зонах цих держав не несе” [19].

У п. 15 додатку 2 до Угоди про параметри поділу ЧФ було визначено п’ять об’єктів у м. Севастополь, які мають використовуватися спільно. Це — Управління 47 району гідрографічної служби з управлінням 23 океанографічної експедиції, Відділ гідрографічної служби ЧФ, Аерологічна станція, 3637 склад гідротурманського майна та Управління 20 гідрографічного загону. Оскільки в угоді “про взаємні розрахунки, пов’язані з поділом ЧФ та перебуванням ЧФ РФ на території України”, не було включено плату за оренду і використання НГО та об’єктів, які ВМСУ і ЧФ РФ мають використовувати спільно, у зазначеній угоді було передбачено підписання додаткових угод, які визначать взаєморозрахунки за користування російською стороною засобами навігаційно-гідрографічної і гідрометеорологічного забезпечення мореплавства у Чорному і Азовському морях, а також об’єктами державного майна України, що спільно використовуються.

У проекті угоди щодо використання НГО та встановлення оплати за користування цими об’єктами, надісланому на розгляд російської сторони, було запропоновано здійснення таких заходів: інвентаризація майна НГО, передача майже усіх НГО під контроль української сторони, відшкодування російською стороною протягом шести місяців шкоди, завдані об’єктам і майну Державної гідрографічної служби України з 1990 р. Проте російська сторона не надала своєї відповіді на український проект угоди [20]. Натомість, за словами міністра України у справах науки та технологій В. Семиноженка, під час переговорів у Санкт-Петербурзі 27-28 жовтня 1997 р. російська делегація “запропонувала свій новий проект міжурядової угоди, до якого включила питання, які були вже зняті з розгляду ще на першій зустрічі у травні 1997 р.” В. Семиноженко висловлював сподівання, що розгляд спірних питань щодо використання НГО під час засідань Змішаної Українсько-російської комісії по співробітництву призведе до вирішення цієї складної проблеми [21]. Проте протягом наступних 11 років дипломатичні переговори в рамках українсько-російської комісії так і не принесли результату.

Українська держава була позбавлена можливості контролювати безпеку мореплавства у своїх портах та територіальних водах. Більше того, представники



ЧФ РФ здійснювали руйнування НГО, їх переведення у невітний режим. Зокрема, начальник Гідрографічної служби ЧФ РФ А. Белов офіційно повідомив українську сторону (директора Севастопольського державного гідрографічного підприємства О. О. Саркісова), що “засоби навігаційного обладнання Балаклавської бухти офіційно оголошені тимчасово діючими в невітному режимі, крім ЗНЗ [засобу навігаційного забезпечення] Балаклавський передній /№ 1735.2/, який забезпечує безпеку мореплавства. Цього достатньо для забезпечення інтересів сил Чорноморського флоту Росії” [22].

Як зазначав у своєму депутатському запиті до Прем'єр-міністра України В. П. Пустовийтенка народний депутат України Б. Б. Кожин (колишній перший керівник ВМСУ) в українських територіальних водах, у тому числі у Севастополі, регулювання мореплавства, а також надання згоди на вхід до порту та вихід з нього практично здійснюються Командним пунктом ЧФ РФ при наявності відповідних служб ВМС України та Міністерства оборони України [23].

Водночас, з моменту підписання угод 1997 р. відбулася певна еволюція у підходах державної політики до проблеми використання українських НГО у Криму. Так, наприкінці 1990-х років — початку 2000 рр. органи влади України заявляли, що маяки та інші НГО передані в оренду Росії. Змінюватися ця позиція почала, значною мірою, під впливом громадськості. Як зазначає О. А. Корнієвський, “громадські об'єднання та рухи нерідко допомагають владним структурам у виконанні ними управлінських функцій, привертаять увагу широких мас населення до гострих проблем сьогодення та пропонують оптимальні способи їх вирішення” [6, с. 47-48]. Прикладом такого впливу є один із напрямків діяльності Всеукраїнської молодіжної громадської організації “Студентське братство”, пов'язаний із підготовкою відповідних депутатських звернень і запитів, громадським лобюванням заходів державної влади, спрямованих на припинення протиправних дій ЧФ РФ у Криму. Найперший громадський вплив на прийняття управлінських рішень у цій сфері здійснив мешканець маяка “Сарич” (протягом 2005-2007 рр. — керівник маяка, з 2007 р. — наглядач маяка) канд. тех. наук Юрій Іванович Лещенко. У 1998 р. він розпочав перші громадські кампанії інформаційно-просвітницького характеру, залучив до цього народних депутатів України Ю. Кармазіна, В. Кожина, Л. Кравчука, О. Омелюченка та інших. Одним із результатів діяльності Ю. Лещенка у цій сфері стало поширення серед органів влади розуміння того, що насправді маяки не перебувають в оренді у російській стороні, як представники органів влади вважали раніше. Зокрема, 28.12.1998 р. начальник управління нагляду за додержанням законів на транспорті Генеральної Прокуратури України О. І. Комісар зазначав, що “територія маяка [Сарич], його устаткування, житлові будівлі передані в оренду на 20 років Чорноморському Флоту Російської Федерації” [24].

Більше того, Севастопольський транспортний прокурор В. Б. Беляєв називав маяк “Сарич” “закритим військовим містечком”, що “належить” ЧФ РФ відповідно до неіснуючої Угоди “Про навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства в Чорному і Азовському морях”, згаданій в проміжному протоколі з українсько-російських переговорів від 27.05.1998 р. [25].

Слід звернути увагу, що у 1999 р. попри те, що вже було ухвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р., № 1282, заступник Міністра транспорту — голова Державної гідрографічної служби України О. Щипцов вважав, що НГО від мису Тарханкут до мису Аю-Даг “передані в оренду Чорноморському флоту Російської Федерації”. Констатуючи відсутність прогресу на переговорах і те, що Командуючий ЧФ РФ відмовив у проведенні спільної інвентаризації гідрографічних об'єктів, О. Щипцов все одно зазначав, що вирішення питання щодо використання НГО можливе лише шляхом домовленостей з Росією [26].

Перший віце-прем'єр-міністр України А. Голубченко від імені Кабінету Міністрів України також попри Постанову КМУ № 1282 стверджував, що кримські НГО передані в оренду російській стороні [27].

Проте невдовзі після знайомства з Ю. Лещенком Севастопольський транспортний прокурор В. Б. Беляєв звернувся до Прокурора АР Крим В. В. Шуби з доповідною запискою про незаконні дії ЧФ РФ щодо українських НГО, у якій зокрема, зазначив: “В процесі інвентаризації встановлено, що значна



частина навігаційних знаків, зокрема, в Балаклавській бухті, що знаходяться в обслуговуванні Гідрографічної служби ЧФ Росії, частково або повністю розукрупнювана й до експлуатації не піддається” [28].

Під час перевірки державною податковою адміністрацією у м. Севастополі військової частини (далі — в/ч) 49385 ЧФ РФ було встановлено, що у 1998 р. в/ч 49385 на підставі договору № 1/ОМС/98-Ко 801/11 від 18.01.1998 р. з Севастопольським міським торговим портом отримувала 82,5 % маякового збору від суден, що заходили до порту, що за 1998 р. становило 52981,96 грн., а за січень-лютий 1999 р. — відповідно 6586 грн. [29]. Для покращення фінансового становища української гідрографічної служби наказом Міністерства транспорту України від 05.02.1999 р., № 64 про цільове призначення фіксованої частини маякового, каналного і корабельного зборів для навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства [30]. Міністр транспорту України І.Данькевич наголошував, що Уряд України, відповідно до міжнародних угод, зокрема Конвенції Міжнародної Морської Організації щодо захисту людського життя на морі (САЛАС), взяв на себе конкретні зобов'язання перед міжнародною спільнотою стосовно навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства. Проте, за твердженням міністра, низка морських торговельних портів, переважно у Криму (Севастопольський, Ялтинський, Євпаторійський), ухиляються від укладання договорів зі спеціалізованими гідрографічними підприємствами Мінітрансу України ... [31] начальник Севастопольського морського торговельного порту (далі — СМТП) В. А. Очкуренко у відповідь на пропозицію директора Севастопольського державного гідрографічного підприємства О.А.Саркісова підписати договір на обслуговування НГО, розташованих в каналі та ковші річки Чорна у м. Севастополі, повідомив, що вже має договір з Гідрографічною службою ЧФ РФ, відповідно до якого СМТП має перед ЧФ РФ заборгованість на 1 липня 1998 р. на суму 105,5 тис. грн., який збирається погашати за рахунок своєї частки маякового збору, що становить 17,5 % (82,5 % від збору перераховується на рахунки російської сторони відповідно до договору СМТП і в/ч 49385 — прим. автора) [32].

Невдовзі СМТП та Севастопольське державне гідрографічне підприємство (далі — СДГП) таки підписали угоду № 903/18 від 22.03.1999 р. та додаткову угоду до неї від 07.04.1999 р. відповідно до яких НГО каналу і ковша Чорної річки будуть обслуговуватися СДГП. Директор останнього О. А. Саркісов звернувся до командира в/ч 49385 ЧФ РФ О. Дуки з проханням здійснити заміну плаваючих попереджувачих знаків (ППЗ), які знаходяться у каналі та ковші Чорної річки [33]. Проте останній відмовився задовольнити прохання українського гідрографічного підприємства, натомість запропонував, щоб українська сторона, фактично, знову платила його в/ч 49385 за навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства [34].

За результатами переговорів 8-10 січня 2002 р. представниками урядів України і Росії відповідно В. А. Зубковим та А. А. Комаріциним було підписано “Протокол російсько-українських переговорів з питання про навігаційно-гідрографічне забезпечення безпеки мореплавства в Чорному та Азовському морях”. У документі зазначалося: “сторони погодилися з необхідністю передачі Російською стороною Українській стороні усіх засобів навігаційного обладнання від мису Тарханкут до мису Аю-Даг, яке фактично перебуває в управлінні та експлуатації ГС ЧФ РФ. Така передача має бути проведена згідно з чинним законодавством України та завершена у найкоротші строки”. До протоколу було докладено додаток із переліком НГО, що мали бути передані Українській стороні на першому етапі. Водночас, в оренду російській стороні мало бути передано частину НГО (попри те, що це заборонено законом про порядок допуску), що мало бути вирішено на наступному раунді переговорів. Для вироблення процедури передачі НГО сторони домовилися створити спільну комісію [35].

З часом стало зрозуміло, що керівництво Міністерства транспорту не повністю справляється з покладеними на нього обов'язками щодо контролю за використанням НГО у м. Севастополі, АР Крим та м. Генічеську Херсонської області. Тому 15 лютого 2000 р. перший заступник Генерального прокурора України М. Гарник спрямував до Міністра транспорту України Л. М. Костюченка Припис про усунення порушень закону. У приписі М. Гарника зазначається, що



Генеральною Прокуратурою України проведено перевірку дотримання вимог Закону України “Про власність”, зокрема, схоронності та належного використання майна Гідрографічної служби України у Криму, встановлено факти його руйнування та розукомплектування [36]. У прокуратурі прийшли до висновку, що НГО, хоча й передані в оренду російській стороні (що не відповідає дійсності, до того ж на той час вже було ухвалено Закон про порядок доступу ..., який заборонив оренду НГО — примітка автора), проте належить до сфери управління Мінтрансу. Відповідно до п. 2 ст. 33 Закону України “Про власність” Мінтранс мав здійснювати контроль за ефективністю використання і схоронністю довіреного йому майна. У листі Генеральної прокуратури зазначається, що “Міністерство транспорту України в порушення цих вимог самоусунулося від виконання покладених на нього функцій щодо контролю за схоронністю та належним використанням переданого майна підприємств, установ і організацій Гідрографічної служби України, внаслідок чого через пошкодження переданого в оренду майна завдано збитків на суму 172 007,48 грн.” Оскільки “зазначені порушення законодавства мають очевидний характер, негативно впливають на безпеку мореплавства і в разі їх негайного не усунення можуть завдати істотної шкоди інтересам держави”, М. Гарник дав Міністерству транспорту 10 днів на усунення виявлених порушень закону [36].

Проте Міністерству транспорту не вдалося в повній мірі виконати припис Генеральної прокуратури. Російська сторона продовжувала утримувати і, подекуди, руйнувати українські НГО у Криму. Це спричинило ноту протесту Міністерства закордонних справ України, в якій зазначалося, що Командування ЧФ РФ не дозволяє допуск фахівців української сторони на НГО, які згідно Угоди про параметри поділу ЧФ мають використовуватися спільно. Такі дії ЧФ РФ, на переконання МЗС України, суперечать “інформації, що розповсюджувалася Міністерством оборони Російської Федерації серед користувачів Чорного та Азовського морів (Ізвещение мореплавателей ГУНиО МО РФ № 20 от 01.01.1996 г. и № 17 от 01.01.1998 г.)” [37].

Оскільки українсько-російські переговори з метою укладення міжурядової угоди про навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства у Чорному та Азовському морях велися без результату з 1995 р. [38, Арк. 2], Міністерство транспорту України звернулося до Генеральної прокуратури України з проханням вжити заходів прокурорського реагування з метою вилучення із незаконного володіння військовою частиною 49385 ЧФ РФ навігаційно-гідрографічного майна, розташованого у Криму від мису Тарханкут до м. Аю-Даг. Результатом цього став позов Генеральної прокуратури України в Господарський суд АР Крим від 30.07.2001 р., № 8/2-16511-01, спрямований заступником Генерального прокурора України В. Кудрявцевим з метою вилучення із незаконного володіння в/ч 49385 Чорноморського флоту Російської Федерації належне державній установі “Держгідрографія” гідрографічне майно, зазначене у Додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р., № 1282” [39].

Проте і після задоволення господарськими судами зазначеного позову, НГО не було повернуто Україні. Як зазначав заступник Голови Верховної Ради України О. Зінченко, бездіяльність структурних підрозділів Мінтрансу — Держгідрографії та її Севастопольського філіалу призвела до того, що не було вчасно виконано накази господарського суду АР Крим від 11.12.2001 р. про арешт 27 гідрографічних об'єктів та від 09.12.2001 про примусове вилучення НГО, через що сторона-відповідач (Міністерство оборони РФ) спромоглася розпочати повторний судовий розгляд справ відносно об'єктів у АР Крим [40].

Громадяни України, які приживають і прописані (зарєєстровані) на території НГО у Криму та м. Генічеську Херсонської області, що знаходяться під контролем ЧФ РФ, змушені платити квартплату на рахунки установ ЧФ РФ [41, арк. 1]. Більше того, громадяни України, які проживають на маяках, для отримання довідки про склад сім'ї змушені звертатися до командири в/ч 49385 ЧФ РФ [42]. На місцевому рівні органи влади та правоохоронні структури у м. Севастополі та АР Крим вважають, що ЧФ РФ використовує маяки та інші НГО на законних підставах. Зокрема, 13 грудня 2005 р. працівниками військової прокуратури ВМСУ винесено постанову про відмову в порушенні кримінальної справи стосовно посадових осіб в/ч 49385 ЧФ РФ за фактами перевищення ними службових



повноважень при експлуатації інфраструктури маяка “Сарич”. Оскільки об’єкти державного майна України на маяку “Сарич” перебувають на балансі Міністерства оборони РФ, порушень з боку посадових осіб ЧФ РФ, за твердженням українського військового прокурора, не вбачається [43].

Розгляд формування та реалізації державної політики України щодо використання навігаційно-гідрографічних об’єктів державного майна у Криму свідчить, що низка проблем залишається неврегульованою. Наприкінці 1990-х та на початку 2000-х років деякі органи державної влади України (Міністерство транспорту України, Кабінет Міністрів України, Генеральна прокуратура України та інші) всупереч законодавству вважали, що ЧФ РФ має право на оренду маяків та інших НГО. Відтак зусилля державної влади протягом певного часу було спрямовано на виявлення і фіксацію порушень російською стороною законодавства щодо використання НГО у Криму. Водночас, навіть після задоволення судами позовів прокуратури про вилучення із незаконного володіння ЧФ РФ українських НГО, цього не було зроблено. Судові виконавці Міністерства юстиції України не мають належної підтримки виконавчої влади, прокуратури і не можуть повернути НГО. Органи державної влади України продовжують значною мірою покладатися на двосторонні українсько-російські переговори і не вживають належних заходів внутрішньої політики щодо реалізації рішень судів про повернення маяків.

Для сприяння виконанню рішень судів щодо повернення України маяків та інших НГО доцільно, щоб Президент України дав доручення Генеральній прокуратурі України, по-перше, порушити кримінальні справи проти осіб, які протидіють виконанню рішень судів щодо повернення Україні НГО, по-друге, скасувати акти кримських установ та органів самоврядування, відповідно до яких українські НГО або житлові будинки на їх території ставилися на баланс структур ЧФ РФ або передавались у власність Росії.

Крім того, доцільно, щоб Міністерство внутрішніх справ та Служба Безпеки України виконали Указ Президента України від 13.08.2008 р., № 705/08 щодо контролю за пересуванням поза місцями дислокації підрозділів ЧФ РФ. Сьогодні передбачений контроль за пересуваннями підрозділів ЧФ РФ майже не здійснюється.

Справі звільнення маяків із незаконного володіння російською стороною може посприяти інформаційна кампанія, спрямована на висвітлення в Україні та в інших державах світу злочинів ЧФ РФ проти безпеки мореплавства. Адже за Конвенцією ООН про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки мореплавства, дії ЧФ РФ щодо НГО тлумачаться як злочинні.

Доцільним є подальше вивчення механізмів ефективного використання навігаційно-гідрографічних об’єктів, створення методик обрахунку збитків, спричинених невиконанням рішень судів про їх повернення під контроль Міністерства транспорту і зв’язку як уповноваженого органу державного управління.

Список використаних джерел

1. *Kozakiewicz J.* Rosja w polityce niepodległej Ukrainy / Instytut Studiów politycznych Polskiej Akademii Nauk. — Warszawa : 1999. — 361 s.
2. *Włodhowska A.* Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP — Toruń : 2006, s. 260.
3. *D’Anieri, Paul J.* Economic interdependence in Ukrainian-Russian relations — State University of New York : 1999. — 278 p.
4. *Zdzisław Lachowski.* Foreign Military Bases in Eurasia, SIPRI Policy Paper No. 18, June 2007. [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://books.org/files/PP/SIPRI18.pdf>, p. 1.
5. *Сурмін Ю. П.* Майстерня вченого : Підручник для науковця / Ю. П. Сурмін. - К. : Навчально-методичний центр “Консорціум з удосконалення менеджмент-совіти в Україні”, 2006. — 302 с.
6. *Держалюк О. М.* Запити народних депутатів України як інструмент підтримки та реалізації громадських ініціатив / О. М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1 (10). — С. 37-42.
7. *Корнієвський О. А.* Громадські об’єднання як суб’єкт політики національної безпеки: постановка проблеми / О. А. Корнієвський // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1 (10). — С. 43-50.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



9. Про передачу до сфери управління Міністерства транспорту майна підприємств, установ і організацій гідрографічної служби, заснованих на державній власності і розташованих на території Автономної Республіки Крим : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 р., № 1282 [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.uzakon.com/document/spart68/inx68228.htm>.
10. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про взаємне визнання та регулювання відносин власності Чорноморського флоту Російської Федерації на житловий фонд та об'єкти соціально-побутового призначення в місцях дислокації його військових формувань. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - С. 692-693.
11. Угода між Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту, Київ, 28.05.1997 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=643_075.
12. Угода між Російською Федерацією та Україною про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України. Київ, 28.05.1997 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643_076.
13. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про взаємні розрахунки між Україною і Російською Федерацією, пов'язані із поділом Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, Київ, 28.05.1997 р. [Електронний ресурс] - Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=643_077.
14. Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України : Закон України від ... // ...
15. Лист Міністра транспорту і зв'язку України Й. Вінського № 2636/04/10-09 від 20.03.2009 р. до народного депутата Г. О. Задирка. - Архів автора.
16. Лист в. о. Першого заступника міністра закордонних справ України Ю. В. Костенка від 06.02.2009 р. до народного депутата Г. О. Задирка, лист Першого заступника міністра закордонних справ України В. С. Огризка від 29.05.2007 р. № 610/12-123/1-1055 до народного депутата Л. Г. Лук'яненка та Лист Міністра юстиції М. В. Оніщука від 16.02.2009 р. до народного депутата Г. О. Задирка. - Архів автора.
17. *Савченко Н. А.* Анатомия необъявленной войны / Н. А. Савченко. - К. : Українська перспектива, 1997. - 344 с.
18. Протокол согласования раздела Гидрографической службы ЧФ. [парафований Начальником гідрографічної служби ЧФ РФ капітаном I рангу Г. Смірновим 9 вересня 1996 р.] - (копія) - Архів автора.
19. Лист в. о. Генерального прокурора України С. М. Винокурова від 14.11.2003 р., № 7/2-21114-03 до народного депутата Ю. А. Кармазіна (копія) - Архів автора.
20. Лист т. в. о. міністра закордонних справ України В. С. Огризка від 04.10.2007 р., № 610/12-994-174дек до народного депутата Г. Ф. Гармаш. - Архів автора.
21. Лист Міністра України у справах науки та технологій В. Семіноженка від 06.02.1998 р., № 1-20/26-42/ до народного депутата України С. О. Лупакова (копія) - Архів автора.
22. Письмо Начальника Гидрографической службы Черноморского флота России А. Белова от 02.12.1997 г., № 64/мс/1004 Директору Севастопольского государственного гидрографического предприятия А. А. Саркисову (копія) - [1] Арк. - Архів автора.
23. Запит народного депутата України Б. В. Кожина від 13.10.1998 р., № НД-317/152-1, направлений 15.10.1998 р. Головою Верховної Ради України О. Ткаченком до Прем'єр-міністра України В. П. Пустовийтенка. (копія) - Архів автора.
24. Лист Начальника управління нагляду за додержанням законів на транспорті Генеральної Прокуратури України старшого радника юстиції О. І. Комісара від 28.12.1998 р., № 04/2-18054-98 до громадянина України Ю. І. Лещенка. (копія) - [1] Арк. - Архів автора.
25. Письмо Севастопольского транспортного прокурора В. В. Беляева от 28.09.1998 г. № 47-ж гражданину Украины Ю. И. Лещенку (копія) - Архів автора.
26. Лист Заступника Міністра транспорту і зв'язку України - голови Державної гідрографічної служби України О. Шипцова від 18.02.1999 р., № 141-1/1-9-285 до Голови Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, транспорту і зв'язку Ю. В. Крука. (копія) - [2] Арк. - Архів автора.
27. Лист Першого віце-прем'єр-міністра України А. Голубченка від 06.11.1998 р., № 34-3295/4 до народного депутата Б. В. Кожина (копія) - [2] Арк. - Архів автора.
28. Докладная записка Севастопольского транспортного прокурора В. В. Беляева от 19.04.1999 г., № 82исх/99 прокурору АР Крым В. В. Шуба (копія) - [2] Арк. - Архів автора.
29. Лист заступника Міністра транспорту України М. Л. Степового від 07.05.1999 р., № 7/22-



- 16-3686 до громадянина України Ю. І. Лещенка (копія) - [2] Арк. - Архів автора.
30. Акт Державної податкової адміністрації у м. Севастополі № 2534/23-211/44 від 15.04.1999р., “Про результати перевірки Гідрографічної служби ЧФ РФ (в/ч 49385) відповідно до листа прокуратури м. Севастополя № 05/1666 від 16.03.1999 р.” (копія) — [2] Арк. — Архів автора.
31. Письмо Начальника СМПІ В. А. Очуренко от 10.08.1999 г., № К-853 Заместителю Министра транспорта Украины А. А. Щипову (копія) — [2] Арк. — Архів автора.
32. Лист Міністра транспорту України І. Данькевича від 10.03.1999 р., № 1/28-1/4-342 до Заступника Міністра транспорту - голови Укрморрціфлоту В. В. Севрюкову, начальником та капітанам морських торговельних портів України (копія) — [2] арк. — Архів автора.
33. Письмо директора Севастопольского государственного гидрографического предприятия А. А. Саркисова от 09.04.1999 г., № 242 Командиру в/ч ЧФ РФ 49385 А. А. Дука (копія) — [1] арк. — Архів автора.
34. Письмо Командира в/ч ЧФ РФ 49385 А. А. Дука от 11.05.1999 г., № 384 Директору Севастопольского государственного гидрографического предприятия А. А. Саркисову (копія) — [1] арк. — Архів автора.
35. Протокол российско-украинских переговоров по вопросу о навигационно-гидрографическом обеспечении мореплавания в Черном и Азовском морях, [підписаний 10.01.1999 р. у м. Санкт-Петербурзі, за українську делегацію В. А. Зубков, за російську делегацію А. А. Комаріцин] (копія) — [4] Арк. — Архів автора.
36. Припис Першого заступника Генерального прокурора України М. Гарника до Міністра транспорту України Л. М. Костюченка “Про усунення порушень закону” від 15.02.2000 р., № 13-27 вих.-2000. (копія) — [2] Арк. — Архів автора.
37. Нота Міністерства закордонних справ України, надіслана до МЗС РФ 27.06.2001 р., № 324/13-123/2-1041 (копія) — [1] Арк. — Архів автора.
38. Лист Першого заступника Міністра транспорту України О. Колеснікова від 23.02.2000 р., № 2/29-4—до2117 до Заступника секретаря Севастопольського міського комітету Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) Ю. І. Лещенка. (копія) — [2] Арк. — Архів автора.
39. Лист Заступника Генерального прокурора України В. Кудрявцева від 30.07.2001 р., № 2/2-10511-01 Міністру транспорту України В. П. Пустовойтенку (копія) — [4] Арк. — Архів автора.
40. Лист Заступника Голови Верховної Ради України О. О. Зінченка від 01.07.2003 р., № 03-7/36433 до Міністра транспорту України Г. М. Кирпи (копія) — [2] Арк. — Архів автора.
41. Лист Першого заступника Міністра В. С. Огрізка від 13.07.2007 р., № 610/18-123/1-1439 до Голови ВМГО “Студентське братство” О. А. Яценка. — [2] Арк. — Архів автора.
42. Справка от 30.04.2003 г., выдана Буйволу Игорю Александровичу, г. Евпатория, Евпаторийский маяк, д. 1, кв. 7, начальником в/ч 49385 ЧФ РФ А. Дука — [1] Арк. — Архів автора.
43. Лист ТВО військового прокурора Севастопольського гарнізону Р. О. Склярова від 07.09.2007 р., № 3845 до народного депутата України Г. Ф. Гармаш. — [1] Арк. — Архів автора.

*Рекомендовано до друку кафедрою економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 18 від 23 квітня 2009 року)*

Надійшла до редакції 03.05.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009



