

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ІНОЗЕМНИХ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано удосконалення механізмів державного контролю за діяльністю Чорноморського флоту Російської Федерації (далі — ЧФ РФ) у соціально-економічній сфері. Замість двосторонніх переговорів, які ведуть дипломати України та Росії з невеликими результатами, пропонується реалізувати низку заходів внутрішньої політики з боку Президента України, Генерального прокурора та, передусім, органів виконавчої влади України.

The article is focused on improving the mechanisms of governmental control of activities of the foreign military formations (the Black Sea Fleet of the Russian Federation, BSFRF) in Ukrainian social and economic sphere. Instead of continued bilateral negotiations between Russia and Ukraine (which brought no result for years) a range of internal policy measures is proposed to be undertaken by Ukrainian President, Prosecutor General and primarily executive bodies.

ВСТУП

Здійснення органами виконавчої влади України контролю за діяльністю іноземних військових формувань — підрозділів Чорноморського флоту Російської Федерації (далі — ЧФ РФ) в Україні передбачено в Законі України "Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України" (далі — Закон про порядок допуску), а також деталізовано у розпорядженні Кабінету Міністрів України (далі КМУ) від 3.12.2001, № 553-р. Про здійснення контролю за діяльністю ЧФ РФ, що тимчасово перебуває на території України [1].

Діяльність іноземних військових формувань має значний соціально-економічний вплив у Криму в сферах зайнятості населення, пенсійного забезпечення, податкових відрахувань, а також у суспільно-політичній сфері. У документації з планування території Криму передбачено окремий рядок "Іноземні військові формування" [2].

Вивченню державного контролю

за діяльністю іноземних військових формувань, зокрема за діяльністю ЧФ РФ в Україні, присвячували увагу представники Національного інституту стратегічних досліджень: Григорій Перепелиця (2003), Олексій Іжак (2006), Олексій Волович (2008), інші вітчизняні (В. Бадрак, П. Лакійчук, Ю. Лещенко, Д. Штибликов) та зарубіжні (Є. Козакевич, Т. Кузьо, Р. Ларсон, З. Ляховскі, М. Маїгре, Я. Хеденског, Т. Фельгенгауер, Дж. Шерр) дослідники. Водночас представники Національної академії державного управління при Президентові України — І. Розпутенко (2002), І. Грицяк (2002) та інші розкрили економічні аспекти європейської інтеграції України. Теоретичним засадам державного контролю було присвячено дослідження А. Аляєва, О. Ф. Андрийко, В.С. Бабкової, Ю.Г. Барабаша, С.Г. Брателя, Ю.В. Гаруста, І.К. Залубовської, О.П. Полінець, В.П. Писаренка, О.І. Сушинського, Т.С. Киричука, Л.М. Кирій, Т.В. Корнякової, В.В. Костилова, Ю.В. Кочеткова, В.В. Новікова, О.П. Пащенко, А.А. Савченко, В.С. Шестака, С.І. Хо-

м'яченко та інших дослідників з державного управління та юридичних наук.

Актуальним теоретичним і практичним завданням державного управління в Україні залишається удосконалення механізмів державного контролю за діяльністю ЧФ РФ у соціально-економічній сфері, що і становить мету цієї статті. Протягом останніх п'яти (2005—2009) років автором статті для збору матеріалів дослідження було ініційовано спрямування понад півтори тисячі звернень та запитів народних депутатів України (шляхом підготовки проєктів депутатських звернень і запитів у відповідь на власні звернення до народних депутатів) до органів влади України з тематики дослідження. Цей метод реалізації громадських ініціатив докладно описав О.М. Держалюк [3]. Відтак автором було проаналізовано понад тисячу отриманих від органів влади України відповідей, використовуючи один із якісних методів наукового дослідження — метод аналізу документів [4, с. 199—202]. Також було застосовано інші загальнонаукові та спеціальні: якісні та кількісні методи дослідження.

РЕЗУЛЬТАТИ

Аналіз нормативно-правових актів України можна підсумувати наступним чином. Лише три перші угоди між Україною і Російською Федерацією (РФ) щодо ЧФ РФ, які було підписано 28.05.1997 р., пройшли необхідну процедуру ратифікації Верховною Радою. Це Угода про статус та умови перебування ЧФ РФ на території України (далі — Угода про статус ЧФ РФ), Угода про параметри поділу Чорноморського флоту [колишнього СРСР] (далі — Угода про параметри поділу ЧФ) та Угода про взаємні розрахунки між Україною і РФ, пов'язані із поділом Чорноморського флоту та тимчасовим перебуванням ЧФ РФ на території України (далі — Угода про взаємні розрахунки). Перелік об'єктів державного майна України, які ЧФ РФ може використовувати, міститься виключно у додатках 2 (по м. Севастополь) і 3 (по Автономній Республіці Крим) до Угоди про параметри поділу ЧФ. Водночас у цих додатках відсутні маяки та сотні інших об'єктів державного майна України, землі водного фонду (акваторії бухт), причальні споруди завдовжки понад 6 тис. метрів, які контролює та експлуатує ЧФ РФ без законних підстав. Протягом 1998—2000 рр. було підписано ще низку українсько-російських угод, які регулюють порядок здійснення соціально-економічних і суто військових напрямів діяльності ЧФ РФ в Україні, взаємини та взаєморозрахунки російської та української сторін у цьому контексті. Міжурядові угоди 1998—2000 рр. так само, як і угоди 1997 р., містять застереження про необхідність їх ратифікації. Проте, всупереч вимогам Конституції України та

пункту "г" частини другої статті 9 Закону України "Про міжнародні договори України", зазначені угоди не були ратифіковані. Тому вони не можуть, відповідно до п. 14 Перехідних Положень Конституції України, визначати порядок тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань.

Відповідно до п. 2 ст. 2 Угоди про взаємні розрахунки ЧФ РФ використовує об'єкти державного майна України та земельні ділянки відповідно до законодавства України. Отже, передусім Закону "Про оренду державного і комунального майна", ст. 12 якого зазначає, що "договір оренди вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору" [5]. Встановлено, що ЧФ РФ досі не розпочав оренду об'єктів державного майна України. Фонд державного майна України (далі — ФДМУ) прийшов до висновку, що "жодного договору оренди на об'єкти, які містяться у додатках №№ 2, 3 Угоди ... не укладено" [6]. ЧФ РФ утримує маяки та інші об'єкти у Криму та м. Генічеську Херсонської області, оренда яких не передбачена в угоді 1997 р.

Центральними органами виконавчої влади України (далі — ЦОВВУ) було зафіксовано ряд правопорушень, спричинених діяльністю ЧФ РФ у соціально-економічній сфері. Зокрема, було виявлено, що командування ЧФ РФ активізувало втручання у суспільно-політичні процеси в Україні через надання офісних приміщень на території військових частин ЧФ РФ для діяльності громадських організацій ("Російської общини Феодосії", Народного фронту "Севастополь — Крим — Росія", "Представництва інституту країн СНД у м. Севастополі"), які за рішенням суду або правоохоронних органів України були визнані причетними до сепаратистської та іншої протиправної діяльності. На території будинку офіцерів ЧФ РФ у м. Феодосія "Російська община Феодосії" проводила збори з планування та організації масових акцій громадянської непокори, які призвели до зриву навчань України та НАТО у Криму в червні 2006 р., крім того, ця організація сприяла жителям Криму в отриманні паспортів Російської Федерації [7].

Водночас органами влади було встановлено, що участь ЧФ РФ у підтримці соціальної сфери населених пунктів його перебування слабшає: скорочується зайнятість місцевих мешканців на підприємствах ЧФ РФ, протягом 1997—2008 податкові надходження від установ ЧФ РФ у м. Севастополі зменшилися з 15% до близько 7%, збільшується заборгованість господарюючих суб'єктів ЧФ РФ перед Пенсійним фондом України. Відбувається ухилення низки установ ЧФ РФ від сплати податків на сотні тисяч гривень щороку, через

що вже порушено низку кримінальних справ [8]. Лише за 2005 р. завдяки податковим перевіркам було донараховано 4 775,2 тис. грн. несплачених податків та інших платежів від установ ЧФ РФ [9]. Було встановлено, що у 1998 р. в/ч 49385 отримувала 82,5% маякового збору від суден, що заходили до Севастопольського морського торгового порту [10].

Президент України В. А. Ющенко у травні 2007 р. доручив Генеральному прокурору України розслідувати протиправні дії представників ЧФ РФ, здійснені 29 квітня 2007 р. в районі маяка Херсонський в м. Севастополі. Йшлося про незаконне заволодіння маяком, наругу над Державним Прапором України, перешкоджання роботі журналістів та проведенню мирної демонстрації ВМГО "Студентське братство". Проте органи прокуратури України перенадресували розслідування зазначених протиправних дій прокурору Північнокавказького військового округу Росії, який відповів, що під час перевірки законності зазначених дій військовослужбовців ЧФ РФ в районі маяка "Херсонський" порушення законодавства Російської Федерації не встановлено [11]. Після зазначених подій на маяку "Херсонський" Російська сторона у своїй дипломатичній ноті офіційно заявила про те, що у Криму, як і в Абхазії, Південній Осетії чи Придністров'ї, російські війська можуть порушувати міжнародні угоди з міркувань безпеки та захисту місцевого населення. У російській ноті зазначається: "безпека об'єктів ЧФ РФ на території України має важливе значення ... для населення місць їх базування, а тому вжиття заходів із забезпечення безпеки цих об'єктів не може пов'язуватися із їх статусом відповідно до базових угод" [12]. Досі не прозвучало належної реакції України на цю безпрецедентну заяву Росії, яка визнає, що ЧФ РФ діє всупереч українсько-російським угодам.

Суттєвою проблемою державного контролю є те, що всупереч ст. 23 Закону про умови допуску органи прокуратури України не здійснюють належний нагляд за діяльністю ЧФ РФ в Україні. Зокрема, керівники прокуратури АР Крим протягом 2008—2009 рр., відповідаючи на звернення автора статті та кількох народних депутатів, зазначали, що немає підстав для прокурорського реагування через порушення Чорноморським флотом РФ Конституції та законів України, зокрема, в частині орендномайнових відносин, оскільки закони зворотної сили не мають, а "військові бази Російської Федерації розміщені на території України до прийняття Конституції України та Закону "Про оренду державного і комунального майна" [13]. Досить часто місцеві органи влади не помічають або ж свідомо підтримують втручання ЧФ РФ у гуманітарну, соціальну та інші

сфери життя українського суспільства в Криму, навіть ініціювали рішення суду про безстрокову заборону пікетувань об'єктів державного майна України, які незаконно використовуються ЧФ РФ [14].

ВИСНОВКИ

Для удосконалення механізмів державного контролю за діяльністю ЧФ РФ в Україні необхідно сформулювати принципово інші підходи до вироблення державної політики України у цій сфері. Двосторонні переговори між Україною і Росією роками не можуть вирішити жодну з основних проблем, пов'язаних з діяльністю ЧФ РФ в Україні: втручання ЧФ РФ у внутрішні справи України; порушення формуваннями ЧФ РФ законодавства України та двосторонніх угод; невиконання рішень судів про вилучення із незаконного володіння Міністерством оборони РФ маяків (які російська сторона повинна виконувати відповідно до Угоди країн СНД про вирішення спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності); небажання російської сторони завершити інвентаризацію державного майна України, яким користується ЧФ РФ; відсутність плану виведення ЧФ РФ з України до травня 2017 р. тощо. Тому потрібно перейти від двосторонніх українсько-російських дипломатичних переговорів до здійснення комплексу заходів внутрішньої політики України, а також до залучення міжнародних, зокрема, судових інституцій, країн-гарантів національної безпеки України.

Необхідно посилити контроль за діяльністю місцевих та деяких центральних органів влади, аби припинити наявні спроби саботажу державної політики щодо контролю за діяльністю ЧФ РФ в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування шляхом внесення змін до Конституції України, чого домагається низка фракцій Верховної Ради, може мати дестабілізуючий вплив на суспільно-політичну ситуацію у Криму, інших регіонах Півдня і Сходу України, зменшить можливість державного контролю за діяльністю ЧФ РФ в Україні, може започаткувати розвиток Придністровського сценарію у Криму.

Варто створити спеціальний орган державної влади України, відповідні структурні підрозділи у Секретаріаті Президента України, Кабінеті Міністрів України, Севастопольській міській державній адміністрації, представництві Президента України в АР Крим, які відповідатимуть за координацію контролю за діяльністю ЧФ РФ з боку правоохоронних структур, органів виконавчої влади України на відповідному рівні чи території. Необхідно вжити заходів для припинення порушення трьох основних вимог Конституції України щодо присутності ЧФ РФ в Україні (умови оренди, тимчасовості, ратифікації будь-яких

міжурядових угод, які визначають порядок діяльності ЧФ РФ в Україні). Щодо конституційної вимоги оренди необхідно забезпечити підписання договорів оренди принаймні на вже погоджені між МЗС України та Росії 215 земельних ділянок. Для гарантування тимчасовості перебування ЧФ РФ доцільно, щоб Президент України (за умов якщо уряд і надалі зволікатиме із виконанням Указу Президента № 463/2008 від 20.05.2008) вніс на розгляд Верховної Ради законопроект про припинення дії угод 1997 р. щодо ЧФ РФ з травня 2017 р., а Верховна Рада ще до виборів Президента України 2009—2010 рр. ухвалила відповідне рішення. (Навіть прихильникам продовження базування ЧФ РФ в Україні після 2017 р. це дасть можливість домовлятися з Росією на принципово нових, більш вигідних для України умовах, коли замість списання боргу по 97,75 млн дол. США щорічно, можна буде перейти до прямих орендних платежів за ринковими цінами.) Необхідно забезпечити ратифікацію (або відмову від ратифікації та повторне підписання, цього разу — із додержанням вимог Конституції України) підписаних протягом 1998—2000 рр. українсько-російських міжурядових угод щодо ЧФ РФ.

Оскільки російська сторона зтягує погодження результатів земельної інвентаризації, доцільно, щоб Державний комітет земельних ресурсів України самостійно оголосив результати проведеної ним інвентаризації земельних ділянок, якими користується ЧФ РФ в Україні, забезпечив реєстрацію прав на користування цими земельними ділянками за конкретними ЦОВВУ, назвав ринкові ціни за оренду земель, водних акваторій, зокрема тих, що не згадані в угодах, але фактично використовуються ЧФ РФ. Слід враховувати, що визначена українською стороною річна вартість оренди водних акваторій у м. Севастополі за цінами середини 90-х років мала складати 30 млн дол. США, а вартість оренди лише земельних ділянок під об'єктами флоту — від 1192,46 до 2258,61 млн дол. США [15]. Фонд державного майна, Міністерство транспорту і зв'язку та інші ЦОВВУ повинні зареєструвати у місцевих органах влади та місцевих установах бюро технічної інвентаризації свої майнові права на об'єкти державного майна, якими користується ЧФ РФ і які належать до їх сфери управління. У разі потреби доречно ухвалити додаткові нормативні акти уряду. Після цього Президент України зможе дати доручення органам прокуратури:

— аналогічно до розпочатого повернення маяків та інших навігаційних об'єктів в судовому порядку подати позови в господарські суди для повернення об'єктів державного майна та земельних ділянок України, зокрема, земель водного фон-

ду (акваторій бухт) та причальних споруд, які не були зазначені в Угоді про параметри поділу ЧФ РФ, але знаходяться у володінні ЧФ РФ;

— порушити кримінальні справи проти осіб (військовослужбовців ЧФ РФ і цивільних працівників ЧФ РФ, що є громадянами України), які протидіють виконанню рішень судів щодо повернення Україні маяків та інших об'єктів, або які причетні до руйнування, відчуження державного майна України;

— забезпечити припинення укладених ЧФ РФ договорів суборенди (або "спільної діяльності"), за якими ЧФ РФ передає об'єкти державного майна України в користування комерційних структур та про-російських організацій;

— призупинити (скасувати) рішення місцевих установ та органів влади у Криму, відповідно до яких об'єкти державного майна України було зареєстровано на балансі ЧФ РФ або передано у власність Міністерства оборони РФ та відставних офіцерів Чорноморського флоту.

Було б доречно, щоб МЗС України:

— відповідно до пункту 2 статті 24 Конвенції ООН з морського права повідомило світову спільноту, країн — гарантів територіальної цілісності України, що ЧФ РФ незаконно заволодів маяками, причальними спорудами та сотнями інших об'єктів державного майна України, чинить опір виконанню рішень господарських судів України, звернулося у цьому питанні до міжнародних судових інституцій;

— відмовилось від трактування так званих "карт до угод 1997 р." (які не є частиною угод) та "номерів військових містечок" як підстав для використання російською стороною маяків, акваторій бухт, інших об'єктів, земельних ділянок, що не згадані в додатках 2 і 3 до угоди про параметри поділу ЧФ;

— запропонувало російській стороні проект нової угоди або пакет угод, що одночасно дозволить ЧФ РФ до 2017 р. використовувати землі водного фонду — акваторії бухт (які не були зазначені в угоді про параметри поділу ЧФ) і водночас врегулює суттєві для української сторони питання, зокрема, механізм і порядок виведення ЧФ РФ до 27 травня 2017 року.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2001 р. № 553-р. Про здійснення контролю за діяльністю ЧФ РФ, що тимчасово перебуває на території України // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=553-2001-%F0>.

2. Лист міністра регіонального розвитку та будівництва В.С. Куйбіди від 23.04.2009 № 10/2-665 до народного депутата Г.О. Задирка. — Архів автора.

3. Держалюк О.М. Запити народних депутатів України як інструмент підтримки та реалізації громадських ініціатив // Стратегічні пріоритети. — 2009. — 1 (10). — С. 37—42.

4. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: Підручник для науковця. — К.: Навчально-методичний центр "Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні", 2006. — 302 с.

5. Лист Голови Фонду державного майна України В.П. Семенюк № 10-16-12912 від 19.08.2005 до народного депутата А.Г. Лук'яненка. — Архів автора.

6. Закон України "Про оренду державного і комунального майна", в редакції Закону від 14.03.1995 № 98/95-ВР // Відомості Верховної Ради. — 1995. — № 15. — С. 99. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2269-12>.

7. Лист Голови Служби Безпеки України В.О. Наливайченка № 2/3-78/17 від 16.04.09 до народного депутата України Г.О. Задирка. — Архів автора.

8. Лист Заступника Генерального прокурора України Р. Кузьміна від 14.03.2008 № 08/1-16511-01 до народного депутата України Г.О. Задирка. — Архів автора.

9. Лист в.о. Голови Державної податкової адміністрації у м. Севастополі Я.І. Зумського від 24.10.07, № 153/я/13-005 до громадянина О.А. Яценка. — Архів автора.

10. Акт Державної податкової адміністрації у м. Севастополі від 15.04.1999 № 2534/23-211/44 "Про результати перевірки Гідрографічної служби ЧФ РФ (в/ч 49385) відповідно до листа прокуратури м. Севастополя № 05/1666 від 16.03.99 р." (копія) — Архів автора.

11. Лист заступника міністра закордонних справ України Ю. В. Костенка № 12-123/1-1379 від 6.07.07 до народного депутата України Г. Ф. Гармаш. Архів автора.

12. Письмо военного прокурора войсковой части 90935 Северо-Кавказского военного округа полковника юстиции К.И. Самарского от 02.07.07 № 1/1/4687 к военному прокурору Севастопольского гарнизона [Военно-морских Сил Украины] Звейко Н.И. (копія) — Архів автора.

13. Лист заступника прокурора АР Крим Т. Дрібоцької від 18.03.2009 № 7/1-7224-05 до Голови ВМГО "Студентське братство" О. Яценка. Архів автора.

14. Заявление Председателя Ленинской районной государственной администрации В.А. Галичего в Ленинский районный суд г. Севастополя об ограничении права на проведение митинга от 19.07.2005 № 3158/29-1.1. (копія) — Архів автора.

15. Близнаков С. Чорноморський флот — хроніка угоди про взаємні розрахунки // Голос України. — 17 січня 2006 р.

Стаття надійшла до редакції 25.05.2009 р.