

УДК 502.3 (047.32) (292.471)

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АР КРЫМ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА*Ветрова Н.М.*

В статье рассмотрены подходы правового регулирования мероприятий по обеспечению экологической безопасности в регионах. Конкретизирована нормативно-правовая база экологического управления в АР Крым в рамках полномочий государственных органов управления.

Ключевые слова: экологическое управление, нормативно-правовая база, правовые акты региональных органов государственного управления, меры по совершенствованию правового обеспечения экологического управления.

На современном этапе управление экологической безопасностью приобретает все большее значение, поскольку с одной стороны не преодолены негативные тенденции в развитии экологических процессов, а с другой – расширяется в обществе понимание важности решения проблем безопасности жизни не только живущего сегодня поколения, но и будущих. Решение данной проблемы разрабатывалось в работах многих ученых - Боков В.А., Лущик А.В. [1], Шевчук В.Я., Саталкин Ю.Н., Билявский Г.А. [2], Хлобистов Е.В. [3], в том числе правоведами - Слепченко Т. [4], Андрейцев В. [5], Химич А. [6], Заржицкий А. [7]. Однако вопросы нормативно-правового обеспечения управления экологической безопасностью региона требуют конкретизации, что являлось целью статьи.

Экологическое управление в экологическом праве классифицируется в зависимости от субъекта управления: государственное, общественное, производственное. Общественное управление основано на правовых нормах Закона Украины «Про охрану окружающей природной среды» (статьи 9, 21) [8]. Управление производственной деятельностью предприятий осуществляется на основе положений статьи 29 Закона Украины «Про охрану атмосферного повітря» в части вопросов охраны атмосферы от производственных выбросов и на положениях Закона Украины «Про природно-заповідний фонд України», в соответствии с которым непосредственное экологическое управление природно-заповедным фондом осуществляют предприятия, в чьем ведении данный фонд находится [9].

В Украине государственное экологическое управление осуществляется органами государственной исполнительной власти и при этом особое значение имеет региональный уровень управления. В настоящее время происходит процесс нарастания специфических экологических проблем на каждой отдельной территории, а также возрастания роли регионов, как в социально-экономическом плане, так и в решении проблем окружающей природной среды. При этом значение реализации норм экологического права на региональном уровне повышается. Именно поэтому экологическая безопасность в регионе все больше становится объектом правового регулирования, требует конкретизации, как в процессе разработки и реализации правовых процедур взаимодействия всех институтов власти, хозяйствующих субъектов, правоохранительных органов, общественных организаций, так и организационно-правовых норм контроля, финансирования, исследования и др. При этом существует понимание [7, с.63], что экологической безопасности страны в целом без обеспечения экологической безопасности отдельной ее части осуществить невозможно и на региональном уровне принимаются соответствующие правовые документы, действие которых распространяется на отдельную территорию в рамках административного деления. Преимуществом данных документов можно считать уровень конкретизации рассматриваемых экологических проблем и мероприятий по их решению применительно к данной административной территории.

Государственное управление экологической сферой осуществляется посредством разработки, реализации и контроля государственных программ, обеспечивающих решение проблем сохранения, возобновления характеристик, охраны окружающей природной среды на основе действующих нормативно-правовых актов, которые постоянно совершенствуются. Так, в частности вместо утратившего силу Постановления КМУ «Про порядок розроблення державних екологічних про-

грам» был принят в 2004 году Закон Украины «Про государственные целевые программы» [10], в котором одной из сфер государственных целевых программ выделена охрана окружающей среды, а в соответствии с направленностью – экологические государственные целевые программы, целью которых является осуществление общегосударственных природоохранных мероприятий, предупреждения катастроф экологического характера и ликвидация их последствий [10, статья 3]. Иницируют целевые программы в том числе и на региональном уровне. Важным аспектом разработки целевых программ, которые имеют неэкологическую направленность является обязательная оценка экологических последствий по ожидаемым результатам выполнения таких программ.

Региональные экологические программы, планы охватывают значительный комплекс проблем отдельного региона в зависимости от складывающихся особенностей состояния окружающей природной среды. Так, в Днепропетровской области разработан и реализуется «Региональный план действий по обеспечению экологической безопасности Днепропетровской области», в котором проведена классификация производств региона по степени опасности и утилизации отходов и определены меры по предотвращению ухудшения обстановки, на основе комплексной экологической оценки территории области предусматривает классификацию по степени напряженности экологической ситуации – выделяет территории с благоприятной, удовлетворительной, опасной и критической ситуацией. Однако не все аспекты, связанные с проблемой производственных загрязнений решены в названном плане и предлагаются определенные шаги по совершенствованию этого документа исходя из задач Концепции развития Днепропетровского региона [7, с. 67].

Особое место в административно-территориальном устройстве Украины занимает Автономная Республика Крым – «...неотъемлемая составная часть Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению [11, с. 3]». К числу таких вопросов (статья 17) относятся вопросы охраны окружающей природной среды АР Крым – «...обеспечивается охрана окружающей природной среды, включая природно-заповедный фонд, курортные, рекреационные, лечебно-оздоровительные, водозащитные и иные типы территорий и объектов. ...АР Крым разрабатывает и осуществляет мероприятия и программы по обеспечению экологической безопасности [11, с. 15]».

К ведению АР Крым относятся (статья 18) широкие права в сфере охраны окружающей среды и природопользования – «...разработка и утверждение программ рационального природопользования, охраны окружающей природной среды в АР Крым в соответствии с общегосударственными программами и их реализация [11, с. 19]; решение вопросов экологической безопасности, рационального использования, охраны, воспроизводства земли и природных ресурсов, объявление карантина и зон стихийного бедствия в соответствии с законами Украины [11, с. 21]; инициирование введения чрезвычайного положения и установления зон чрезвычайной экологической ситуации в АР Крым или отдельных ее местностях [11, с. 22]».

Верховная Рада АР Крым как представительский орган, выражающий интересы граждан, территориальных громад, местного самоуправления в пределах своих полномочий, разрабатывает и принимает нормативно-правовые акты в виде постановлений, в том числе и по вопросам охраны окружающей природной среды. Так, Верховная Рада АР Крым приняла Постановление «О Программе охраны и улучшения состояния окружающей природной среды в Автономной Республике Крым на 1999-2001 годы» №803-2/99 от 17.11 1999 г., в которой были определены основные показатели, характеризующие окружающую природную среду территории, интенсивность ее использования и загрязнения в Крыму; сформулированы основные экологические проблемы территории и основные направления мероприятий настоящей Программы (охрана от загрязнения атмосферного воздуха, охрана от загрязнения и рациональное использование водных ресурсов, экологически безопасное складирование, обезвреживание и утилизация отходов, охрана и рациональное использование недр, земель, растительности, животного мира, природно-заповедного фонда, охрана и рациональное использование земель, охрана и рациональное использование растительности, охрана и воспроизводство животного мира, охрана, расширение и улучшение состояния природно-заповедного фонда, охрана и рациональное использование минеральных ресур-

сов, обеспечение радиационной безопасности, обеспечение экологического контроля и управления состоянием окружающей природной среды, экологическое образование и воспитание населения, повышение экологической квалификации специалистов, международное сотрудничество для решения экологических проблем республики), итоговые показатели по результатам реализации программы. В развитие данного вопроса также принимались Постановления ВР АР Крым «Об упорядочении взимания сборов за загрязнение окружающей природной среды в Автономной Республике Крым» (N 730-2/1999 г.), «О мерах по улучшению экологического состояния долин рек в Автономной Республике Крым и рациональному использованию их природных ресурсов» (N 911-2/2000 г.), «О Региональной программе защиты населенных пунктов и сельхозугодий в Автономной Республике Крым от вредного действия вод на 2001-2005 годы» (N 1813-2/2001 г.).

Для внедрения системы мониторинга состояния окружающей природной среды была разработана и принята «Программа ведомственной системы мониторинга окружающей природной среды в Автономной Республике Крым на 2002-2005 годы» (№ 340-3/2002г.). В Программе определены особенности экологического мониторинга в Крыму: при сравнительно небольшой территории площадью (без г. Севастополя) 26,08 тыс. км² отмечается исторически сложившееся соединение уникальной природы, гидроминеральных ресурсов озера Сиваш, лечебных грязей озера Майнаки, природно-заповедного фонда и химического комплекса Северного Крыма, рисосеяния, объектов оборонного комплекса и т.д. Выявлены проблемы организации мониторинга (устаревшее лабораторное оборудование, недостаточное количество передвижного оборудования, низкий уровень компьютеризации) и определены меры по их преодолению. Также установлены объекты и перечень точек наблюдения за состоянием окружающей природной среды на территории Крыма, утверждена организационная структура проведения мониторинга.

В последующие годы Верховная Рада Крыма рассмотрела вопросы «Об упорядочении сети территорий природно-заповедного фонда местного значения в Автономной Республике Крым», «О положении, сложившемся в Автономной Республике Крым в результате чрезвычайной ситуации природного характера, преодолении ее последствий», «О Положении о порядке установления лимитов и выдачи разрешений на использование природных ресурсов в границах территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения в Автономной Республике Крым», «О Порядке объявления природных территорий Автономной Республики Крым курортными территориями местного значения».

В настоящее время действует Региональная программа по охране и воспроизводству лесов, повышению их продуктивности и рационального использования на 2005-2015 гг., однако следует отметить, что не все правовые вопросы урегулированы в действующих документах. Целесообразно расширение, углубление программных решений по охране окружающей природной среды в Крыму ввиду важности сохранения уникальных природных и исторических комплексов не только регионального, но и мирового уровня.

Совет министров АР Крым как орган исполнительной власти в АР Крым осуществляет функции и полномочия, отнесенные к его самостоятельному ведению, в том числе и по вопросам охраны окружающей природной среды, организации и обеспечения безопасных и здоровых условий жизни населения [11, с. 49-50]. Советом министров АР Крым принимались решения по важным в экологическом плане проблемам: «О специальном противооползневом режиме в оползневых и оползнеопасных зонах Автономной Республики Крым», «О финансировании природоохранных мероприятий из Республиканского (Автономной Республики Крым) фонда охраны окружающей природной среды в 2005 году», «О мерах по охране водных живых ресурсов».

Постановлением СМ АР Крым в республике создан и действует специальный региональный орган исполнительной власти в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, заповедного дела, экологической и, в пределах своей компетенции, радиационной безопасности на территории Автономной Республики Крым. Республиканский комитет Автономной Республики Крым по охране окружающей природной среды (с 1997 по 2005 г.г. – Государственный комитет республики Крым по охране окружающей среды и природных ресурсов) функционально подчиняется Министерству охраны окружаю-

щей природной среды Украины и входит в систему республиканских органов исполнительной власти Автономной Республики Крым. В пределах своих полномочий Рескомприроды Крыма обеспечивает реализацию государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, а также обеспечивает экологическую и, в пределах своей компетенции, радиационную безопасность на территории Автономной Республики Крым. Разрабатываются нормативы ведения учета токсичных отходов, решения по определению территорий заповедных зон, приказы о мерах по охране атмосферы от выбросов автомобильного транспорта и другим вопросам, которые входят в компетенцию Рескомприроды Крыма. Однако существуют многие сферы охраны окружающей природной среды, которые требуют дальнейшего правового сопровождения на региональном уровне. Так, требуется разработка правового сопровождения вопросов использования минеральных ресурсов АР Крым (в частности перевод крымских месторождений пильного известняка с общенационального на местный уровень управления), функционирования предприятий по сортировке и переработке (утилизации) ТБО в регионе, мониторингу качества водных ресурсов полуострова, прекращению функционирования Бахчисарайского и Джанкойского полигонов ядохимикатов и др.

ВЫВОДЫ

В целом, нормативно-правовая база охраны окружающей природной среды и безопасности в Украине и на региональном уровне на данном этапе требует определенных корректировок и совершенствования. Следует отметить, что нормативно-правовые документы разных уровней регулирования (законы, постановления, положения, программы, правила) отличаются по структуре подачи материала о мерах и действиях. Поскольку аналогичная информация в различных документах часто располагается в несоответствующих разделах или в другой последовательности, то эта особенность затрудняет восприятие положений актов, а также усложняет разработку и реализацию мероприятий в экологическом управлении на различных его уровнях. Также отмечается определенная несогласованность действующих нормативных документов на отраслевом и высшем уровне управления, что часто связано с непроработанностью схем утверждения и регистрации таких документов. Кроме того, анализ действующих на региональном уровне Автономной Республики Крым программ и планов позволяет сделать вывод о недостаточном охвате правовыми документами проблематики охраны окружающей природной среды, природопользования в регионе. Так, не принята на текущий период и перспективу комплексная Программа охраны и улучшения состояния окружающей природной среды в Автономной Республике Крым (действие предыдущей завершено 2001 г.), не урегулированы вопросы комплексного сбора и утилизации промышленных отходов, твердых бытовых отходов, мероприятий по поддержанию санитарного состояния городов-курортов, охране атмосферного воздуха от промышленных и других загрязнений и ряда других экологических проблем полуострова.

Важным направлением совершенствования нормативно-правового обеспечения экологического управления является дальнейшее углубление научного обеспечения процесса разработки, реализации и контроля экологической политики на региональном и местном уровнях, включая потенциал научных и общественных организаций. Так, в АР Крым проводятся научные исследования по проблемам экологии учеными научно-исследовательского центра «Технологии устойчивого развития Таврического национального университета им. В.И. Вернадского» (подготовлены «Региональная программа формирования национальной экологической сети в АР Крым на период до 2015 г.», «Концепция программы охраны окружающей среды АР Крым до 2010 г.»), Национальной академии природоохранного и курортного строительства («Концепция развития нетрадиционных источников энергии и энергосберегающих систем в АР Крым»), Крымского научно-исследовательского проектного института (разработаны градостроительные системы городов-курортов с учетом мер сохранения природных систем, пространственно-планировочные схемы рекреационных территорий), Сакской гидрогеологической режимно-эксплуатационной станции ЗАО Укропфздравница (проводится постоянный мониторинг гидро-, бальнеоресурсов Евпаторийского курорта, разработана программа мероприятий по сохранению Сакского озера), ННЦ АН

Украины «Никитский ботанический сад» (подготовлены мероприятия по охране флоры Южного берега Крыма), а также в Крыму действует широкое общественное экологическое движение, которое возглавляет Крымская республиканская ассоциация «Экология и мир».

Учитывая значительный научный потенциал регионов, целесообразно широкое привлечение работников региональных научных центров для совершенствования правовой базы экологического управления на региональном уровне.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Боков В.А., Лущик А.В. Основы экологической безопасности. – Симферополь: СОНАТ, 1998. – 224 с.
2. Екологічне управління: Підручник /В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
3. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки /РВПС України НАН України / Відп. ред.. Дорогунцов С.Д. – К.: Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. – 336с.
4. Слєпченко Т. Організаційно-правові питання забезпечення екологічної безпеки на виробництві // Право України. – 2002. – №5. – С.68-72.
5. Андрейцев В. Право екологічної безпеки: проблеми формування об'єктного складу // Право України. – 2001. – №1. – С.9-12
6. Хіміч О. Екологічна безпека як елемент національної безпеки // Право України. – 2002. – №11. – С.44-48.
7. Заржицький О. Екологічна безпека в регіоні як об'єкт правового регулювання // Право України. – 2002. – №5. – С.63-68.
8. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды». - Харьков: Экологическое законодательство Украины, 1997. - 47с.
9. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення //Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи вирішення. – К.: Наука, 2003. – С. 55-56.
10. Закон України «Про державні цільові програми»// Відомості Верховної Ради. – 2004. -№25. – С.352-360.
11. Конституция Автономной Республики Крым – Симферополь: Изд-во «КРЫМПОЛИГРАТОРГ», 1999. - 64 с.