

УДК 349.6(477.75)

Орлов А.Н.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ – РЫНОЧНЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ КУРОРТНО-РЕКРЕАЦИОННЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ.

Курортно- рекреационные территории Крыма рассматриваются как сложный природно-хозяйственный комплекс, управление которым целесообразно осуществлять с использованием такого рыночного механизма как экологический аудит.

Ключевые слова: курортно- рекреационные территории, экологический аудит, органы государственного управления, органы местного самоуправления, природно-хозяйственный комплекс.

Необходимость использования экологического аудита для проведения аудирования курортно-рекреационных территорий обусловлена спецификой их управления со стороны органов государственной власти, несовершенством действующего законодательства и использованием не только административных, но и рыночных механизмов управления. Специфика управления рекреационно-курортными территориями Крыма заключается в следующем. Охрану природной среды на землях курортов крымскими учеными предлагается осуществлять в границах аквально-территориальных экотонов, куда, кроме округов санитарной охраны курортов, входят земли горной части Крыма и прибрежные морские экосистемы [1]. Особо охраняемые территории, к которым относятся земли оздоровительных и рекреационных местностей, сами по себе, вне взаимодействия с другими типами земель, не могут осуществлять функции экологической регуляции. Выход из создавшегося положения видится в создании Единой природоохранной сети Крыма. Она должна включать не только заповедники, заказники, памятники природы, округа санитарной охраны курортов, но и другие виды особо охраняемых территорий, а также буферные зоны, биокоридоры, экоккоридоры, экотехнические развязки [2].

Курортно-рекреационные территории выступают одновременно и как объект управления со стороны органов государственного управления и органов местного самоуправления и как местность, обладающая высокими экологическим и экономическим потенциалом. Экологический потенциал определяется наличием лечебно-оздоровительных свойств их природной среды, что позволяет субъектам предпринимательства использовать их для получения экономической выгоды. Нахождение на данных территориях значительного количества исторических памятников, территорий и объектов природно-заповедного фонда, рекреационного назначения создают условия для развития не только гостиничного и санаторно-курортного бизнеса, но и различных видов услуг : рекреационных, транспортных, в сфере торговли и других с высоким уровнем рентабельности, зачастую в ущерб экологии курортно-рекреационных территорий. Действующий правовой механизм курортной, рекреационной и оздоровительной деятельности не только не устраняет противоречия ме-

жду экономическими и экологическими интересами, и по этой причине является малоэффективной, а наоборот, усугубляет их. Во многих случаях серьезный ущерб, который наносится предприятиями и организациями окружающей среде, не оказывает никакого влияния на результаты их хозяйственной деятельности, а в условиях формирующегося рынка они даже экономят на охране природы на законных основаниях [3].

Основной задачей органов государственного управления и органов местного самоуправления становится сохранение уникальных природных свойств курортно-рекреационных территорий, с одной стороны. С другой- активно развивать на них различные виды предпринимательства, совершенствовать инфраструктуру, чтобы постоянно пополнять государственный и местные бюджеты за счет уплаты налогов и сборов субъектами хозяйствования. В этой связи от эффективности управления рассматриваемыми территориями со стороны органов государственного управления и органов местного самоуправления зависит сбережение экологической ценности их природной среды и привлекательность развития на них различных видов предпринимательства.

В настоящее время наблюдается децентрализация управления курортно-рекреационными территориями. Решения органов государственной власти и органов местного самоуправления распространяются на физических и юридических лиц только в пределах того или иного административно территориального образования [4], а не в границах всей территориальной рекреационной системы, которая в Крыму охватывает западное, южное и восточное побережье Черного моря. Управление, таким образом, осуществляется её отдельными частями, а не всей системой.

Основными функциями органов государственного управления в сфере экологии является наблюдение, исследование, экологическая экспертиза, контроль, прогнозирование, программирование, информирование; установление порядка получения экологически значимой информации и передачу её субъектам управления для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности на оздоровительных и рекреационных местностях, а также иных функций [5,6]. Фактически все функции по получению экологически значимой информации о качественном состоянии природных ресурсов и окружающей среды и передаче ее субъектам управления для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в оздоровительных и рекреационных местностях законодательно закреплены и организационно возложены на природоресурсовые государственные комитеты, департаменты, Министерство экологии и природных ресурсов и их органы на местах и осуществляется в рамках мониторинга. Анализ нормативного материала показывает, что регулирование правового статуса таких органов нуждается в совершенствовании. Некоторые из них вообще не являются органами, деятельность которых является юридически значимой (например, структурные подразделения АО «Укрпрофздравница»). Данные этих органов не имеют юридического значения, не учитываются в государственной статистической отчетности, не являются обязательными при принятии управленческих решений. Вместе с тем собранная ими экологически значимая информация, может представлять практический интерес для органов государственного управления при разработке социально-экономических и экологических программ оздоровительных и рекреационных местностей.

Известно, что система наблюдений за состоянием окружающей среды курортов позволяет давать объективную, научно-обоснованную оценку негативного воздействия природопользования на экологическую ситуацию курортов в целом. От количества наблюдаемых объектов, объема, точности и оперативности получаемых экологических данных, в значительной степени зависит и качество управленческих решений, принимаемых органами исполнительной власти. Так государственный мониторинг окружающей природной среды курортов является составной частью государственной системы наблюдения окружающей среды соответствующего административно-территориального образования и страны в целом. Эти меры осуществляются на основании постановления Кабинета Министров Украины от 23 сентября 1993 года № 785, которым определен перечень и условия интеграции ведомств и органов исполнительной власти в систему территориального экологического мониторинга. [7]

По видам наблюдаемых объектов, объему и пространственно-временной обеспеченности получаемой экологической информации, систему наблюдения за состоянием окружающей среды рекреационных, курортных и лечебно-оздоровительных местностей можно разделить по следующим направлениям:

- наблюдение за отдельными видами объектов, которые составляют основу лечебно-оздоровительных свойств курортов (контролируется состояние природной среды и параметры использования природных ресурсов в курортной, оздоровительной, рекреационной, градостроительной и иной деятельности);

- сбор информации по всем рекреационным, курортным и лечебно-оздоровительным местностям, которую можно экологически интерпретировать (финансирование природопользования, использование ресурсов, загрязненность атмосферного воздуха, движение отходов, использование удобрений, состояние здоровья и т.д.);

- сбор долговременной информации по отдельным элементам экологических объектов, либо с небольшим территориальным охватом (состояние загрязненности пляжей, санитарных зон курортов, особоохраняемых территорий и объектов, используемых в туристических целях и т.д.).

- анализ видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность и расположенных в административных границах курортов.

Полученная информация по перечисленным направлениям может быть использована экологическими аудиторами не только для определения правильности принимаемых управленческих решений с учетом объективного (реального) состояния окружающей среды лечебных и оздоровительных местностей, но и создает возможность достоверно спрогнозировать положительные и отрицательные тенденции ее изменений на ближайшую и отдаленную перспективу, а, при необходимости, и принять срочные административные меры реагирования.

Анализ материалов по мониторингу состояния окружающей среды указанных местностей показывает, что сбор данных по ним ведется, в основном, государственными специализированными предприятиями и научно-исследовательскими учреждениями. Полученная информация о состоянии природных ресурсов и окружающей среды рассматриваемых местностей носит чисто информационный характер и не отражается в официальных законодательно определенных документах, которые имели бы юридическую силу. В свою очередь, информация, которая отражается в

государственной статистической отчетности, лишь частично отражает объем данных, получаемых специализированными государственными предприятиями, ведущих экологический мониторинг. В связи с этим государственные органы управления, при принятии организационно-управленческих решений, текущих и перспективных планов развития основываются на неполной информации о состоянии природных ресурсов и окружающей среды. Тем самым управленческие решения носят, зачастую, субъективный характер и являются не всегда адекватными и могут даже способствовать ухудшению состояния природных геосистем курортных, рекреационных и лечебно-оздоровительных местностей.

В Крыму право наблюдения за экологическим состоянием природных ресурсов общегосударственного значения делегировано государственному геологическому предприятию «Крымгеология» (геологическая среда), гидрогеологическим режимно-эксплуатационным станциям АО «Укрпрофздравница» (гидроминеральные ресурсы), Украинскому обществу охотников и рыболовов (охотфауна). Наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха проводится Крымским центром по гидрометеорологии, Карадагской гидрометеообсерваторией, Крымской республиканской санэпидстанцией, и Госкомэкологии и природных ресурсов Крыма. Наблюдения за качеством поверхностных вод осуществляют Госкомводхоз, Госкомэкологии и природных ресурсов Крыма, Крымский центр по гидрометеорологии, Крымская республиканская СЭС, Госжилкоммунхоз.

Госкомводхоз проводит свои наблюдения на створах, расположенных в местах крупных водозаборов, водохозяйственных систем межотраслевого и сельскохозяйственного водоснабжения, питьевых водозаборов, а также в местах антропогенного воздействия, в местах выпусков сточных вод городов и населенных пунктов, Госжилкоммунхоз - на водопроводных очистных сооружениях перед подачей воды в распределительную сеть и в точках сброса сточных вод после очистных сооружений, Гидрометцентр контролирует природные объекты в местах расположенных выше источников загрязнения водной среды. Определенный объем экологических наблюдений в Крыму выполняют научно-исследовательские учреждения. Их правовой статус определен законами и различными подзаконными актами. Получаемая ими экологически значимая информация у одних имеет юридическую силу и носит официальный характер, у других она носит рекомендательный характер. Органы же государственной власти при принятии управленческих решений, как правило, используют только ту информацию, в том числе в области экологии, которая предусмотрена законодательно и имеет юридическую силу.

К примеру, подразделениями ИНБЮМ НАНУ (г. Севастополь) вплоть до 1994 года проводились регулярные исследования экосистем Севастопольских бухт, Ялтинского, Каркинитского, Каламитского, Феодосийского заливов. С 1986 года в районе Лебяжьих островов ими же постоянно изучается содержание в воде, почвах, птицах, донных отложениях содержание ртути, ПХБ, радионуклидов. Вдоль Северо-Крымского канала, начиная с Каховского водохранилища, выбрано 8 точек, в которых с 1980 года проводятся ежегодные наблюдения за химическими и радиологическими показателями растений, почв, воды (до и после полива), донных отложений. Однако проводимая научно-исследовательскими учреждениями Крыма работа по сбору экологически значимой информации носит чисто научно-исследовательский характер и по действующему законодательству Украины ее включение в региональ-

ный комплекс данных не обязательно. На наш взгляд, это неправильно, поскольку она содержит наиболее объективную информацию и не подвергается корректировке по ведомственным соображениям. Закон Украины «О государственной статистике» (часть 2 ст. 7) [8] органу государственной статистики дает право самостоятельно принимать решения о выборе источника статистической информации.

Государственное геологическое предприятие «Крымгеология» осуществляет наблюдения за состоянием подземных вод на всей территории полуострова.

Наблюдения за гидроминеральными ресурсами курортов осуществляются Евпаторийской, Сакской и Феодосийской гидрогеологическими режимно-эксплуатационными станциями, входящими в состав АО лечебно-оздоровительных учреждений профсоюзов Украины «Укрпрофздравница».

Евпаторийская ГГРЭС проводит режимные наблюдения на месторождениях минеральных вод курорта на 24 скважинах (в т.ч. 6 резервных), на лечебном озере Мойнаки, обследование месторождений сульфидных грязей Евпаторийской группы озер и грязевых бассейнов грязелечебницы «Мойнаки», а также осуществляет санитарно-бактериологический контроль состояния морской воды, подаваемой для лечебных процедур.

Сакская ГГРЭС осуществляет экологический мониторинг в зоне санитарной охраны Сакского курорта площадью 27100 гектар. В этой зоне ведутся режимные наблюдения на месторождениях лечебных грязей, минеральных вод (4 скважины), наблюдения за качеством грунтовых вод (18 скважин), за состоянием морской воды в районе курортных пляжей, а также контроль за загрязнением атмосферного воздуха на двух стационарных постах. Объем и виды проводимых наблюдений показывают, что Сакская ГГРЭС может стать организационной, технической и методической базой для создания системы локального экологического мониторинга всего Сакского региона.

Феодосийская ГГРЭС - проводит наблюдения за месторождениями минеральных вод Феодосийской группы и грязей Керченской группы.

Из изложенного видно, что результаты наблюдений «Крымгеологии» являются официальными, так как информация получена государственным геологическим предприятием. Данные же по гидроминеральным ресурсам курортов не являются таковыми, в виду того, что АО лечебно-оздоровительных учреждений профсоюзов Украины «Укрпрофздравница» является субъектом предпринимательской деятельности. Тем не менее, та информация, которая получена этим субъектом предпринимательской деятельности имеет очень важное значение для всех курортов Крыма и должна учитываться в решениях местных органов власти.

Результаты наблюдений за геологическими процессами, экологическим состоянием лесов и санитарным состоянием прибрежных зон моря, входящих в состав рекреационных, курортных и лечебно-оздоровительных местностей или прилегающих к ним местностей, ведется в Крыму только государственными учреждениями. По этой причине их результаты исследований о состоянии природной среды перечисленных территорий являются официальными и должны включаться в государственную статистическую отчетность. В частности, крымская республиканская СЭС, морские гидрометеорологические станции, подразделения государственной инспекции охраны Черного моря представляют отчетность о состоянии прибрежных зон моря. Госкомлес Крыма, на основании результатов, представленных лесной охра-

ной, по результатам лесопатологического обследования, крымской горно-лесной опытной станции и станции защиты леса по материалам наблюдений за экологическим состоянием лесов, делает анализ состояния лесов в государственных лесохозяйственных предприятиях, государственных лесохозяйственных хозяйствах и заповедниках и представляет их в ежегодный отчет о санитарном состоянии лесов. Информация об активности оползней, об элементах водного баланса, абразий, твердых стоках и выветривании горных пород в береговой зоне Крыма - собираются Ялтинским ГГИП. В состав наблюдений входят также дежурные обследования оползней, обвало-опасных участков, регулярные измерения на опорных участках и полигонах.

В систему госстатотчетности не входит значительная по объему санитарная статистика (санитарные паспорта, сертификаты качества и т.д.).

Сбор сведений об экологически значимой информации обеспечивается не только путем проведения экологического мониторинга, но также путем сбора других данных системы территориального управления курортами, в первую очередь, с помощью государственных кадастров и системы сбора статистической информации.

В настоящее время, законодательством Украины утверждены шесть видов государственных кадастров - лесной, земельный, водный, градостроительный, объектов природно-заповедного фонда, животного мира. По Закону «О курортах» (ст. 36) к государственным кадастрам природных территорий курортов относится система сведений о правовом статусе принадлежности, режиме, географическом положении, площади, запасов природных лечебных ресурсов, качественных характеристиках этих территорий, их лечебной, профилактической, реабилитационной, природоохранной, научной, рекреационной и другой ценности. Он создается и ведется специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам деятельности курортов в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины. Кадастры природных ресурсов курортов являются составляющей частью государственного кадастра природных территорий Украины. Существуют значительные отличия между различными видами кадастров по уровню информатизации, организационно-техническому и научно-методическому обеспечению.

Технической базой для интеграции всех блоков сбора данных в системах территориального управления являются активно развивающиеся в Украине телекоммуникационные и географические информационные системы.

Накопленный к концу 1996 года опыт создания в Крыму Единого Республиканского Цифрового Территориального кадастра (РЦТК) показал, что регион уже обладает критической массой - полным спектром ГИС-технологий ARC/INFO, методическим обеспечением межведомственного картографического банка данных, соответствующей организационной структурой, необходимой для интеграции ведомственных информационных систем.

ЕРЦТК позволяет интегрировать ведомственную информационную систему о состоянии природных ресурсов и экологии курортных, рекреационных и лечебно-оздоровительных местностей и является важной основой для выработки социально-экономических планов развития местных административно-территориальных образований и Крыма в целом. Для этого необходимо только, чтобы данные, введенные в ЕРЦТК, законодательно были бы утверждены в виде официальной информации по линии государственной статистической отчетности

Наряду с ЕРЦТК существуют ведомственные автоматизированные государственные информационные системы «Здоровья» и «Режим горного Крыма» о воздействии факторов окружающей среды на заболеваемость населения на территории курортов. Первая позволяет отследить воздействие факторов окружающей среды природных территорий курортов на заболеваемость населения и создано на базе СЭС города Ялты Вторая -позволяет не только получать необходимую информацию, но и составлять прогнозы изменения дебетов родников по территории горного Крыма. Она действует с 1986 года Результаты этих автоматизированных систем позволяют решать не только проблемы определенных ведомств, но и являются важной составной частью информации о состоянии экологии курортных, рекреационных и лечебно-оздоровительных местностей, а также земель, граничащих с ними и входящих в единую экологическую систему

Изложенные проблемы по управлению природопользованием и охраной окружающей среды в оздоровительных местностях показывают, что управление в данной отрасли должно представлять собой систему, состоящую из взаимосогласованных самостоятельных подструктур. Они представлены в виде - государственного управления (местного, регионального и общегосударственного уровней), а также специализированных учреждений. Их функциями являются организация сбора, обобщения и анализа экологически значимой информации о состоянии курортов, передаче этой информации в органы статистической отчетности, которая после этого становится официальным источником для принятия организационно-управленческих решений по социально-экономическому развитию курортов для органов управления всех уровней.

Однако официальная экологически значимая информация является неполной и требует восполнения за счет информационных данных научных учреждений, занимающихся исследованиями в различных отраслях знаний: права, геоэкологии, экономики, медицинской географии, биохимии и других. В условиях рыночных отношений сбор, анализ и выработка информационных технологий управления природно- хозяйственным комплексом курортно- рекреационных территорий АРК, могут взять на себя экологические аудиторские фирмы, выступающие в качестве субъектов предпринимательства. По Закону Украины « Об экологическом аудите» они имеют право заключать договора на проведение экологического аудирования курортно- рекреационных территорий с заказчиком экоаудита и привлекать для этого специалистов необходимых отраслей знаний. Заказчиками экологического аудита в Крыму в данном случае будут выступать органы местного самоуправления, их исполнительные органы, районные государственные администрации, Совет Министров АРК и Верховная Рада АРК. Основными целями экологического аудирования могут быть: 1) выработка рекомендаций заказчику об эффективном использовании курортно- рекреационных территорий АРК как природно-хозяйственных комплексов с сохранением естественной устойчивости природных экосистем [9] за счет осуществляемых природоохранных мероприятий и правовых ограничений (льгот) в отношении субъектов хозяйствования; 2) определения для потенциальных инвесторов сфер деятельности, позволяющих повысить экономический потенциал курортов Крыма, если вмешательства субъектов предпринимательства в естественное состояние природной среды будет не только экономически целесообразно, но и экологически оправдано; 3) разработка экологических паспортов предприятий, учреждений,

организаций загрязняющих окружающую среду или использующих в процессе производственной деятельности природные ресурсы.

Список использованных источников и литература:

1. Проект Крымской программы реализации «Стратегии сохранения биоразнообразия в Украине» - Понтида /Приложение к сборнику «Вопросы развития Крыма». – Симферополь: Таврида Плюс, 1999.- №1.- С.86-87.
2. Региональная программа формирования национальной экологической сети в Автономной Республике Крым на период до 2015 года/ В.А.Боков, С.А. Карпенко, А.И. Лычак и др./Симферополь: Ди Ай Пи, 2005 – 72с.
3. И.Ковалева. Песчаные ООО атакуют. Крымская правда 17 августа 2006 года.
4. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» // Ведомости Верховной Рады Украины.- 1997.- № 24.- Ст. 170.
5. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Верховной Рады Украины.- 1991.- № 41.- Ст. 546.
6. Закон Украины «О курортах» // Ведомости Верховного Совета Украины.-2000.-№ 50.-ст.435.
7. Постановление Кабинета Министров Украины от 23 сентября 1993 г. № 785 «Об утверждении Положения о государственном мониторинге окружающей природной среды» Собрание Постановлений Правительства Украины. – 1994.- № 2.- Ст.38.
8. Закон Украины «О государственной статистике» // Ведомости Верховной Рады Украины.- 2000.- №43.- Ст.362.
9. И.Е.Тимченко, Е.М.Игумнова. Моделирование экогеодинамики природно-хозяйственных комплексов.// Геополитика и геодинамика регионов. Научный журнал. Том 1. Выпуск 2. Симферополь.- 2005.-с.5-16.

Орлов О.М. Екологічний аудит - ринковий механізм управління курортно-рекреаційними територіями в Автономній Республіці Крим.

Курортно-рекреаційні території Криму розглядаються як складний природно-господарський комплекс, управління яким доцільно здійснювати з використанням такого ринкового механізму як екологічний аудит.

Ключові слова: курортно - рекреаційні території, екологічний аудит, органи державного керування, органи місцевого самоврядування, природно- господарський комплекс.

Orlov A.N. The ecological audit – market mechanism of administration resort territories of Autonomous Republic of Crimea.

Resort territories of Crimea are considered as intricate natural-economic complex. Administration this complex is necessary realize with use such market mechanism as ecological audit.

Key words: resort territories, ecological audit, organs of state administration, local organs, natural-economic complex.

Пост упила в редакцию 27.03.2008 г.