

УДК 349.6

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ДЕГРАДАЦИИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ И КОМПЛЕКСОВ КРЫМА И ПУТЯХ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Снегирёв Ф. Ф.

*Экономико-правовой факультет в г. Симферополе Национального университета «Одесская
юридическая академия», г. Симферополь, Украина*

В статье рассмотрены вопросы касающиеся использования и охраны объектов экологической сети Крыма, проанализированы причины их деградации. Изложена точка зрения на нормативно-правовое обеспечение Верховной Радой Автономной Республикой Крым вопросов формирования региональной экологической сети.

Ключевые слова: заповедники, экологическая сеть, нормы права, законность, природная среда, юридическая ответственность.

В условиях проведения в независимой Украине экономических и административных преобразований претерпевают изменения и экономические отношения в части принадлежности, охраны и использования природных территорий и комплексов в их видовом разнообразии.

Состояние окружающей природной среды в настоящее время является острой социально-экономической проблемой, непосредственно затрагивающей каждого человека.

Актуальность рассматриваемой проблемы заключается в том, что в последнее время в Украине экобаланс окружающей среды устойчиво меняется в отрицательную сторону. По данным Министерства экологии и природных ресурсов Украины в 2010 году в сравнении с 2009 годом в 14 городах страны увеличены выбросы загрязняющих веществ стационарными источниками. В крупных промышленных центрах ухудшается качество воздушной среды.

Не является исключением Автономная Республика Крым. Экологическое состояние Крыма ухудшается из-за выбросов неочищенных и не достаточно очищенных сточных вод в Чёрное море, хищнической добычи песка, безлицензионного недропользования, частых лесных пожаров, вырубки реликтовых лесов, засорения территории бытовыми отходами, самовольного строительства на землях входящих в экологическую сеть.

В настоящее время лишь четверть территорий Крыма сохранила свой естественный ландшафт. При этом 10% территорий занимают леса горного Крыма и 15% – небольшие фрагменты степей в равнинной части, которые лишь на отдельных участках имеют размеры более 5 тысяч га.

Направления и формы правового регулирования экологических проблем Украины были самостоятельным предметом исследования многих учёных в области экологического права в том числе: Андрейцева В. И., Шемшученко Ю. С., Казанцева М. Д., Балюка Г. И., Гетьмана А. П., Ерофеева Б. В., Каракаша И. И., Шуль-

ги М. В. и др.

Отдельные аспекты проблемы формирования и использования особо охраняемых природных территорий и комплексов нашли отражение в научных трудах Малышевой Н. Р., Олещенко В. И., Лукаш О. В., Елькина С. В.

Целью данной работы является выявление и анализ причин ухудшения состояния особо охраняемых объектов и комплексов входящих в состав экологической сети Крыма, поиск путей их устранения.

Автономная Республика Крым обладает значительными полномочиями по защите экологических прав жителей Крымского полуострова. Так, Конституция Автономной Республики Крым, принятая на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года, включает главу 4 «Обеспечение безопасных и здоровых условий жизни населения. Охрана окружающей природной среды». Ст. 17 Конституции обязывает органы государственной власти Республики и местного самоуправления осуществлять функции экологического контроля в вопросах приостановления или прекращения экологически опасной и вредной деятельности. В пункте 9 части первой статьи 18 Конституции Автономной Республики Крым определены полномочия автономии в части земельных отношений, недропользования, водопользования, лесопользования, охраны окружающей природной среды. [1].

Как же на практике реализуются эти полномочия? К наиболее значимому нормативно-правовому акту экологической направленности можно отнести Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым «О программе формирования региональной экологической сети в Автономной Республике Крым на период до 2015 года» [2]. Цель формирования региональной экологической сети в Крыму, как составной части национальной экологической сети Украины – увеличение в регионе площадей земель с природными ландшафтами до уровня, достаточного для биологического разнообразия, близкого свойственному им природному состоянию, а также поэтапное формирование их интегрированной территориальной системы, направленной на сохранение природных экосистем и ландшафтов, видов растений и животных и обеспечивающей функционирование природных путей их миграции и распространения.

Проектирование экологической сети рассматривается как важная составляющая часть регионального архитектурно-планировочного процесса. Это предполагает масштабные картографические работы, интеграцию требований землеустроительного проектирования и требований природоохранного законодательства по созданию объектов природно-заповедного фонда. При этом структура региональной экологической сети должна пространственно стыковаться с элементами всевропейской и Украинской национальной экосетей.

Предполагается, что основу экосети составят Крымский горный заповедник, Казантипский природный заповедник, Каркинитский прибрежно-морской орнитологический заповедник, Опукский природный заповедник, государственное предприятие «Алуштинское лесное хозяйство», государственное предприятие «Судакское лесное охотничье хозяйство» и ряд естественных водных объектов, расположенных в Красноперекопском, Сакском и Ленинском районах.

Формирование Крымской экологической сети – основной этап реализации в пределах Украины и на региональном уровне всеевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Однако на пути реализации данной программы стоят определённые проблемы. Колоссальный ущерб окружающей природной среде Крыма наносится самовольными захватами земель и незаконным строительством. К примеру, в результате отрицательного незаконного антропогенного воздействия утрачиваются уникальные природные свойства Ай-Петринской яйлы. Проверкой, проведенной Генеральной прокуратурой Украины в 2011 году, на плато Ай-Петри выявлено 36 самовольно построенных зданий.

Ай-Петринский горный массив выполняет ряд важнейших функций для Крымского климатического курорта. Среди них – климатообразующая, природоохранная, водогенерирующая, рекреационная, лечебно-реабилитационная и другие. Самовольное, беспрепятственное освоение плато Ай-Петри – иллюстрация того, что ни в Крыму в частности, ни на Украине нет эффективной власти, готовой принимать бескомпромиссные решения по защите окружающей природной среды.

Главная проблема сегодня – отсутствие во многих случаях закрепленных на местности границ «объектов природно-заповедного фонда», чем успешно пользуются правонарушители. В автономии функционируют 154 объекта природно-заповедного фонда площадью 146,2 тысячи гектаров. Из них вынесены границы только 52 объектов на площади в 14,2 тысячи гектаров, а это всего 34% от общего количества объектов. Такое положение дает повод органам местного самоуправления произвольно распоряжаться заповедными землями в своих интересах. К примеру, Ливадийский поселковый Совет в 2001 году своим решением прекратил право пользования земельным участком площадью 59 га Ливадийскому памятнику садово-паркового искусства без соответствующего решения Верховной Рады Украины на изъятие этих земель. Значительное количество изъятых парковой земли общегосударственного значения было предоставлено для элитной застройки с выдачей застройщикам справок о том, что данные территории не входят в парковую зону, что противоречит ст.54 Земельного кодекса Украины. [3]. Восстановление границ парка, установленных еще при Советском Союзе, весьма затруднительно. Для отмены выданных госактов для жилой застройки и сноса незаконно построенных объектов требуются судебные решения. По мнению местных властей, поскольку у администрации парков-памятников нет госактов на земли, зарегистрированных в центре земельного кадастра, то фактическим землепользователем является Ливадийский поссовет. Подобная судьба постигла также Массандровский и Мисхорский парки, которые лишились соответственно 9 и 3 га земли.

Задача по разработке технической документации по установлению границ природно-заповедного фонда в Крыму из-за недостаточного финансирования решается медленно. Для надлежащего функционирования паркового хозяйства Совет Министров автономии предложил идти по пути объединения парков с хозрасчетными субъектами. Так запланировано создание в 2011 году Ливадийского историко-архитектурного заповедника, куда войдут «Ливадийский Дворец-музей» и памятник садово-паркового искусства общегосударственного значения «Ливадийский».

Значительный вред парковому хозяйству причиняется произволом коррупци-

рованных чиновников. Так в 2008 году к уголовной ответственности были привлечены чиновники Массандровского поселкового совета, которые при инвентаризации зеленых насаждений в интересах коммерсантов, ведущих застройку, в 10 раз сократили в документах количество растущих на земельном участке деревьев. Вместо пятисот деревьев на учет было взято лишь 52. В результате, деревья, занесенные в Красную книгу Украины, были уничтожены. В Крыму сохраняется тенденция роста экологических правонарушений. В 2010 году только в Совет Министров Автономной Республики Крым поступило более 170 обращений граждан, организаций, учреждений и ведомств по вопросам нарушения экологического законодательства, незаконной застройки территорий природно-заповедного фонда, утилизации бытовых отходов, размещения на территории курортов объектов, несовместимых с курортной деятельностью.

С сожалением приходится отмечать, что на значительное количество законных требований обратившихся, действенной реакции властных структур не последовало. К примеру, несмотря на протесты общественности г. Симферополя, Симферопольский городской совет в 2011 году принял решение на отвод земельного участка для строительства соборной мечети в санитарной зоне Симферопольского водохранилища, имеющего стратегическое значение. Такие примеры не единичны.

Интересы повышения эффективности земельного законодательства требуют улучшения деятельности судов и прокуратуры по применению земельно-правовых, гражданско-правовых и уголовно-правовых санкций в случаях нарушения земельного законодательства [4, с.148-149].

Споры среди юристов и экологов Крыма по поводу природоохранной эффективности вызвало принятие Постановления Верховной Рады Автономной Республики Крым №1456-5/09 от 18 ноября 2009 года «Об установлении дополнительной категории территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения в Автономной Республики Крым – ландшафтно-рекреационного парка». Опасение вызывает возможное формирование ландшафтно-рекреационных парков за счёт территорий особо значимых объектов заповедного фонда, что может нанести последним непоправимый вред, так как, учитывая низкий уровень эколого-правовой культуры в нашей стране, организация активного отдыха населения на территориях ландшафтно-рекреационных парков может привести к утрате их природной ценности. Очевидно, создание таких объектов экологической сети преследует прежде всего коммерческие интересы.

Свидетельством тому является предоставление возможности данным Постановлением строительства в зонах стационарной рекреации гостиниц, кемпингов, других объектов обслуживания посетителей ландшафтно-рекреационных парков.

Упадок в Крыму постиг сельскохозяйственные системы экологической сети. Полезащитные лесные посадки на 60% площадей истреблены, уход за полосными и островными оазисами после распаивания земель сельскохозяйственного назначения не осуществляется. Отсутствие внимания к охраняемым полосам вдоль транспортных магистралей и зелёным зонам вокруг населённых пунктов приводит к их ежегодным возгораниям, приносящим непоправимый вред флоре и фауне.

Практика принятия Верховной Радой Автономной Республики Крым противо-

речащих законодательству Украины нормативно-правовых актов в сфере природопользования приняла системный характер, что губительно отражается на объектах экосети. К примеру, Постановлением Верховной Рады Автономной Республики Крым от 22 сентября 2006 года №175-5 /06 «О порядке предоставления в пользование поверхностных водных объектов местного значения на условиях аренды» районным и городским советам было предоставлено право осуществлять предоставление в пользование на условиях аренды поверхностных водных объектов местного значения, что противоречит ст.51 действующего Водного кодекса Украины.

Согласно данной законодательной нормы, полномочия по предоставлению в пользование поверхностных водных объектов, можно передавать лишь органам государственной исполнительной власти. Лишь в 2008 году Постановлением Хозяйственного суда Автономной Республики Крым данный нормативно правовой акт по исковому требованию заместителя прокурора автономии был признан не действующим. В определении Высшего административного суда Украины от 27 июля 2010 года К-20292/08 также делается акцент на незаконности делегирования полномочий по предоставлению водных объектов местного значения в аренду районным советам. Тем не менее длительное время местные советы принимали незаконные решения, передавая в аренду водные объекты. Особенно большой урон был причинён уникальному озеру Донузлав, прибрежная защитная полоса которого оказалась в зоне элитной застройки осуществляемой бизнесменами и лодочными кооперативами. Учитывая рекреационную и рыбохозяйственную значимость озера Донузлав, 18 ноября 2009 года Верховная Рада Украины утвердила Программу «Об использовании озера Донузлав и прилегающих к нему территорий с учётом государственных и общественных интересов». Однако, из-за ненадлежащего финансирования, данное решение не исполняется.

Не редко мнение общественных экологических организаций при принятии решений о защите природных объектов органами государственной власти и местного самоуправления остаётся не учтённым. К примеру, из-за несанкционированной добычи песка ухудшается природное состояние уникального регионального ландшафтного парка «Бакальская коса» расположенного в Раздальненском районе. Несколько лет назад косу венчал мыс Песчаный. В настоящее время перед самым мысом тридцатиметровая часть косы размыта. Несмотря на протесты общественности преступный промысел продолжается. Учитывая, что коса защищает приморский водоём – Бакальское озеро, в котором находятся десятки тысяч тонн уникальных целебных грязей, можно предположить, что в случае дальнейшего размыва косы вся грязь окажется в Каркинитском заливе. Низкая эффективность реагирования различных органов власти на обращения граждан ведёт к их системному недоверию государственным институтам, местному самоуправлению, препятствует созданию ассоциированного гражданского общества [5, с.24].

Сохранение в должном состоянии объектов экологической сети Крыма возможно при формировании у граждан высокой эколого-правовой культуры, надлежащего правосознания и ответственности за сохранение окружающей природной среды для будущих поколений.

Анализ реального состояния экологической сети Крыма, нормотворческой дея-

тельности органов представительной и государственной власти в Автономной республике Крым в области формирования, использования и охраны объектов экологической сети, реализация исполнения принимаемых экологических программ позволяют сделать следующие выводы:

1) Границы объектов природно-заповедного фонда во многих случаях на местности не закреплены, что способствует использованию данных объектов не по целевому назначению.

2) Правовая экспертиза проектов нормативно-правовых актов, принимаемых Верховной Радой Автономной Республики Крым, осуществляется не качественно, что приводит к принятию источников права, не соответствующих Украинскому законодательству.

3) Отмена принятых нормативно-правовых актов, не соответствующих Украинскому законодательству осуществляется, как правило, решениями судов по искам Прокуратуры Автономной Республики Крым.

4) Устранению причин принятия заведомо незаконных нормативно-правовых актов может способствовать механизм их публичного обсуждения на стадии подготовки к принятию, а в случаях ввода в действие незамедлительного реагирования должностных лиц органов надзора с целью их отмены.

Список литературы

1. Конституция Автономной Республики Крым от 21 октября 1996 года. – Симферополь: Издательство «Таврида», 1999. – 56 с.

2. О Программе формирования региональной экологической сети в Автономной Республике Крым на период до 2015 года: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 сентября 2008 г. №968-5/08.// Сб. нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 2008. – № 9. – Ст.706.

3. Земельный кодекс Украины //Ведомости Верховной Рады Украины. –2002. – №3-4. – Ст. 27.

4. Сидор В. Д. Проблемы эффективности земельного законодательства Украины/ В. Д. Сидор// Учёные записки Таврического национального университета им В.И.Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2011. – Т. 24 (63) № 1. – С. 148-149.

5. Хаяли Р. И. Местное самоуправление в институциональной системе гражданского общества/ Р. И. Хаяли // Местное самоуправление : Актуальные проблемы в современной Украине. Материалы межвузовской научно-практической конференции (19 декабря 2007 г.). – Симферополь: Крымчпедгиз, 2007. – С. 24.

Снегір'єв Ф. Ф. Про деякі проблеми деградації природних об'єктів і комплексів Криму що особливо охороняються, і заходи їх подолання / Ф. Ф. Снегір'єв // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 195-201.

У статті розглянуті питання, що стосуються використання та охорони об'єктів екологічної мережі Криму, проаналізовані причини їх деградації. Викладена точка зору нормативно-правове забезпечення Верховною Радою Автономної Республіки Крим питань формування регіональної екологічної мережі.

Ключові слова: Заповідники, екологічна мережа, норми права, законність, природне середовище, юридична відповідність

Snegiryov F. About some problems of degradation of especially protected natural objects and complexes of Crimea and measures directed to their overcoming / F. Snegiryov // Scientific Notes of

Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 195-201.

In the article the problems connected with the use and protection of ecological net objects of Crimea are considered and also causes of their degradation are analysed. The point of view of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea concerning the normative-legal ensurance of questions on formation of regional ecological net is given.

Keywords: nature reserves, ecological net, standards of law, legality, environment, legal liability.

Поступила в редакцию 31.08.2011 г.