

УДК 349.6

Ф. Ф. Снегирёв

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ, ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ КРЫМА

Природа Крыма разнообразна, богата и щедра. По сохранившимся сведениям ещё в VIII в. народы Таврики строго придерживались норм обычного права, сохраняя и защищая природную среду.

Однако уже к концу XIX в. в Крыму произошла масштабная распашка земель в равнинной части полуострова, что привело к значительному изменению биотеносов по сравнению с природным состоянием.

В настоящее время только четверть территории Крыма сохранила свой естественный ландшафт. При этом 10 % территории занимают леса горного Крыма и 15 % — небольшие фрагменты степей в равнинной части, которые лишь на отдельных участках имеют размеры более 5 тыс. га (Караларская степь, Калиновский степной участок и др.). Тем не менее Крым по-прежнему является одним из мировых центров биоразнообразия. Флора сосудистых растений насчитывает 2775 видов и охватывает 60 % всей флоры Украины. В Красную книгу Украины занесены 164 вида растений, произрастающих на полуострове. Из 382 представителей животного мира, занесенных в Красную книгу Украины, 207 видов распространены в Крыму, а 63 — исключительно в данном регионе.

Учитывая, что ландшафтное разнообразие видов, популяций сообществ организмов в Крыму находится под угрозой, приоритетной задачей органов государственной власти и органов местного самоуправления является повышение уровня организационно-правового обеспечения экологического использования и охраны окружающей природной среды в Автономной Республике Крым, сохранение природных ландшафтов и восстановление ранее существовавших объектов экосети. Правовой основой формирования, сохранения и рационального, неистощительного использования экологической сети являются Конституция Украины, Закон Украины «Об общегосударственной программе формирования Национальной экологической сети Украины на 2000–2015 годы», Закон Украины «Об экологической сети Украины», иные эколого-правовые нормативные акты.

В Европе в целом становится ясно, что применение только охранных мер в отношении лучше сохранившихся оазисов природы недостаточно и необходимы восстановительные действия. Профессор Б. Н. Белкин считает, что снижение биоразнообразия только на локальном и региональном уровнях всегда имеет необратимые последствия в континентальном и глобальном масштабах [1, 24]. Тем не менее в Автономной Республике Крым государственная поддержка, стимулирование субъектов хозяйствования при создании на их землях территорий и объектов природно-заповедного фонда, других территорий экосети не соответствуют поставленным задачам. По мнению М. Ю. Залозного, неопреде-

ленность со статусом многих природоохранных территорий в автономии придает немало работы судам и правоохранительным органам. С этим связан ежегодный рост хозяйственных и уголовных дел [2, 314]. 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 г., 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.

Несмотря на вступление в силу Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усиления ответственности за самовольное занятие земельного участка» от 11 января 2007 г., количество самозахватов земли в Крыму не снижается. Не являются исключением факты незаконного возведения объектов на территориях экологической сети. Причем при активном участии в этом процессе местных органов власти.

Целью исследования является вскрытие причин, позволяющих осуществлять незаконное пользование территориями и объектами экосети Крыма, результативности нормативно-правовых актов, принимаемых органами представительной и исполнительной власти, органами местного самоуправления по упорядочиванию данного рода деятельности, недопущению экологических правонарушений.

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 г., включает главу 4 «Обеспечение безопасных и здоровых условий жизни населения. Охрана окружающей природной среды». Статья 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 п. 9 ч. 1 ст. 18 Конституции Автономной Республики Крым определены полномочия автономии в части земельных отношений, недропользования, водопользования, лесопользования, охраны окружающей природной среды [3].

Как же на практике реализуются эти полномочия? К наиболее значимому нормативно-правовому акту экологической направленности можно отнести Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым № 968-5/08 от 17 сентября 2008 г. «О программе формирования региональной экологической

сети в Автономной Республике Крым на период до 2015 года» [4]. 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.

К основополагающим задачам Программы отнесены:

- определение пространственной структуры региональной экологической сети с целью систематизации и объединения природных сред в целостный территориальный комплекс;

- установление площадей отдельных элементов экосети, необходимых для обеспечения благоприятных условий существования, свободного расселения и миграции видов растений и животных;

- определение участков и территорий для формирования составных элементов экологической сети международного, национального и местного значения;

- резервирование и дальнейшее придание природоохранного статуса территориям с высоким биоразнообразием, особенно приустьевым, целинным землям, типовым и уникальным экосистемам и ландшафтам, местам обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных, геологических объектов, эталонных типов почв и т.д.;

- информирование населения о роли экологической сети в поддержке экологического равновесия в регионах Крыма для обеспечения участия населения и органов местного самоуправления в сохранении биоразнообразия.

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 всевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Как же фактически реализуется выполнение данной Программы?

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 г. 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 [5]. 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 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 хозяйственными субъектами. Так запланировано создание в 2011 г. Ливадийского историко-архитектурного заповедника, куда войдут «Ливадийский Дворец-музей» и памятник садово-паркового искусства общегосударственного значения «Ливадийский».

Значительный вред парковому хозяйству причиняется произволом коррумпированных чиновников. Так в 2008 г. 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 г. 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 г. принял решение на отвод земельного участка для строительства соборной мечети в санитарной зоне Симферопольского водохранилища, имеющего стратегическое значение. Такие примеры не единичны.

Реальное состояние экологической сети Крыма позволяет заключить, что принятые нормативно-правовые акты не обеспечивают надлежащую охрану ее объектов и их рациональное использование. Новые заповедные объекты, как предусматривалось Программой формирования региональной экологической сети в Автономной Республике Крым до 2015 г., не создаются, вынесение в натуру границ существующих объектов природно-заповедного фонда осуществляется с отставанием установленных сроков. При формировании экологической сети Крыма не в полной мере учитывается мнение ученых экологов, общественности, присутствуют элементы бессистемности.

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 г. «Об установлении дополнительной категории территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения в Автономной Республике 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.

Серьёзной реконструкции требуют искусственные водные объекты, введённые в экосеть Крыма в разные годы. Так из-за чрезмерной фильтрации воды в Межгорном водохранилище ряд сёл Сакского района оказались в зоне подтопления. Однако эта проблема обойдена вниманием органов государственной власти и правоохранительных органов. Непоправимый вред наносит природе Крыма

браконьерство, несанкционированные и нелегитимированные рубки леса, сбор лекарственных растений, дикорастущих первоцветов.

Практика принятия Верховной Радой Автономной Республики Крым противоречащих 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 г. № 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 [6].

Согласно данной законодательной нормы, полномочия по предоставлению в пользование поверхностных водных объектов, можно передавать лишь органам государственной исполнительной власти. Лишь в 2008 г. 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 г. К-20292/08 также делается акцент на незаконности делегирования полномочий по предоставлению водных объектов местного назначения 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 г. 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.

Анализ нормотворческой деятельности органов представительной и государственной власти в Автономной Республике Крым в области формирования, использования и охраны объектов экологической сети, реализации исполнения принимаемых экологических программ позволяет сделать ряд выводов:

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

2. Государственный орган исполнительной власти специальной компетенции в лице республиканского комитета Автономной Республики Крым по охране окружающей природной среды в ряде случаев иницирует принятие нормативно-правовых актов, не соответствующих законодательству Украины.

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

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

5. 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.

Приведение природоохранного статуса существующих объектов экологической сети в Автономной Республики Крым в соответствии с должным режимом, значимостью их функции является важным условием комплексного решения экологических проблем в Украине.

Литература

1. Белкин Б. П. Единство организма и среды // Экология. Современные аспекты и перспективы. — Орел : Наука, 2002. — С. 24.
2. Залозный Н. Ю. Правовые аспекты провозглашения природных территорий курортными и их дальнейшее правовое обеспечение // Государство и право в условиях глобализации: реалии и перспективы : сб. науч. тр. — Симф., 2010. — С. 314.
3. Конституция Автономной Республики Крым от 21 октября 1996 года. — Симф. : Таврида, 1999. — Ст. 17, 18.
4. О Программе формирования региональной экологической сети в Автономной Республике Крым на период до 2015 года : постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 сент. 2008 г. № 968-5/08 // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. — 2008. — № 9. — Ст. 706.
5. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 г. (с последующими дополнениями и изменениями) № 1264-ХП // Официальный вестник Украины. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
6. Водный кодекс Украины от 6 июня 1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями) № 213-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. — 1995.

Аннотация

Снегірєв Ф. Ф. Особенности правового регулирования охраны, формирования и использования экологической сети Крыма. — Статья.

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования создания, использования и охраны объектов экологической сети Крыма. Эффективность деятельности органов власти по развитию экосети.

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

Аннотация

Снегірєв Ф. Ф. Особливості правового регулювання, охорони, формування та використання екологічної мережі Криму. — Стаття.

У статті розглядаються проблеми правового регулювання утворення, використання і охорони об'єктів екологічної мережі Криму. Ефективність діяльності органів влади щодо розвитку екомережі.

Ключові слова: екологічна мережа, природне середовище, заповідники, законність, норми права.

Summary

Snegiryov F. F. Peculiarities of legal regulation guard, formation and using of ecological network of the Crimea. — Article.

Problems of legal regulation, creation, using and guarding of ecological network objects of the Crimea are considered in this article. Problems of effectiveness of power bodies activity on econet development are also under consideration.

Keywords: ecological network, natural environment, law standards, legality, nature reserve.