

УДК 349.6(477)

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ИНСТРУМЕНТАРІЯ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОРСКОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В АЗОВСКОМ РЕГИОНЕ

Степанова Е.В.

Розглядаються проблеми сучасного екологічного законодавства в контексті формування системи ефективного управління ресурсами басейна Азовського моря. Розкривається поняття та значення кодифікації як засобу удосконалення існуючого законодавства з метою забезпечення ефективного ресурсокористування.

Постановка проблеми. Інтенсифікація господарської життя в останні роки привела до значительного погіршення стану природно-ресурсного потенціалу Азовського моря. Одним з причин цього є невідповідність нормативно-правового регулювання морського природопользування в регіоні. Данна проблема ускладнюється неурегульованістю відносин і відсутністю єдиного правового поля між двома прибережними державами – Україною і Росією.

Сучасне екологічне законодавство як України, так і Російської Федерації, незважаючи на значительну кількість нормативно-правових актів, не може в повній мірі забезпечити систему ефективного природопользування і захист навколишнього природного середовища, в тому числі застосовано узбережної зони Азовського моря.

Крім того, поява на геополітичному просторі двох держав, раніше входивших до складу СРСР, і формування системи міждержавного співробітництва для забезпечення ефективного використання трансграничних ресурсів Азовського моря призводить до необхідності не тільки систематизації екологічного законодавства на національному рівні, але і до конвергенції – зближенню законодавств України і Росії.

Цілі статті. Метою даної роботи є розгляд проблеми систематизації нормативно-правового інструментарію регулювання морського природопользування.

Кодифікація екологічного законодавства розглядається як ефективний метод рішення поставленої проблеми, як спосіб удосконалення існуючого законодавства, ліквідації законодавчих пробілів, колізій, дублювання і якісного упорядкування юридичних норм з метою забезпечення ефективного ресурсопользування і захист навколишнього природного середовища.

Поставлена также задача рассмотреть предпосылки и условия конвергенции – сближения экологических законодательств Украины и Российской Федерации.

Результаты исследования. Азовское море, несмотря на тот факт, что является одним из самых маленьких и мелких морей Мирового океана, имеет особое геополитическое и геоэкономическое значение как для Украины, так и для Российской Федерации.

Это обуславливается, прежде всего, его высокой удельной рыбопродуктивностью, запасами полезных ископаемых, развитой сетью рекреационного хозяйства на побережье, транспортно-коммуникационными функциями. Интенсификация хозяйственного освоения морской береговой зоны Азовского моря негативно воздействует на его экосистему, резко снижает ассимиляционную способность и самоочищающую возможность его биоценозов [1-5].

В настоящее время в бассейне Азовского моря пока не созданы взаимосвязанные как по вертикали, так и на горизонтальном уровне механизмы регулирования природопользования и природоохранной деятельности, которые бы соответствовали требованиям украинской и российской концепции охраны окружающей природной среды, Европейского экологического законодательства и установленным принципам международного сотрудничества.

Необходимость сохранения природно-ресурсного потенциала Азовского моря в условиях ухудшения общей экономико-экологической ситуации в регионе обуславливают необходимость пересмотра соответствующих методов регулирования хозяйственной деятельности в бассейне. Особое внимание приморскими державами должно уделяться развитию специализированного экологического, в том числе морского законодательства, и его эффективной реализации [6-9].

К наиболее важным законодательным актам этого направления можно отнести:

Кодексы: Водный кодекс Украины, Земельный кодекс, Воздушный кодекс, Лесной Кодекс и Кодекс о недрах;

Законы: «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.); Закон «Об экологической экспертизе» (1995 г.), «О природно-заповедном фонде Украины» (1992 г.); «Об охране атмосферного воздуха» (1992 г.), «О животном мире» (1993 г.) и др.

Кроме упомянутых законодательных актов хозяйственная деятельность в береговой зоне регулируется Кодексом торгового мореплавания от 23.05.1995 и законами: «О государственной границе Украины» (1991), «Об основах градостроительства» (1992 г.); «Об обеспечении санитарного и эпидемического благосостояния населения» (1994 г.), «Об исключительной (морской) экономической зоне» (1995 г.),

«О курортах» (2000 г.); «О планировании и застройке территорий» (2000 г.); «Об утверждении Общегосударственной программы охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей» (2000 г.), «Об общегосударственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (2000 г), «Об основах национальной безопасности Украины» (статья 8) (2003 г.).

Следует отметить, что, несмотря на большое количество законов, дифференцированный подход приводит к фрагментарности законодательной базы, наличию пробелов и разночтению, отраслевым противоречиям, отсутствию комплексности и целостности. Законодательные акты зачастую слабо связаны между собой и направлены на достижение узких отраслевых задач.

Одним из методов решения вышеуказанных проблем выступает кодификация. Кодификация представляет собой один из основных способов систематизации законодательства и выступает не только как форма его упорядочения, но и одновременно как способ его содержательного развития. Предметом упорядочения при кодификации являются не только нормативные правовые акты, но и непосредственно юридические нормы [10].

Часто кодификацию экологического законодательства связывают с созданием экологического кодекса. Очевидно, что в сложной и многоступенчатой системе экологического законодательства главным должен быть кодификационный экологический закон. Зарубежная практика демонстрирует положительные результаты создания экологических кодексов. Примерам могут служить Экологический кодекс Франции (2000 г.), Экологический кодекс Швеции (1999 г.), продолжается работа над проектами Экологического кодекса в Украине и в России [11, 12].

Однако кодификация экологического законодательства представляет собой намного более широкое понятие, чем просто создание Экологического кодекса. Кодификация представляет собой еще и форму систематизирующей деятельности. Результатом кодификации могут выступать не только кодексы, но и коренная переработка действующих нормативных актов, освобождение от устаревших норм и упорядочение законодательства [10].

В Украине к таким процессам можно отнести создание проектов законов «О прибрежной полосе моря» и «О морской политике». Несмотря на наличие значительного количества законодательных актов, несогласованность действующего правового регулирования в части охраны прибрежных территорий, наличие коллизий и дублирования и послужили главной причиной необходимости разработки Законопроекта о прибрежной полосе морей [13-16].

В настоящее время актуализировалось также международное значение кодификации законодательства. Часто наблюдается отсутствие связи между обязательствами, вытекающими из членства государств в международных конвенциях и соглашениях и национальными законодательствами.

Украина выступает суверенной стороной в 26 многосторонних международных договорах и 3 протоколах в области охраны окружающей природной среды. Вместе с тем в ряде случаев участие в конвенциях носит формальный характер, и провозглашение в Конституции приоритета международных норм не всегда находит отражение в законопроектной деятельности. Отсутствуют четкие юридические правила и порядок выполнения положений конвенций, что приводит к затягиванию на долгое время решение таких вопросов.

Не менее важной проблемой с точки зрения обеспечения эффективного ресурсопользования в бассейне Азовского моря является необходимость конвергенции или сближения систем правового регулирования хозяйственной деятельности Украины и России, которая является элементом кодификации законодательства и выступает сегодня в качестве значимой части международной политики. Конвергенция законодательства может рассматриваться как важная предпосылка обеспечения украинско-российского сотрудничества. Целью конвергенции законодательства является не отказ от специфики национального права, а поиск общего знаменателя и формирование тенденций сближения правового регулирования хозяйственной жизни.

Одной из предпосылок конвергенции законодательства Украины и России является тот факт, что государства входили в единую правовую систему бывшего СССР и их республиканские законодательства основывались на союзном. Также Украина и Россия являются бассейновыми странами Черного и Азовского морей и имеют общие экологические проблемы.

Немаловажен тот факт, что Украина и Россия входят в содружество независимых государств. Принцип сближения законодательств стран-участниц СНГ был зафиксирован в Соглашении о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере (1992 г.), в котором было отмечено стремление государств - участников СНГ "к сближению законодательства, выражающего общие интересы" [17]. Сторонами Соглашения был предусмотрен обмен планами подготовки законопроектов, законопроектами и принятыми законодательными актами. Предусмотрено согласование и выработка общих направлений и методологических подходов в законотворческой деятельности, устранение существенных различий в правовом регулировании вопросов и проведение систематической работы по сближению законодательств.

Сложной нерешенной проблемой остается проблема делимитация Керченского пролива и определения статуса Азовского моря. До распада СССР Азовское море имело статус исторических внутренних вод СССР, а Керченский пролив являлся естественным водным путем во внутренние воды и не имел статуса пролива, используемого для международного судоходства. После распада СССР перед двумя государствами встал вопрос определения статуса Азовского моря.

Украинская сторона последовательно отстаивает точку зрения о необходимости скорейшего разграничения смежных морских пространств в Азово-Керченской акватории, при этом настаивает на необходимости признания границы в соответствии с межреспубликанской (административной) границей между УССР и РСФСР, а российская сторона считает, что в бывшем СССР между союзными республиками административная граница по морю не устанавливалась [18].

К сожалению, за последующие годы Украина и Россия слабо приблизились к компромиссу по данным вопросам. Желание получить политические дивиденды на данной проблеме долгое время приводили к нелогичным действиям со стороны политиков и отсутствию согласованной позиции со стороны обоих государств. Учитывая позитивный настрой и отход от практики политизации приграничных вопросов, очевидно, что эти вопросы будут разрешены в духе добрососедских отношений.

Положительные сдвиги в налаживании сотрудничества имеют место и в сфере совместного использования и охраны природно-ресурсного потенциала Азовского моря. Можно отметить подписание и ратификацию договора между Украиной и Россией «О сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива» (ратифицирован обеими сторонами в 2004 г.) [19], создание украинско-российской комиссии по вопросам рыболовства и воспроизводства биоресурсов в Азовском море, рамками решений которой, в частности «Порядком осуществления контроля за изъятием водных биологических (живых) ресурсов на 2009 год» (от 24 октября 2008 г.) [20], регулируется рыболовство в бассейне.

В настоящее время уже решен вопрос с демаркацией границ. Продолжается решение вопроса определения линии украинско-российской государственной границы в Азовском море, урегулирования вопросов о разграничении акватории Керченского пролива, а также разграничения территориальных морей, континентального шельфа и исключительных экономических зон в Черном море.

Формируется договорно-правовая база в области водного транспорта касательно вопросов обеспечения безопасности судоходства в Азовском и Черном морях, а также в Керченском проливе. Работает

совместная экспертная группа по разработке нормативных документов по этому вопросу, а также рассматривается вопрос создания Морской совместной комиссии, основной целью которой будет обеспечение сотрудничества в сфере морского судоходства в акватории Азовского моря и Керченского пролива.

Выводы. В заключении считаем необходимым отметить,

1. Проблема систематизации нормативно-правового инструментария в целях эффективного управления морским природопользованием применительно Азовского региона является актуальной в настоящее время как для Украины, так и для России, особенно в контексте обеспечения совместного использования трансграничных ресурсов, налаживания системы регионального экономического сотрудничества с учетом реализации национальных интересов обоих государств;

2. Кодификация выступает не только как форма упорядочения, но и одновременно как способ содержательного развития законодательства. При этом кодификация представляет собой более широкое понятие, чем просто разработка Экологического кодекса. Результатом кодификации могут выступать не только кодексы, но и коренная переработка действующих нормативных актов, освобождение от устаревших норм и упорядочение законодательства.

3. Эффективное решение экономико-экологических проблем Азовского моря, связанных с использованием природных ресурсов и обеспечением экотехногенной безопасности в Приазовье, возможно при условии достижения определенного уровня устойчивого стратегического партнерства между Украиной и Россией. В связи с этим особое значение приобретает конвергенция - сближение правовых систем Украины и Российской Федерации с целью гармонизации сотрудничества и природопользования в трансграничных бассейнах.

Литература:

1. Ильин Ю. П. Гидрометеорологические условия морей / Ю. П. Ильин, В. В. Фомин, Н. Н. Дьяков и др. - С.: Укр. науч.-иссл. и гидром. ин-т., 2009. - 402 с.

2. Физическая география. Основные морфометрические характеристики Азовского моря [Электронный ресурс]: ЕСИМО «Единая государственная система информации об обстановке в мировом океане». Подпрограмма 10. Федеральная целевая программа «Мировой океан». – Режим доступа к ресурсу: http://esimo.oceanography.ru/esp2/index/index/esp_id/11/section_id/2/menu_id/954.

3. Экономико-экологическая безопасность морехозяйственной деятельности /под ред. Б. В. Буркинського, В. Н. Степанова. – О.: Феникс, 2008. – 648.
4. Концепция комплексного управления прибрежными зонами [Электронный ресурс]: CoastLearn – программа по дистанционному обучению в области комплексного управления прибрежными зонами. - Режим доступа к ресурсу: <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/index.html>.
5. Protection of the Oceans, All Kinds of Seas, Including Enclosed and Semi-enclosed Seas, and Coastal Areas and Protection, Rational Use and Development of Their Living Resources: (Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Chapter 17) [Электронный ресурс]. – Режим доступа к ресурсу: <http://www.un.org/sustdev/agenda21chapter17.hmt>.
6. Круглякова Л. Л. Экономико-экологическая правовая нормативная база управления природопользованием в Черноморско-Азовском бассейне / Л. Л. Круглякова, Е. Н. Громова, В. Н. Степанов. - Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ, 1993. – 43 с.
7. Степанов В. Н. Методологические аспекты правового регулирования использования природных ресурсов и акваторий Черного и Азовского морей / В. Н. Степанов, Л. Л. Круглякова, И. Ю. Крылова. – Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ, 1996. – 66 с.
8. Black Sea Environmental Priorities Study. National Report of Ukraine/ G Bilyavsky., O Tarasova., Y.Denga and other.- New York: United Nations Publications, 1998. – 105 pp.
9. Высоцкий А. Ф. Черноморско-Азовский бассейн, правовые вопросы использования пространств и ресурсов / А. Ф. Высоцкий, В. П. Цемко.– Киев: Наукова думка, 1991. – 250 с.
10. Игнатъева И. А. Кодификация экологического законодательства: Современные проблемы и условия применения / И. А. Игнатъева // Экологическое право . - 2008. - № 1. - С. 16 – 19.
11. Голиченков А.К. Основные подходы к разработке концепции проекта Экологического кодекса Российской Федерации / А. К. Голиченков // Право и политика. - 2000. - № 10. - С. 129.
12. Проект экологического кодекса Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа к ресурсу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id.
13. Проект Закона о прибрежной полосе моря [Электронный ресурс]: Режим доступа к ресурсу. - http://www.ecbsea.org/files//content/Ukr_Law.PDF.
14. Карамушка В.И. Пространственное планирование развития прибрежной полосы морей Украины [Электронный ресурс]. – Режим

доступа к ресурсу: <http://plancoast.sea.gov.ua/files/NationalReportUkr.pdf> у форматі HTML.

15. Круглякова Л.Л. Формирование статуса морской береговой зоны в системе перехода к интегрированному управлению / Л. Л. Круглякова, Е. В. Степанова. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1998. – С. 106-110.

16. Круглякова Л.Л. Иерархический подход к формированию системы статусов морской береговой зоны Украины / Л. Л. Круглякова, Е. В. Степанова. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1997. – С. 39-43.

17. СНГ, Соглашение, Международный документ от 27.02.1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа к ресурсу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_287&zahyst=4/UMfPEGznhhkUT.Zid/sswPHI4kIs80msh8Ie6.

18. Шемякин А. Н. Современное международное морское право и перспективы его развития / А. Н. Шемякин. – Одесса: ОНМА, 2003. -316 с.

19. Закон України "Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки" від 20 квітня 2004 р. № 1682-IV //Голос України № 77 від 24 квітня 2004 р.

20. Порядок осуществления контроля за изъятием водных биологических (живых) ресурсов на 2009 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа к ресурсу: <http://gost-expert.ru/151050.html>

Abstract

Stepanova K.V.

Systematization of legal instruments in the context of improvement of Azov natural resources use.

In this paper we investigate the problems of present ecological legislation in the context of development of system of rational resources use in Azov Region. We also discuss the concept and importance of codification as a method of present legislation improvement for the effective natural resources use enforcement.