

Бабин Борис, канд. юрид. наук

Bogys Babin, PhD (Law)

доцент кафедры конституционного и международного права

Донецкого юридического института

Применение программно-управленческих механизмов в сфере защиты экологии Черного моря – национальная и международная составляющие

The program managing mechanisms of defense the ecology of Black Sea – national and international components

Необходимость применения программно-управленческих механизмов в морском и экологическом праве назрела как на уровне отдельных государств, так и в рамках региональных и глобальных взаимосвязей. Использование таких механизмов можно проанализировать в контексте правовой базы, используемой для защиты природной среды и ресурсов Черного моря и имеющей национальную и международную составляющие. Аспекты разработки, принятия и реализация экологических программ носят международно-правовой, конституционный, эколого-правовой и административно-правовой характер и должны рассматриваться с использованием соответствующей методологии. При этом возникает закономерный вопрос относительно правовой природы и значения программ в процессах правотворческой деятельности, правовой регламентации и управления морскими экологическими правоотношениями.

Общие концепции программного управления интенсивно разрабатываются и совершенствуются, они владеют рядом характерных особенностей, среди которых выделяются: целевая ориентация программ, их системный характер и связь программного подхода и управленческого решения. Следует признать, что сегодня научные работы, непосредственно посвященные рассмотрению правовых механизмов защиты экологии Черного моря, содержат большей частью обзорный анализ соответствующих программных аспектов, но при этом обходят вопрос правовой природы соответствующих программ. Поэтому практикам необходимо определиться с возможностью и формами соответствующего международного и национального нормативного обеспечения, статусом и видами таких программ, их связью с «классическими» источниками международного и европейского права, влиянием на национальное морское законодательство причерноморских государств и на национальные программные акты.

Следует отметить, что международные программы в сфере защиты экологии моря, и, в частности, черноморских экосистем, можно классифицировать на такие группы:

- глобальные программы, которые разрабатываются, как правило, ООН;
- программы действий и развития международных морских организаций (стратегические планы, планы дои и т.п.);
- международные целевые программы, введенные международными морскими организациями;
- региональные или двусторонние межгосударственные программы;
- программы международных неправительственных организаций;

- национальные программы, имеющие международный элемент (как правило, техническую помощь или финансирование) или реализующиеся в исполнение или развитие международных программ.

Как пример глобальной международной программы можно привести документ ООН «Повестка дня на XXI столетия», который в разделе II «Сохранение и рациональное использование ресурсов с целью развития» содержит главу 17, посвященную защите океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полузамкнутые моря, прибрежные районы и охрану, рациональное использование и освоение их живых ресурсов [2]. Как отмечается в п. 17.1 Повестки дня, требуются новые подходы к рациональному использованию и освоению морских и прибрежных зон на национальном, субрегиональном, региональном и глобальном уровнях, которые должны быть комплексными и превентивными, в областях:

- a) комплексного и рационального использования, стойкого развития прибрежных районов, включая исключительные экономические зоны;
- b) охраны морской среды;
- c) стойкого использования и сохранения морских живых ресурсов открытого моря;
- d) стойкого использования и сохранения живых морских ресурсов, которые находятся под национальной юрисдикцией;
- e) устранения неопределенностей, имеющих значение для использования морской среды и оценки климатических изменений;
- f) укрепления международного и регионального сотрудничества и координации;
- g) стойкого развития малых островов.

Как легко убедиться, все эти направления сегодня имеют для экологии Черного моря первоочередную актуальность.

Указанный акт ООН неоднократно упоминает о необходимости разработки программных актов, в частности:

- планов и программ комплексного рационального использования и стойкого развития прибрежных и морских районов; секторальных программ по обеспечению стойкого развития, которые делают влияние на прибрежные районы (п. 17.6 (b));
- опытно-демонстрационных программ и проектов, связанных с комплексным рациональным использованием прибрежных и морских районов;
- местных, национальных, субрегиональных и региональных программ нормативного регулирования и мониторинга с целью ограничения сброса сточных вод (п. 17.32 (a));
- международных программ систематического наблюдения (п. 17.35 (c));
- программ сотрудничества в технической и научно-исследовательской областях (п. 17.64), (п. 17.100 (d));
- стратегий рационального использования живых морских ресурсов с учетом особых потребностей и интересов (п. 17.79 (b));
- стратегий стойкого развития аквакультуры (п. 17.94 (c));

- национальных и региональных программ наблюдения за связанными с климатическими изменениями явлениями, происходящими в береговых зонах и прибрежных акваториях (п. 17.100 (а)).

Следует признать бесспорным то, что существуют международные, включая региональные, учреждения как внутри самой системы ООН, так и вне ее, владеющие компетенцией в вопросах программно-управленческого обеспечения защиты экологии моря. Основной из указанных структур следует признать Международную морскую организацию (ИМО).

Ассамблея ИМО на 21 сессии резолюцией А.900(21) от 19 ноября 1999 г. одобрила Цели организации на 2000-2010 года, и в соответствии с этим программным актом резолюциями ИМО А.989 (25) от 20 ноября 2007 г. и А.990 (25) от 29 ноября 2007 г. ею были приняты Стратегический план организации на период 2008-2013 гг., разработанный специальной Рабочей группой, План действий организации высокого уровня и ее Приоритеты на 2008-2009 гг. Интересно, что в Целях организации на 2000-2010 года определялось, что по инициативе Генерального секретариата ИМО бюджет организации может быть реструктурированным таким образом, чтобы реализовывать рабочие программы ИМО соответственно целям организации на основах прозрачности и ответственности. План действий ИМО на 2008-2009 гг. содержит в себе ряд более конкретных мероприятий относительно реализации Целей организации на 2000-2010 гг., в то же время вопросам безопасности судоходства и защиты природных ресурсов Черного моря в программных актах ИМО сегодня достаточного внимания не уделяется.

Глобальные международные целевые программы, реализуемые морскими организациями, можно рассмотреть на примере Всемирной программы управления балластными водами (Global Ballast Water Management Programme, GBWMP), которая стала с июля 2000 г. совместной инициативой ИМО, Программы развития ООН и Глобального экологического фонда. Как указал Генеральный секретарь ИМО У.А. О'Нейл программа GBWMP возникла во время деятельности рабочей группы по разработке соглашения относительно балластных вод как выражение предложенных программно-целевых мероприятий. Она была обработана специалистами Мирового морского университета вместе с экспертами Отдела из координации программ ИМО и может стать удобным и интерактивным основанием для разработки соответствующего модельного соглашения. Отдел по координации программ ИМО направил согласованный проект программы в Генеральный секретариат ИМО, а доработка проекта осуществлялась под эгидой заместителя Председателя ИМО по вопросам ответственности за загрязнение и координации технического сотрудничества.

Программы действий и развития международных морских организаций существуют не только в ИМО, достаточно указать на деятельность других международных правительственных, а также неправительственных структур, в частности: Всемирной метеорологической организации (ГМО); Программы изучения изменчивости и предсказуемости климата (CLIVAR); Европейской

Ассоциации по Глобальной системе наблюдений за океаном (Euro-GOOS), Комитета специалистов по морским ресурсам (ECOR); Глобальных систем наблюдений за климатом (GCOS), океаном (GOOS) и за уровнем моря (GLOSS); Глобального экологического фонда (GEF); Объединенной глобальной системы океанических служб (IGOSS); Международной программы по геосфере и биосфере (IGBP); Межправительственной океанографической комиссии (IOC), Независимой всемирной комиссии по океанам (IWCO); Научного комитета по океаническим исследованиям (SCOR (ICSU)); Эксперимента по циркуляции мирового океана (WOCE) и т.п.

Следует указать на наличие региональных и двусторонних международных программ в контексте регулирования природоохранных правоотношений в Черноморском бассейне. В соответствии с требованиями Бухарестской конвенции в 1993 г. Глобальным экологическим фондом (GEF) была основана Черноморская экологическая программа, координационный центр указанной программы был создан в 1994 г. в Стамбуле. Главной целью Программы была определена разработка эффективных механизмов контроля за загрязнением морской среды и восстановление ресурсной экономики прибрежной зоны. Вслед за этой программой для охраны экологии и ресурсов Черного моря были разработаны Программа срочных инвестиций (Urgent Investment Portfolio) и Программа инвестиционных приоритетов (Priority Investment Programme), разработанные с помощью Мирового Банка.

Также в этом контексте можно упомянуть о Программе управления окружающей средой Черного моря (Black Sea Environmental Management Programme). Она была принята сроком на три года (из сентября 1993 г. к августу 1996 г.), финансирование со стороны государств-участников составляло 23,3 млн долларов США, также был получен грант от международных организаций объемом в 9,3 млн долларов США. Деятельность в рамках программы BSEP была завершена в 1996 г. после заключения регионального соглашения о Стратегическом плане действий по охране Черного моря (BSSAP) сроком на период 1997-2000 гг.

Также можно указать на программу «Сохранение биологического многообразия Азово-Черноморского экологического коридора в Украине», в финансировании которой приняли участие правительства Украины, Нидерландов, Великобритании и Дании, отдельные неправительственные международные структуры. Соответствующая программа была разработана вместе Министерством защиты окружающей естественной среды и ядерной безопасности Украины и Глобальным экологическим фондом (GEF). Соглашение между Украиной и Международным банком реконструкции и развития, о гранте траст-фонда Всемирного экологического фонда, выступившего как учреждение Глобального экологического фонда, было принято 22 ноября 2002 г.

Необходимо заметить, что региональные международные структуры пока не используют программных механизмов в сфере защиты и улучшения экологической ситуации в Черном море. Так, в рамках ОБСЕ, ГУАМ и СНГ отсутствуют соответствующие программные акты. Кроме того, низок уровень

двусторонних программных соглашений при наличии большого потенциала сотрудничества.

В целом международную программу в сфере экологической деятельности в морском праве можно определить как международно-правовой программно-управленческий регулятивный акт, который разрабатывается, утверждается, финансируется и исполняется международными организациями и заинтересованными государствами, и предусматривает реализацию ряда проектов и мероприятий в сфере регулировании публично-правовых морских отношений, в частности, по охране природы и ресурсов Черного моря.

Рассмотрим национальные программы по вопросам защиты природной среды и ресурсов Черного моря на примере Украины. В Украине существует богатый опыт использования программно-управленческих механизмов на национальном уровне, при этом используются государственные целевые программы, бюджетные программы, программы развития, региональные, муниципальные и ведомственные программы. О компетенции по их разработке и реализации для различных органов власти говорится в национальном экологическом законодательстве; для отдельных категорий программ есть законодательно предусмотренные пути разработки, принятия, исполнения, финансирования, учета, контроля и т.п. (например, Закон от 18 марта 2004 г. № 1621-IV).

Основной программой в этой сфере является Общегосударственная программа защиты и воспроизведения окружающей природной среды Азовского и Черного морей (утверждена Законом от 22 марта 2001 г. № 2333-III). Кроме того, существенную роль играют Общегосударственные программы формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы (Закон от 21 сентября г. № 1989-III), развития водного хозяйства (Закон от 17 января 2002 г. № 2988-III) и развития рыбного хозяйства Украины на период до 2010 года (Закон от 19 февраля 2004 г. № 1516-IV).

Правительством Украины также были приняты: Программа освоения углеводородных ресурсов украинского сектора Черного и Азовского морей (постановление от 17 сентября 1996 г. № 1141); Государственная программа совершенствования функционирования государственной системы обеспечения безопасности судоходства на 2002-2006 гг. (постановление от 28 января 2002 г. № 96); Комплексная программа дальнейшего развития инфраструктуры и ведения хозяйственной деятельности на о. Змеиный и континентальном шельфе (постановление от 31 мая 2002 г. № 713); Комплексная программа деятельности по пресечению незаконного вылова рыбы иностранными судами в территориальном море и исключительной экономической зоне Украины на 2002-2006 гг. (постановление от 12 сентября 2002 г. № 1353).

К основным недостаткам указанных программно-управленческих механизмов следует отнести следующие:

- отсутствие согласованности с аналогичными международными программами, которые реализуются в Черноморском регионе, а также взаимосвязи национальных программ между собой;

- ненадлежащее бюджетное финансирование программ, невыделение государством соответствующих организационных и людских ресурсов;
- отсутствие эффективных механизмов контроля за исполнением мероприятий программы;
- низкий уровень участия общественности, неправительственных и академических структур, международных экспертов в обсуждении и подготовке проектов программ;
- уход исполнителей программ от использования методов программного управления и фендрейзинга.

Все это позволяет говорить о том, что использование программно-управленческих механизмов для защиты среды и ресурсов Черного моря является неизбежным процессом, нуждающимся, однако, в срочном совершенствовании.

Annotation

Babin Borys. The program managing mechanisms of defense the ecology of Black Sea – national and international components

There are analyzed aspects of the using the program managing tools in the Sea Law for ecological activities in a Black Sea region. The classification of the international and national (Ukrainian) sea ecology programs is given, the examples of such programs are made. Points of the developing, adopting, realizing and financing of those programs are shown. The lacks of the program managing for deciding the problems of the Black Sea are shown.