

Ульянова О.И., Шумский В.М.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПУТИ РЕШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ КРЫМА

Формирование свободных экономических зон (СЭЗ) в Украине – дело принципиально новое, но уже сегодня можно говорить о некотором имеющемся опыте. Уже в течение трех лет в северной части Автономной Республики Крым функционирует Северокрымская экспериментальная экономическая зона “Сиваш” (СЭЭЗ “Сиваш”).

Программа реализации проекта СЭЭЗ “Сиваш” была разработана в 1995 году. Она отображала основные особенности, этапы и критерии развития территории и предусматривала постепенную ее трансформацию в специальную (свободную) экономическую зону в соответствии с действующим законодательством Украины.

Постановлениями Кабинета Министров Украины от 23 апреля 1996 года и от 12 сентября 1996 года утверждены Положение “О Северокрымской экспериментальной экономической зоне “Сиваш” и Положение “О регистрации субъектов Северо-крымской экспериментальной экономической зоны “Сиваш”. Был также определен порядок подготовки инвестиционных проектов, реализуемых на территории зоны “Сиваш”, и в основном завершено формирование нормативно-правовой базы СЭЭЗ “Сиваш”. Эти постановления были разработаны в соответствии с планами экономического развития территории¹.

С учетом необходимых решений хозяйственных проблем не только экономическими методами, но и по ряду других признаков, в первую очередь было обращено внимание на создание соответствующей законодательной базы. Все основные законы направлены на стабилизацию экономики в стране, на привлечение как внутренних, так и зарубежных инвестиций. Но при этом не было учтено, что любой инвестор всегда вначале ознакомится с законами той страны, куда будет вкладывать инвестиции. Необходимо также заметить, что законодательная база СЭЭЗ “Сиваш” мало обращает внимания на экологические вопросы и не предусматривает глубокой связи с экологическим законодательством. Только в задачах создания проекта говорится о рациональном использовании преимуществ и ресурсов территории наряду с улучшением экологической ситуации. Задачи эти были поставлены, но законодательство, действующее на территории СЭЭЗ “Сиваш”, не было утверждено. Поэтому законодательной базой остались общие экологические законы Украины, но они оказались малоэффективными и плохо адаптированными к реальным условиям северного Крыма.

Отсутствие конкретных и реальных законодательных актов может привести к ряду нежелательных последствий. Наибольшую опасность представляют крупные капиталовложения и инвестиции в производства, однобоко использующие ресурсы. В связи с кажущейся быстротой окупаемости таких капиталовложений это может привести к быстрому возникновению экологически “грязных” производств, которые страны-инвесторы стремятся вынести за пределы своих территорий. Последствия функционирования такого рода производств на ограниченных территориях, таких как СЭЭЗ “Сиваш”, негативно сказываются на функционировании хозяйства АР Крым, так как представляют угрозу рекреационной и сельскохозяйственной деятельности. Следовательно, в условиях отсутствия четко проработанного экологического законодательства любой инвестор будет стремиться вкладывать деньги только в те предприятия, которые выгодны ему. И, скорее всего, это будут производства, опасные с экологической точки зрения. Так как в экономически развитых странах законы об охране окружающей среды очень строгие и за её загрязнение предусмотрены чрезвычайно серьезные санкции, вплоть до закрытия предприятий и возмещения нанесенного ущерба, то Украину может ожидать участь развивающихся стран с развитием на её территории экологически вредных и опасных производств.

Выявленные недостатки касаются не только СЭЭЗ “Сиваш”, но и прочих территорий, отведённых под создание свободных экономических зон. В связи с этим законодательные вопросы должны решаться как на общекрымском, так и на региональном уровне.

Для того, чтобы контролировать экологическую ситуацию, нужно изменить законодательную базу и внести соответствующие поправки в экологическое законодательство Украины. Это предполагает создание местных экологических органов власти с реальными полномочиями. В этом случае местные Советы должны иметь непосредственную связь с центром. Необходимо определить в каждом регионе, что для него является экологическим ущербом и отсюда выводить степень компенсации за нанесённый вред.

Следует также учитывать и отрасли специализации на той или иной территории. Исходя из специфических особенностей района, можно предположить и направление развития экологически опасных производств. В этом случае для каждого предприятия отдельной отрасли должен быть установлен особый правовой и экологический режим².

При формировании нового экологического законодательства надо применять территориально–отраслевую систему. Законодательная база должна основываться на особенностях каждого вида производства.

В отраслевом плане в промышленности главным является решение проблемы безотходных производств, а там, где это невозможно, – необходимо предусматривать заблаговременное ассигнование затрат на строительство очистных сооружений. При этом имеет смысл пересмотреть совокупность производств на предмет уточнения специализации района в целом. Сельское хозяйство должно основываться на дифференцированном использовании органических и неорганических удобрений и целесообразности возделывания тех или иных культур. Сооружение оросительных систем должно производиться одновременно с дренажными. Для развития рекреационной отрасли следует усовершенствовать транспортную инфраструктуру в курортных городах: сейчас

экологическая обстановка на ЮБК резко ухудшилась из-за загрязнения воздушной среды продуктами сгорания автомобильного топлива³. Повсеместно не решены инженерно-технические проблемы водо- и энергоснабжения, имеются проблемы с очисткой стоков. Высокая степень загрязненности сточных вод напрямую связана с устаревшими технологиями промышленных предприятий⁴.

В территориальном плане предпочтительна разработка законодательных положений для всех уровней административного деления, начиная от района. Но при этом непременно должно выдерживаться соответствие местных законодательных инициатив законам и Конституции Украины.

В законах создания СЭЗ основной концептуальной идеей проекта, которая подходит для территориального плана, звучит мысль, что СЭЭЗ “Сиваш” должна быть благоприятной для развития предпринимательства территорией, которая формируется в таможенных рамках Украины и не имеет таможенных границ. Тогда здесь будут действовать законы Украины, кроме тех, которые определены законодательством зоны и подразумевают льготный правовой и финансовый режим. Эти законы были подписаны Кабинетом Министров Украины и Президентом Украины, а полномочия были переданы администрации зоны. “Руководящим органом Северокрымской экспериментальной экономической зоны “Сиваш” является Администрация зоны, действующая в организационно-правовой форме государственной компании, учредителем которой от имени государства выступил Кабинет Министров Украины, а глава Администрации назначен Указом Президента Украины”⁵. В свою очередь, местная администрация выполняет разработку нормативных документов, направленных на достижение позитивных результатов эксперимента. Эта администрация уполномочена проводить отбор инвесторов, их регистрацию и отмену этих регистраций субъектов зоны “Сиваш”. Связь с центром эта администрация поддерживает через Наблюдательный совет по контролю за проведением эксперимента в зоне “Сиваш”, состав совета утверждает Президент Украины.

Помимо Администрации зоны есть еще Экономический Совет Администрации СЭЭЗ “Сиваш”, который контролирует предварительные решения органов управления Администрации.

Хотя в законодательстве и говорится о полномочиях Администрации, однако, из-за большой иерархической подчиненности, она не имеет практически никаких прав. В плане позитивных сдвигов в развитии СЭЗ, Администрацию необходимо наделить реальной властью.

Нормативно-правовой базой СЭЭЗ “Сиваш” предусмотрено создание и введение в действие на территории зоны системы льгот для субъектов зоны. Здесь привлекательными являются льготы при разработке и использовании местных природных ресурсов⁶, которые могут заинтересовать отечественных и иностранных инвесторов. То есть практически это торговля ресурсами по сходной цене для инвестора, с целью быстрой прибыли для зоны, без учета экологических последствий для территории.

Анализ существующего законодательства свидетельствует и о том, что крайне затруднительно определить территориально дифференцированный экологический ущерб, а это не позволяет в полной мере применять имеющиеся в распоряжении органов власти санкции. Разработка соответствующих норм экологического поведения предприятий – также дело местных органов власти в СЭЗ в рамках действующих законов и Конституции Украины.

Регионализм не отменяет и общих подходов к созданию СЭЗ, с учетом того, что главным критерием здесь была и остается торговля. Торговать в СЭЗ должны всем - и капиталами, и ресурсами, и готовой продукцией, и т. д.

Прежде чем зарегистрировать какое-либо предприятие на территории свободной экономической зоны, необходимо тщательно провести анализ его деятельности в своей стране и за ее пределами. Поэтому нужно обязательно проводить сбор информации, а именно иметь и проверять базу данных по каждому предприятию, особенно по видам его деятельности во всем мире. Необходимо тщательно проанализировать, чем будет заниматься фирма, компания, отдельный инвестор; определить, каков их реальный доход (не занимаются ли они убыточной деятельностью); не было ли в их прошлой деятельности “черных” пятен. Следует знать, какие предприятия открывает фирма, компания, инвестор, на основе чего ими выбрана именно эта территория для данного предприятия, какая сырьевая база подразумевается для производства продукции, которая будет здесь выпускаться. И самое главное - какие технологии будут использованы в производстве и подразумевают ли они обязательные очистные сооружения, не будут ли они наносить необратимый вред окружающей среде.

Все новые предприятия, создаваемые в СЭЗ, должны, как правило, соответствовать уже сложившимся территориальным производственным комплексам, т.е. их специализация должна быть обусловлена не только ресурсами, но и сложившейся структурой предприятий.

Неукоснительное исполнение законов, в условиях льготного отношения к инвесторам, развивающим производство, должно являться обязательным условием управления и развития СЭЗ. Правовые решения сохранения и поддержания в экологической неприкосновенности окружающей среды, юридически обоснованные правила создания и последующей работы производств должны быть определяющими в законодательстве АР Крым и полностью согласованными с законами Украины. При этом вопросы исполнения экологических законов должны решаться с жестким применением всех правовых возможностей существующего законодательства, а главной целью при этом должно стать создание таких условий, когда производство экологически чистой продукции и сохранение окружающей среды станет экономически выгодным.

Литература

1. Неруш А.В. Программа реализации проекта СЭЭЗ “Сиваш” //Деловое обозрение СЭЭЗ “Сиваш”. – Красноперекоск: ТИКСИ–К и АО “Таврические ведомости”, 1996. - № 3. – С. 5 – 20.
2. Геоэкология /Боков В.А., Ена А.В., Ена В.Г. и др. – Симферополь: Таврия, 1996. – С. 177 – 179.
3. Боков В.А. ЮБК утратил многие лечебные свойства //Остров Крым. – Симферополь: СП “Олвис”. - 1999. - № 4. – С. 42.
4. Саутин А.В. СЭЭЗ “Сиваш”: итоги двух лет и перспективы развития //Деловое обозрение СЭЭЗ “Сиваш”. – Красноперекоск: ТИКСИ–К, 1999. - № 8-9. – С. 11 - 13.
5. Неруш А.В. Программа реализации проекта СЭЭЗ “Сиваш” //Деловое обозрение СЭЭЗ “Сиваш”. – Красноперекоск: ТИКСИ–К и АО “Таврические ведомости”, 1996. - № 3. – С. 9.
6. Там же. – С. 11.