

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ
Институт государства и права имени В.М.Корецкого

На правах рукописи

РЫЩЕНКО Светлана Ивановна

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
В КРУПНЫХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ГОРОДАХ
(на примере г. Мариуполя)

7
Специальность: 12.00.02 - государственное право и управление; государственное строительство; административное право; финансовое право

Автореферат
диссертации на соискание научной степени
кандидата юридических наук

Киев - 1995 г.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

342
347

ДВ 33.154

ЛНБ України ім.В.Стефаніка



00761259 (U)

Диссертацией является

Работа подготовлена в отделе правовых проблем экологии и аграрного права Института государства и права имени В.М. Корецкого НАН Украины

Научный руководитель — кандидат юридических наук Мадлышева Наталия Рафаэловна

Официальные оппоненты:

1. Доктор юридических наук Розовский Борис Григорьевич.
2. Кандидат юридических наук Красилич Наталия Дмитриевна.

Ведущая организация: Юридический институт Одесского государственного университета имени И. Мечникова.

Защита состоится "10" ноября 1995 г. на заседании специализированного ученого совета Д 016.29.01 по защите диссертаций на соискание научной степени доктора юридических наук в Институте государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины по адресу: 252001 г. Киев-1, ул. Трёхсвятительская, 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института.

Автореферат разослан "9" октября 1995 г.

Ученый секретарь специализированного ученого совета Г.У. И.Б. Усенко

ЛНБ ім. В. Стефаніка
АН України

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и степень исследованности тематики диссертации. Обретение Украиной статуса независимого государства заставило с новых позиций взглянуть на решение ряда проблем, стоящих перед страной, выделив в их числе задачи первостепенной важности. Охрана окружающей среды занимает среди таковых ведущее место. Это в значительной степени связано с наследием структурной политики бывшего Советского Союза, базировавшейся на крайне нерациональном с экологической точки зрения территориальном распределении хозяйства. Богатства недр ряда регионов Украины, таких как Донбасс, перепределили недальновидное насаждение на соответствующих территориях огромного количества промышленных объектов, деятельность которых связана с неблагоприятным воздействием на окружающую среду. Эти объекты в своё время размещались в привязке к залежам полезных ископаемых и иным источникам сырья. Никакая экологическая экспертиза возможных последствий деятельности подобных объектов практически не осуществлялась. И несмотря на наличие общих правовых норм, регулирующих подобные отношения, требования по охране окружающей среды отводилась вторичная, подчинённая роль по сравнению с интересами экономического роста единого народнохозяйственного комплекса СССР.

Естественно, что вокруг крупных промышленных объектов формировались города и иные населённые пункты, возникали так называемые индустриальные центры. Наряду с рабочими местами, которые здесь предлагались, население соответствующих индустриальных центров получало весь комплекс проблем, в первую очередь санитарно-гигиенического и экологического порядка. Проблемы эти, имея длящийся характер и свойство накапливаться, как никогда актуальны и сегодня. Их решение требует объединённых междисциплинарных усилий экономистов, экологов, географов, геологов, биологов, представителей технических наук и конечно юристов.

Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды крупного индустриального города представляют собой самостоятельный аспект этой общей проблемы, который до настоящего времени не являлся объектом комплексного, углублённого анализа отечественных правоведов. Ближе всех к исследованию соответ-

твующих вопросов подошёл научный коллектив под руководством академика НАН Украины Ю.С.Шеншученко в коллективных монографиях "Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы)" (Киев: Наук. думка, 1981) и "Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства" (Киев: Наук. думка, 1986). Однако специфика крупного индустриального центра в этих работах специальному исследованию не подвергалась. Индустриальный город неоднократно являлся предметом исследовательского интереса Б.Г.Розовского, однако преимущественно в экономико-правовом срезе проблемы (прежде всего имеется в виду его монография "Правовое стимулирование рационального природопользования" (Киев: Наук. думка, 1982)). Названные работы, между тем, осуществлялись на базе старого нормативного материала и организационно-правовых реалий того времени, с учётом союзно-республиканского характера законодательства СССР об охране окружающей среды. Кроме того, в условиях перехода Украины к рыночной экономике, развития отношений собственности в сторону отхода от исключительной государственной собственности, на основные средства производства и природные ресурсы, а также либерализации условий хозяйствования во всех сферах экономики правовые вопросы охраны окружающей среды крупного индустриального центра приобретают новое звучание.

Цель и основные задачи диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является анализ правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе управления охраной окружающей среды крупных индустриальных городов, и выявление резервов его совершенствования.

Наличие соответствующей общей цели предопределило выделение конкретных задач исследования:

- определение места управления охраной окружающей среды индустриального центра в системе регионального управления;
- анализ эффективности организации и деятельности городского звена органов государственного управления;
- выявление главных звеньев в системе органов управления охраной окружающей среды в крупных индустриальных городах и разработка организационно-правовых мер по совершенствованию их деятельности;

- выявление недостатков организационной структуры управления экологической сферой на уровне индустриальных городов и обоснование путей её совершенствования;

- оценка состояния законодательства в рассматриваемой области;

- из всего комплекса экологических проблем обеспечения устойчивого развития города вычленение наиболее значимых и определение правовых предпосылок их решения на уровне города;

- выяснение особенностей функционирования механизмов экологического мониторинга, экологического контроля и административной ответственности в системе управления охраной окружающей среды крупного индустриального центра и резервов повышения их эффективности.

Методологическая и теоретическая основа диссертации.

При подготовке диссертации использовался весь арсенал методов правовой науки и науки управления: формально-юридический, исторический, системно-структурный и другие.

Данная диссертационная работа опирается на накопленный в юридической науке опыт теоретических исследований вопросов совершенствования управления охраной окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

На теоретико-методологической базе исследования отразился тот факт, что рассматриваемая проблема находится на пересечении нескольких направлений науки: теории права и управления, административного права и правовой охраны окружающей среды. При выработке общетеоретических и общесоциологических подходов диссертант опирался на работы С.С.Алексеева, А.П. Алехина, С.Н.Братуся, В.П.Казимирчука, В.Н.Кудрявцева, Е. А. Лукашевой, В.И.Никитинского, М.И.Пискотина, П.М.Рабиновича, М.С. Смиртюкова, Н.С. Самоценко, М. С.Строговича, Ф.Н.Фоткулина, Л.Д.Чулюкина, Р.О.Халфиной, Л.С.Явича и др.

Работа базируется также на трудах отечественных правоведов-экологов, в частности тех, кто предметно исследовал управленческие аспекты проблемы. Эти вопросы затрагивались в работах Г.А.Аксененка, С.Б.Байсалова, О.С.Колбасова, Н.Д.Красилич, Н.Р.Мальшевой, Я.Я.Страутманиса, Ю. И.Тюткина, А. М.Жмотова, В.А.Чуйкова, Ю.С.Шенаученко и др. Изучены также работы по со-

вершинствованию правового регулирования природоохранных отношений и повышению эффективности норм экологического права (М.М.Бринчука, О.Л.Дубовик, И.А.Иконицкой, О.С.Колбасова, С.Н.Кравченко, Б.Г.Розовского и др.).

Вопросы природоохранной деятельности органов государственной власти и управления, соотношения территориального и отраслевого управления охраной окружающей среды анализировались Б.Н.Габричидзе, Ю.М.Козловым, А.Е.Лунцаем и др.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе управления охраной окружающей среды на территории крупных промышленных городов, а также организационно-правовой механизм его осуществления.

Предмет исследования органически связан с его объектом. Им является практическая деятельность городского звена органов управления охраной окружающей среды и выработка рекомендаций по оптимальному учету экологического фактора в процессе обеспечения устойчивого развития территорий, взаимовыявке экономических и экологических интересов в управлении рассматриваемыми общественными отношениями.

Теоретическая ценность диссертации и ее научная новизна.

Личный вклад диссертанта в положения, выносимые на защиту. В результате проведенного исследования автором предпринята попытка обосновать на концептуальном уровне модель системы государственного управления охраной окружающей среды крупного промышленного центра, базирующуюся на необходимости оптимального сочетания экономических и экологических интересов, в более широкой постановке - на концепции устойчивого развития.

В русле соответствующей концепции автором предложены обладающие элементами новизны теоретические подходы к исследованию региональных экологических проблем и месту в их комплексе правовых проблем экологии крупных промышленных центров; разработаны и аргументированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего охрану окружающей среды в городах.

Полученные в ходе исследования результаты могут использо-

ваться в дальнейших теоретических разработках вопросов правового регулирования и государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Главным итогом осуществленного автором диссертационного исследования явились следующие выводы и предложения, выносимые на защиту:

- правовое регулирование и государственное управление охраной окружающей среды крупного индустриального центра не может строиться на базе приоритета экологии над экономикой, равно как и экономики над экологией - в качестве концептуальной основы правовых мер, осуществляемых в данной области, должна служить теория устойчивого развития, основанная на сбалансированном сочетании экономических и экологических интересов;

- правовые проблемы крупных индустриальных центров по своему характеру являются региональными, понятие региональности применительно к экологическим проблемам предполагает триединый подход: региональный уровень их возникновения, комплекс испытываемых регионом проблем, региональный уровень решения;

- предложения по внесению изменений в действующий правовой режим городского земле- и водопользования, в частности, о необходимости учитывать основные экологические характеристики территории при определении платы за городскую землю и о создании оптимальных условий для максимального расширения инициативы "снизу", т.е. самих предприятий в использовании местных и региональных возможностей по более экономному и рациональному использованию водных источников;

- необходимо отработать систему экономико-правовых стимулов рационального природопользования для предприятий, как, например, освобождение от платы за фонды по сооружениям и оборудованию технических водопроводов, предоставление льготного кредита для строительства этих сооружений на кооперативных началах, премирование за достигнутую экономию чистой воды и иных природных ресурсов;

- концепция экологического мониторинга крупного индустриального города как целостной многоуровневой системы информационной поддержки принятия решений по управлению экологическим состоянием соответствующей территории;

- комплекс принципов установления и применения административной ответственности за экологические правонарушения.

Все предложения, выносимые на защиту, являются личным вкладом диссертанта в соответствующую отрасль науки и сформулированы на основе работы над эмпирическим материалом, нормативными и теоретическими источниками.

Практическое значение диссертационного исследования. Исследование призвано оказать помощь городским Советам народных депутатов и их исполкомам в организации практической деятельности по охране окружающей среды на подведомственной территории, а также в осуществляемом ими локальном нормотворчестве в области охраны окружающей среды, местного и регионального самоуправления, капитального строительства, компетенции органов управления и др.

Основные выводы и предложения диссертации могут быть использованы в учебном процессе в высших учебных заведениях (как юридического, так и неюридического профиля), где введено преподавание эколого-правовых циклов.

Соответствующие положения диссертации призваны оказать методическую помощь практическим природоохранным органам городского звена для оптимизации их работы в области охраны окружающей среды.

Реализация, внедрение научных разработок, апробация и опубликование их результатов. Выводы и рекомендации автора нашли частичную реализацию в ряде решений исполкома Мариупольского городского Совета народных депутатов, а также в проекте его регламента.

Апробация основных положений диссертации осуществлялась автором на научно-практических конференциях и семинарах, проводимых исполкомом Мариупольского городского Совета народных депутатов в период с 1992 по 1995 годы, а также в процессе преподавания курсов "Правоведение" и "Экология в металлургии" в Приазовском государственном техническом университете.

Выводы диссертационной работы послужили базой для подготовки брошюр "Концепция и деятельность Советов народных депутатов и их исполнительных и распорядительных органов в деле

охраны окружающей среды" (по заказу исполкома Мариупольского городского Совета народных депутатов) и "Административная ответственность в области охраны окружающей среды в крупных индустриальных городах" (для практических природоохранных органов), а также трёх других публикаций автора.

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложения и списка использованной литературы. Общий объём работы 164 стр.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, цели и задачи исследования, его объект и предмет, теоретико-методологическая база, практическое значение, научная новизна диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава I "ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КРУПНЫХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ГОРОДОВ" состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе "Особенности окружающей среды крупных индустриальных городов и её правовой охраны" выясняется смысл базовых для настоящего исследования понятий и терминов с целью их однозначного употребления и для формализации предметной сферы. Подчеркивается, что проблемы экологии крупного индустриального города относятся к категории региональных, делается попытка очертить понятие экологических проблем, которые можно отнести к кругу **региональных** - с одной стороны, и обосновать современное содержание базового понятия "**экологических проблем**" - с другой. Указывается, что существует, как минимум, три подхода к определению экологических проблем как региональных. В одних случаях ими признаются проблемы, **возникающие** в определённом регионе, т.е. такие, которые в своей основе имеют региональный (локальный) источник (группу источников). Другой подход к выделению региональных экологических проблем относит к их числу проблемы, **ощуаемые** определённым регионом. При таком подходе речь идёт о проблемах, порождаемых, как правило, целым комплексом факторов и практически никогда не связанных с деятельностью одного (или даже нескольких территориально локали-

вованных) источников экологического неблагополучия. Проблемы, от которых "страдают" конкретные регионы, - это в большинстве случаев вследствие комбинированного действия целого ряда факторов, причин и условий, чаще всего разнопорядковых, разноуровневых, иногда - уникальных именно вследствие такого, а не иного сочетания природных условий - с одной стороны, и антропогенных влияний - с другой. Наконец, можно относить проблемы к региональным в соответствии с правовым уровнем их решения. Иными словами, это проблемы, относительно которых национальное законодательство не содержит исчерпывающего регулирования, а учитывая специфику последних и иные факторы делегирует нормативную регламентацию на региональный (локальный) уровни. Региональные проблемы, выделенные по такому признаку, варьируются как во времени, так и в пространстве.

Не ставя своей целью однозначно вычлнить один из приведенных здесь подходов как базовый для правового понятия "региональных экологических проблем", автор на конкретных примерах анализирует каждый из них, отмечая что в настоящем исследовании будут рассмотрены прежде всего две первых плоскости проблемы регионалистики, т.е. проблемы, испытываемые регионом, большая часть которых и возникает здесь же. Что же касается уровня решения соответствующих проблем, то далеко не все из них могут быть равны на региональном уровне. Большая их часть для своего решения потребует более высокого, чаще всего - республиканского уровня.

Далее теория исследования региональных экологических проблем сужается до уровня города. Делается попытка найти место городских экологических проблем в числе региональных, выделить их специфику. Наконец, логика исследования подводит к рассмотрению проблем индустриального города как подсистемы системы городских экологических проблем. Выделяются юридически значимые особенности Донецко-Приднепровского региона, предопределившие самостоятельность объекта настоящего исследования. Обращается внимание на особенности правовой охраны окружающей среды таких городов, как Мариуполь.

Во втором параграфе "Правовое регулирование охраны окружающей среды крупного индустриального города" обращается вни-

вание на то, что общественные отношения по охране городской среды промышленных центров регулируются различными нормативно-правовыми актами, которые по своеобразию формы, юридической силе, уровню утверждающей инстанции и характеру содержащихся предписаний автор классифицирует на группы, давая формально-юридическую и предметно-содержательную характеристику каждой из групп. Особое внимание при этом уделяется анализу тенденций стандартизации и нормирования в соответствующей сфере, а также характеристике актов ведомственного и локального нормо.ворчества.

Правовое регулирование общественных отношений в области использования и охраны окружающей природной среды в целом распространяется и на сферу охраны городской окружающей среды, а значит и среды индустриальных центров как её составляющей. Изучение практики показывает, что в различных городах существует многообразие форм и методов, особенностей, направлений и подходов к практической реализации правовых предписаний. Это не всегда даёт положительные результаты. Одной из причин является правовая неупорядоченность взаимоотношений между различными экологическими службами города. В этой связи было бы целесообразно принять единый нормативный акт об охране окружающей природной среды в городах, а также методические рекомендации по его применению в условиях крупного промышленного центра. Это способствовало бы повышению эффективности правового регулирования охраны окружающей среды индустриального города, действенности функционирования городских служб, связанных с охраной окружающей среды.

Объектами правовой охраны в индустриальном городе являются как вся природная среда, так и её отдельные элементы, непосредственно связанные с обеспечением оптимальных условий жизни, труда, быта и отдыха людей. Основными объектами городской окружающей среды являются земля, вода, недра, растительный мир, атмосферный воздух. Причём здесь они выступают в качестве факторов, обуславливающих экологическое благополучие населения города. Поэтому важнейшим направлением природоохранной деятельности в индустриальном городе является оздоровление городской среды. Соответствующее понятие аккумулирует комплекс

государственно-правовых мер, направленных на защиту воздушного и водного бассейнов от загрязнения вредными отходами производства; снижение уровня городского шума и иных физических факторов; рациональное использование земли и её недр, растительности; расселение людей, организацию районной планировки и застройки промышленных и жилых районов и др. Учитывая особое значение для экологии крупного индустриального центра вопросов правового режима земель, водных ресурсов и атмосферного воздуха, автор останавливается на этих аспектах отдельно. Именно такому дифференцированному анализу проблем правовой охраны отдельных природных ресурсов посвящен параграф третий главы I "Правовой режим использования и охраны городских земель, водных ресурсов и атмосферного воздуха в индустриальных центрах".

Немало пробелов отмечается, в частности, в правовом регулировании режима использования и охраны городских земель. В настоящее время основной упор в земельном законодательстве делается на регулировании вопросов рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного использования. Это связано с пересмотром в последние годы многих правовых подходов к вопросам собственности на землю и форм ведения сельскохозяйственного производства. Вопросы правовой регламентации режима земель городов, городского землепользования и землеохраны при этом необоснованно остались как бы в тени, на заднем плане.

Многие проблемы городских земель, между тем, ждут своего правового решения. Это, в частности, определение оптимально необходимых размеров городских землепользований. Рациональное использование городских земель предполагает установление такого правового режима, который обеспечил бы размещение градообразующих объектов на минимально необходимых земельных участках с учетом наиболее эффективного, экономного и целесообразного их использования при научно обоснованной плотности застройки, этажности зданий, зонировании территории с учетом требований охраны окружающей среды. При определении цены городских земель необходимо принимать во внимание наряду с иными факторами характер земельных ландшафтов. В настоящее время подлинная цена природного ландшафта при оценке земель городов практически не учитывается. В работе даются рекомендации по принятию во вни-

нание основных экологических характеристик территории при определении платы за городскую землю как стимулирующего момента для снижения загрязнения, осуществления иных природоохранных мероприятий.

Для такого региона, как Донбасс, имеющего дефицитный водный баланс, "больной" является проблема охраны и рационального использования водных ресурсов. Подчеркивается, что успешная охрана водных ресурсов в крупных индустриальных центрах в первую очередь зависит от организации их рационального и комплексного использования на уровне основного производственного звена - предприятия. В работе даются предложения по совершенствованию правового режима водопользования, в частности, в области совместного пользования водами. Отмечается также, что проблема сохранения и улучшения качества окружающей среды требует создания оптимальных условий для максимального расширения инициативы "снизу", инициативы самих предприятий в использовании местных и региональных возможностей по более экономному и рациональному использованию водных источников. Подчеркивается также необходимость создания экономико-правовых стимулов для самих предприятий, как, например, освобождение от платы за фонды по сооружениям и оборудованию технических водопроводов, предоставление льготного кредита для строительства этих сооружений на кооперативных началах, премирование за достигнутую экономию чистой воды. Обосновывается также предложение о целесообразности введения системы госзаказов на выполнение работ по наиболее важным природоохранным объектам со 100-процентным обеспечением их финансовыми, трудовыми, материально-техническими и иными ресурсами, а также с соответствующей системой контроля за выполнением и экономико-правовыми, последствиями невыполнения. Высказывается также идея установления солидарной ответственности за ущерб, причиненный предприятиями - совместными водопользователями.

Ряд теоретических выводов и практических рекомендаций касается правовой охраны атмосферного воздуха в крупных индустриальных центрах.

ГЛАВА II "ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В КРУПНЫХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ ГОРОДАХ" также состоит из

трех параграфов.

В первом параграфе "Система управления экологической сферой индустриального города как составная часть управления охраной окружающей среды в Украине" показано место управленческого механизма охраны окружающей среды промышленного центра в общей системе управления соответствующей сферой. Делается экскурс в историю и прослеживается динамика изменения управленческого механизма природопользования и охраны окружающей среды с 60-х годов вплоть до наших дней. Анализируется деятельность Советов народных депутатов и их исполкомов, а также местных государственных администраций в области охраны окружающей среды крупного индустриального города. Очерчивается круг органов функциональной и специальной компетенции в соответствующей области, существующие между ними связи по осуществлению различных управленческих функций. Учитывая особую важность и большую специфику в осуществлении экологического мониторинга, контроля и административной ответственности в сфере охраны окружающей среды, эти управленческие функции подвергаются в работе специальному рассмотрению, чему посвящены два последних параграфа.

В параграфе втором "Мониторинг окружающей среды индустриального города как система поддержки принятия управленческих решений" рассмотрен комплекс организационных и правовых вопросов, связанных с регулированием и осуществлением соответствующей функции управления.

Отмечая определенный прогресс, достигнутый в последние годы в области создания и внедрения системы экологического мониторинга в национальном масштабе, автор одновременно отмечает слабую действенность соответствующей системы на местах. Осуществленное исследование, между тем, показывает, что система эта только тогда будет жизнеспособной и действенной, когда в полной мере охватит уровень крупных индустриальных центров как эпицентров экологических проблем, представляющих, кроме того, повышенный риск возникновения экстремальных экологических ситуаций.

Именно на уровне крупных индустриальных городов должна формироваться исходная экологически значимая информация о состоянии окружающей среды, которая впоследствии будет переда-

ваться вверх для обобщения, принятия управленческих решений, а в случае необходимости - экстренных мер защиты.

Система экологического мониторинга крупных индустриальных городов должна входить в единую систему экологического мониторинга Украины, центром которой является Министерство охраны окружающей среды и ядерной безопасности. Одновременно необходимо структурно сформировать и кадрово обеспечить низовое звено осуществления экологического мониторинга под эгидой городских служб, ответственных за охрану окружающей среды, с привлечением к этой работе специалистов иных структурных подразделений, в частности, гидрометеорологической службы, геологического надзора и др.

Основное назначение системы - обеспечивать экспертов, специалистов и лиц, принимающих решения как на городском, так и на иных уровнях управления фактографической и прогнозной информацией, разрабатывать наборы ситуационных моделей, необходимых для обеспечения экологически корректного устойчивого развития города. При разработке схем организации экологического мониторинга на уровне конкретных городов, должны найти отражение особенности социально-экономического развития данного индустриального центра, специфика экологической обстановки в регионе. Одновременно все они должны базироваться на единой методологии принятия решений при чрезвычайных экологических ситуациях, учитывающей современные требования к системам сбора, обработки, отображения и обобщения информации на различных системных уровнях. По мнению автора, на уровне крупных индустриальных городов должны выделяться два функциональных типа экологического мониторинга: базовый и кризисный (оперативный).

Данные, полученные в результате обработки информации указанных двух типов могут быть положены в основу научного мониторинга, включающего точный контроль отдельных показателей для прогнозирования долгосрочных последствий нарушений экологического равновесия, выявления тенденций техногенного воздействия на окружающую среду, а также для калибровки и верификации базового мониторинга. Научный мониторинг осуществляется преимущественно на национально-государственном уровне. Далее в работе рассматриваются проблемы, решение которых, по мнению

автора, обеспечит, с одной стороны создание системы, а с другой - действенность и эффективность её функционирования.

В параграфе третьем "Экологический контроль и административная ответственность за экологические правонарушения" сосредоточено внимание на организации и осуществлении соответствующих функций управления. Отмечается, что определенная недооценка роли государственного контроля, стремление заменить его повсеместной либерализацией всех сфер деятельности общества, наметившиеся в конце 80-х годов, сменились осознанием важности контрольной деятельности для обеспечения нормального функционирования хозяйственного механизма, равно как и других сторон жизни общества.

В обеспечении государственного контроля за охраной окружающей среды индустриального города важная роль принадлежит местным Советам народных депутатов и их исполкомам. Именно они являются его главным звеном. Дополняя контрольную деятельность высших государственных органов власти и управления, экологический контроль местных Советов более приближен к местным условиям и особенностям. В работе выделяются основные направления контрольной деятельности Советов, анализируются её формы и методы. В этой же части работы рассмотрены особенности контрольной деятельности органов специальной компетенции в области охраны окружающей среды крупного индустриального центра, намечены направления её совершенствования.

Анализируя институт административной ответственности за экологические правонарушения, автор выделяет ряд принципов, следование которым должно обеспечить эффективность соответствующего института. При этом делается вывод, что далеко не все из выделенных в работе принципов эффективности административной ответственности применяются в реальной жизни. Так, в последние годы наблюдается всё меньшая зависимость между характером и степенью содеянного правонарушения в области охраны окружающей среды, с одной стороны, и применяемым за него наказанием - с другой.

Ещё большую проблему представляет собой взаимосвязка административно-правовых и уголовно-правовых санкций за аналогичные правонарушения. На практическом материале по г. Мариуполю

полю автор выявляет противоречия и неувязки в действующем законодательстве и высказывает предложения по их устранению. Даются также конкретные предложения в части дополнения Кодекса Украины об административных правонарушениях, расширения круга субъектов административной ответственности и т.п.

В заключении подводятся итоги осуществленного исследования, главным из которых является настоятельная потребность совершенствования правового регулирования и организационного обеспечения охраны окружающей среды крупного индустриального города. Нуждается в упорядочении как теоретическая, концептуальная база соответствующего комплекса, так и конкретные законодательные решения. Исходным условием осуществления всяких правовых мер в рассматриваемой области должна стать целевая установка обеспечения устойчивого развития региона. Еще одним базовым выводом работы является подход к правовой охране окружающей среды индустриальных городов как к целостной системе и связанная с этим необходимость усиления регионального начала в управлении охраной окружающей среды на уровне города, повышения эффективности всех форм правового регулирования, включая локальное.

В приложениях приведены сравнительные данные, характеризующие направления контрольной деятельности Госинспекции охраны окружающей природной среды по городу Мариуполю и применение ими мер административной ответственности за 1993 и 1994 годы.

Основные работы, опубликованные автором по теме диссертации:

1. Административная ответственность за нарушение экологического режима крупных индустриальных городов. - Мариуполь, 1993. - 1,16 п.л.
2. Компетенция и деятельность Советов народных депутатов и их исполнительных и распорядительных органов в деле охраны окружающей среды // Совершенствование экологического образования в ПГУ. - Мариуполь, 1995. - 0,7 п.л.
3. Экологическая оценка эффективности строительства ливневой канализации (в соавторстве). - Мариуполь. - 1995. - 3,49 п.л.

Рищенко С. І. Організаційно-правові питання охорони навколишнього середовища у великих індустріальних містах (на прикладі міста Маріуполя). Дисертація у вигляді рукопису на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - державне право і управління; державне будівництво; адміністративне право; фінансове право. Інститут держави і права ім. В.М.Корецького Національної академії наук України. Київ, 1995.

Правові проблеми охорони навколишнього середовища на рівні промислового центру, переважно зосереджені в площинах правового регулювання та державного управління відповідною сферою. Концептуальною базою управління якістю навколишнього середовища індустріального центру повинна стати теорія сталого розвитку. Необхідно посилювати регіональні засади в управлінні екологічною сферою міста, підвищувати ефективність всіх форм правового регулювання, включаючи локальне.

Rystchenko S. I. Organizational and legal aspects of environmental protection in large industrial cities (on example of Mariupol). The dissertation (manuscript) for obtaining a scientific degree of the candidate of sciences (law) on the speciality 12.00.02 - state law and management, state development, administrative law, financial law. The V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, 1995.

Legal problems of environmental protection on a level of industrial centre are concentrated mainly in the spheres of legal regulation and state management of appropriate sphere. Conception of durable development must become a conceptual base of quality environmental management in industrial centres. It is necessary to intensify regional principles in environmental management on a level of the city, increase efficiency of all forms of legal regulation, including local regulation.

Ключові слова: правове регулювання, державне управління, охорона навколишнього середовища, великий індустріальний центр.

AB 23. 12. 1971

444192

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

Гуцуленко С. І. Організаційно-правові аспекти захисту навколишнього середовища на підприємстві (на прикладі міста Маріуполя). Дисертація у вигляді рукопису на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.09.02 - державне право і управління державою (адміністративна, адміністративне право, фінансове право). Інститут держави і права ім. В.М.Караївського Національної академії наук України. - Київ, 1995.

Правові проблеми захисту навколишнього середовища на рівні промислового центру концентровані в площинах правового регулювання та державного управління відповідною сферою. Концептуальною основою управління якістю навколишнього середовища промислового центру повинна стати теорія усталеного розвитку. Необхідно поглибити регіональні засади в управлінні екологічним об'єктом міста, підвищити ефективність всіх форм правового регулювання, активізувати локальне.

Gutsulenko S.I. Organizational and legal aspects of environmental protection in large industrial cities (on example of Mariupol). The dissertation (the script) for obtaining a scientific degree of the candidate of sciences (law) on the speciality 12.09.02 - state law and management, state development, administrative law, financial law. The V.M. Karavsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine. - Kiev, 1995.

Legal problems of environmental protection on a level of industrial centre are concentrated mainly in the spheres of legal regulation and state management of appropriate sphere. Conception of durable development must become a conceptual basis of quality environmental management in industrial centres. It is necessary to intensify regional principles in environmental management on a level of the city, increase efficiency of all forms of legal regulation, including local facilities.

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ правового регулювання, державного управління, захисту навколишнього середовища, міста промислового центру.

Слано в набір 8.09.95г. Формат 60 x 84 1/16 Усл. п. л. 3,49
 Подписано в печать 8.09.95 г. Зак. № 835 Тир. 100 экз.
 г. Мариуполь тил. АП АМП, ул. Красноармейская, 2.