

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА

Редакционная
коллегия

Д. Зайнутдинова
(Центр «Армон»)

Р. Мурзаханов
(Центр «Армон»)

А. Кириленко
(Экологическое
движение «БИОМ»,
Кыргызстан)

Т. Тилляев
(Государственный
комитет по охране
природы РУз)

К. Милов
(ОБСЕ)

С. Сангинов
(НАННОУз)

Главный редактор
Д. Зайнутдинова

Выпускающий
редактор
Р. Мурзаханов

Литературный
редактор
Л. Шахназарова

Переводчик
Ю. Идрисов

В НОМЕРЕ:

№ 13

От редакции..... 3

ЭКОЛОГИЯ И ПРАВО

Т. Тилляев. Правовые основы демократии в подготовке проектов законов в Республике Узбекистан..... 4

М. Ембергенов. Предложения по законопроекту Республики Узбекистан «Об экологическом контроле»..... 7

К. Асьянов. Комментарии к проекту Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле»..... 9

Р. Мурзаханов, Д. Абдуллаева. Экологическое регулирование как ключевой элемент эффективной природоохранной деятельности..... 13

В. Мустафина, А. Тонкобаева. Участие общественности в регулировании природопользования: законодательство и практика Казахстана..... 20

Н. Рзаев. Общественный экологический контроль над инфраструктурными проектами, осуществляемыми за счет кредитов МФО..... 26

ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

Д. Павлов, Е. Букварева. Экосистемные услуги и эколого-центрическая концепция природопользования..... 29

А. Абакумов. Заповедники – ключевой элемент сохранения естественных экосистем..... 35

Л. Вальдимит, А. Мищенко. Сохранение генетических ресурсов растений на территории Республики Казахстан..... 39

Е. Черногаев. Непризнанные лидеры..... 42

О. Царук. Международный год биоразнообразия: есть ли у человечества шанс?..... 48

СОБЫТИЯ

На пути к новому международному соглашению по ртути..... 55

«Защитим здоровье детей в изменяющейся среде»..... 56

Памяти Э.И. Авдеевой..... 58

Summary of articles..... 59

Издание сборника осуществлено при финансовой поддержке ОБСЕ.
Мнения авторов статей не всегда отражают точку зрения ОБСЕ и редакционной коллегии.

УДК: 574(575.1)

Центр «Армон» – неправительственная некоммерческая организация, целью которой является поддержка развития гражданского общества, защита экологических прав, правовое просвещение граждан Узбекистана в области охраны окружающей среды.

Центр «Армон» осуществляет свою деятельность в нескольких направлениях:

- предоставляет населению бесплатные юридические консультации по экологическому праву;
- защищает экологические права граждан в судебных и правоохранительных органах;
- проводит семинары, тренинги, «круглые столы» по экологическому праву для представителей государственных и бизнес-структур, ННО, инициативных групп;
- разрабатывает и издает методическую литературу по экологическому праву, способам защиты прав человека на благоприятную окружающую среду и возмещения экологического ущерба.

Адрес Центра «Армон»: 100100 Республика Узбекистан,
г. Ташкент, ул. Бабура, 20.
Тел.: (998 71) 253-11-35.
Факс: (998 71) 280-56-61.
e-mail: armonuz@yandex.ru

ISBN 978-9943-313-16-3

ОТ РЕДАКЦИИ

«Все меньше окружающей природы, все больше окружающей среды...»

Эти строки Роберта Рождественского написаны не сегодня. Но они как нельзя лучше отражают суть нынешней экологической ситуации. Действительно, слишком часто, сосредоточиваясь на вторичных проблемах, мы забываем о главном: только жизнь создает условия для жизни. И необходимым условием устойчивого существования человечества является сохранение живой природы.

Небывалая жара и пожары в России, аномальные холода в Южной Америке, наводнения и ураганы в Европе... Все эти катастрофические события только нынешнего года – звенья одной цепи. И хроника эта неопровержимо доказывает: необходимо кардинально менять подходы к природопользованию.

В Узбекистане одним из значимых шагов по этому пути призван стать Закон «Об экологическом контроле», проект которого был опубликован в 12-м номере нашего издания. В данном выпуске продолжается обсуждение законопроекта. Правовая основа этого важнейшего документа и основные этапы его обсуждения рассмотрены в статье Т. Тилляева. Представитель Главного управления лесного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства республики М. Ембергенов и сотрудник Центра изучения правовых проблем К. Асьянов комментируют законопроект и выдвигают предложения по его доработке.

Теме экологического контроля так или иначе посвящены все материалы первой рубрики номера. Статья Р. Мурзаханова и Д. Абдуллаевой раскрывает общие положения экологического правового регулирования. Авторы из Казахстана В. Мустафина и А. Тонкобаева рассматривают практику участия общественности в подготовке и реализации государственной природоохранной политики в РК. Н. Рзаев, представляющий одну из ННО Азербайджана, знакомит с опытом общественного контроля над прозрачностью реализации крупных инфраструктурных проектов.

Как известно, 2010 год был объявлен ООН Международным годом биоразнообразия. Второй раздел сборника, посвященный проблемам охраняемых природных территорий, открывает публикация российских ученых Д. Павлова и Е. Букваревой (Институт проблем экологии и эволюции РАН им. А.Н. Северцова), знакомящая с результатами исследований в области экосистемных услуг.

Необходимо пересмотреть принципы определения границ заповедников, основываясь не на административно-территориальном расположении, а на границах ареалов видов, подлежащих сохранению, утверждает в своей работе А. Абакумов (Государственный комитет по охране природы РУз). Логически продолжают эту тему статьи Л. Вальдшмит и А. Мищенко – о подходах к сохранению генетических ресурсов в Казахстане – и Е. Черногаева – о приоритетах экологической политики на примере ОПТ Узбекистана.

Своеобразным подведением итогов по затронутым в сборнике проблемам предлагает предлагаемый О. Царуком анализ того, почему страны не выполняют взятые на себя международные обязательства по снижению темпов сокращения биоразнообразия.

К сожалению, история знает не так много примеров, когда человечество смогло объединить усилия для предотвращения трагедии. И все же хочется верить, что сохранить живую природу – стараниями всех и каждого из нас – еще не поздно.

Т. Тилляев
начальник эколого-правового
отдела Госкомприроды РУз
(г. Ташкент, Узбекистан)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИИ В ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Прошел уже год с начала активной фазы разработки государственными органами и экологическими негосударственными некоммерческими организациями проекта Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле». Собраны ценные рекомендации, предложения по структуре и содержанию документа. Работа пока не завершена, и очевидно, что для подготовки максимально сбалансированного во всех отношениях, реалистичного и в то же время ставящего перед собой масштабные цели проекта требуется проведение еще ряда встреч за «круглым столом» и других мероприятий.

Хотелось бы, отвлечшись от суеты и сиюминутных составляющих этого сложного процесса, обратить внимание на правовую основу, дающую возможность привлекать к разработке данного документа в качестве партнеров широкую общественность.

Напомним, что разработка проекта Закона «Об экологическом контроле» предусмотрена Постановлением Кабинета Министров РУз «О Программе действий по охране окружающей среды Республики Узбекистан на 2008–2012 годы» (№ 212, от 19.09.2008). Это обстоятельство подчеркивает большую государственную важность документа.

Организация работы и контроль над выполнением Программы действий по охране окружающей среды на 2008-2012 годы возложены правительством нашей страны на Государственный комитет Республики Узбекистан по охране природы, который, осознавая ответственность перед обществом, организовал, в соответствии со своим мандатом и возможностями, процесс разработки проекта Закона.

Этот процесс включил в себя ряд этапов:

- был определен добровольный партнер из числа экологических негосударственных некоммерческих организаций;
- организован ряд «круглых столов» для определения основных положений будущего проекта, написания и обсуждения стартового варианта;
- проект с выработанными в ходе «круглых столов» предложениями размещен на сайте Госкомприроды;

- доработанный проект опубликован в бюллетене «Экологическая безопасность и гражданская инициатива» и передан в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В процессе сбора рекомендаций, работы «круглых столов», посредством публикации проекта в бюллетене «Экологическая безопасность и гражданская инициатива» и размещения его на сайте Госкомприроды, всем заинтересованным (в широком смысле – всему народу Узбекистана) была дана и сохраняется в настоящее время возможность выразить **свои мысли и убеждения** по конкретному вопросу и получить необходимую информацию.

Здесь реализуется положение статьи 29 Конституции Республики Узбекистан, согласно которой, «каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом».

Законодательная палата располагает практическими возможностями и законодательной базой для организации, через депутатов, обсуждения проекта документа среди избирателей и привлечения различных специалистов. Правовой основой для осуществления этой части работы по созданию нового закона является статья 9 Закона Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»: в соответствии с ней, «депутат поддерживает связь с избирателями своего округа, политической партией, выдвинувшей его кандидатом в депутаты, выражает их интересы в Законодательной палате. Депутаты, избранные от Экологического движения Узбекистана, поддерживают связь с данным движением и выражают его интересы в Законодательной палате».

Кроме того, Законом Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» предусмотрена возможность участия негосударственных организаций и граждан в подготовке проектов законов. При этом проекты законов или предложения, внесенные государственными органами, не обладающими правом законодательной инициативы, негосударственными организациями или гражданами, могут быть приняты депутатами Законодательной палаты (и другими субъектами права законодательной инициативы) в качестве основы для разрабатываемых ими проектов законов.

На основании этого же Закона может быть организовано изучение общественного мнения о проекте, получение отзывов на него.

Таким образом, каждому члену нашего общества созданы условия и реализуются предпосылки для внесения вклада в содержание будущего закона. Здесь находит свое воплощение статья 2 Конституции Республики Узбекистан: «Государство выражает волю народа, служит его интересам. Государ-

ственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами».

Примечательно, что предусмотренная законодательством Республики Узбекистан и осуществляемая процедура подготовки проекта Закона «Об экологическом контроле» в точности соответствует положениям статьи 6 Орхусской конвенции: каждая Сторона Конвенции должна прилагать усилия для содействия эффективному участию общественности в подготовке общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

В чем же выражается это соответствие? В частности: проект опубликован и иными способами представлен общественности; ей предоставлена возможность высказать свои замечания непосредственно и через представительные органы; процесс продолжается более года и сроки еще не завершены.

Несмотря на то, что Узбекистан не является Стороной Орхусской конвенции, тем не менее, как видно, в стране существуют и применяются механизмы подготовки проектов законов, отвечающие духу и букве этого документа.

Нет сомнения в том, что депутаты Законодательной палаты от Экологического движения Узбекистана определяют и осуществляют такой порядок и форму изучения общественного мнения по проекту Закона, благодаря которым в своем окончательном варианте он будет в максимальной степени выражать волю народа.

М. Ембергенов
директор Республиканского лесосеменного центра
Главного управления лесного хозяйства
Минсельводхоза РУз
(г. Ташкент, Узбекистан)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ»

Усиление мер по защите природной среды и вопрос о соблюдении природоохранного законодательства выдвигают на первый план задачу определения отношений природопользователей с окружающей средой и совершенствования экологических нормативов.

В проекте Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле», представляющего собой правовой документ по регулированию общественных отношений в области организации и осуществления экологического контроля, не отражены взаимосвязи природопользователей с природоохранными органами. Законопроект устанавливает перечень критериев для определения объектов контроля, но не самих объектов. Не уделено внимание деятельности смежных отраслей, в результате на первый план выдвигаются функции и полномочия должностных лиц органов охраны природы. Из сферы контроля выпадают такие объекты, как транснациональные компании, совместные предприятия, иностранные юридические лица и т.д.

Учитывая задачи обеспечения экологической безопасности, устойчивого управления природными и энергетическими ресурсами, рационального использования биологических ресурсов, в статье 4 проекта Закона целесообразно указать цели государственного экологического контроля, а также описать действующие виды контроля в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов.

Также полагаем необходимым добавить в проект Закона статью об органах, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды, охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, с указанием их конкретных позиций, например: уполномоченный орган по управлению земельными ресурсами, в области лесного хозяйства, охраняемых природных территорий и т.д.

Статью 5 «Объекты экологического контроля», не отражающую характер контроля, целесообразно заменить статьей «Направления государственного экологического контроля», которая устанавливала бы, что государственный экологический контроль осуществляется в целях соблюдения экологического законодательства республики, реализации экологических мер и требований

в области охраны, воспроизводства и использования природных ресурсов, охраняемых природных территорий, соблюдения технических регламентов, нормативов, правил и иных требований.

Кроме того, в статье 8 проекта Закона не дается понятие о правах государственных органов, юридических лиц и граждан в вопросах экологического контроля, только кратко описываются их основные обязанности.

Следует учесть необходимость добавления и такой статьи, как «Организация государственного экологического контроля», для определения методов и путей осуществления экологического контроля.

В проекте Закона отсутствуют указания по проведению инспекторских экологических проверок, обеспечению конфиденциальности информации при проведении проверки, порядку обжалования действий и бездействия должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль.

В статьи 24 и 25 предлагаем внести дополнения о назначении, целях и порядке проведения ведомственного и производственного экологического контроля, а также о правах и обязанностях природопользователя при его проведении.

Считаем целесообразным указать в специальной статье требования к разработке программы ведомственного и производственного экологического контроля.

Статья 27 «Экологический мониторинг» должна включать такие функции, как вид и организация проведения мониторинга, учет и отчетность по экологическому контролю.

Также необходимо дать понятие целей и порядка проведения общественного экологического контроля.

Для совершенствования организации выполнения исполнительными органами функций государственного экологического контроля, государственного контроля и надзора за использованием и охраной природных ресурсов, государственного лесного контроля и надзора в отношении лесных хозяйств на территории республики необходимо:

- установить перечень должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор за лесным хозяйством;
- определить их полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также по рассмотрению дел об административных правонарушениях в пределах компетенции этих лиц.

К. Асьянов
старший научный сотрудник
Центра изучения правовых проблем
(г. Ташкент, Узбекистан)

КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ»

Статья 55 Конституции Республики Узбекистан гласит: «Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством».

В соответствии со статьей 31 Закона РУз № 754-XII от 09.12.1992 г. «Об охране природы», специально уполномоченными органами по охране природы являются:

- Государственный комитет Республики Узбекистан по охране природы;
- Министерство здравоохранения Республики Узбекистан;
- Государственная инспекция Республики Узбекистан по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе;
- Министерство внутренних дел Республики Узбекистан;
- Министерство сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан;
- Государственный комитет Республики Узбекистан по земельным ресурсам, геодезии, картографии и государственному кадастру.

В то же время в действующем законодательстве Республики Узбекистан отсутствует четкое разграничение полномочий региональных органов власти и управления в сфере проведения государственного экологического контроля. Также в нормативных документах не регламентируются права, обязанности и ответственность сторон, осуществляющих экологический контроль. До настоящего времени не принят Закон о государственном экологическом контроле.

Все это дает достаточные правовые основания для разработки и принятия Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле».

Необходимость принятия такого закона обусловливается тем, что, в условиях недостаточно проработанного правового регулирования, он даст возможность упорядочить отношения между государственными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории республики, в том, что касается соблюдения природоохранных требований при планировании и осуществлении хозяйственной и иных видов деятельности, а также мер, принимаемых государственными органами к нарушителям экологических норм и правил.

Содержание проекта Закона охватывает все основные моменты, на основании которых законодательно правильно выстроена модель осуществления экологического контроля в Республике Узбекистан.

В статье 3 раскрываются основные термины, используемые в тексте. Это необходимо и важно: знание основных терминов позволит более грамотно подойти к вопросу осуществления экологического контроля всем его участникам.

Также в проекте обрисован круг отношений/объектов экологического контроля, на которые будут распространяться положения Закона. В частности: статья 4 определяет принципы, на основании которых должен обеспечиваться экологический контроль; статья 5 раскрывает, на какие объекты распространяется действие Закона, что является необходимым и существенным условием для правовой возможности осуществления экологического контроля; статья 8 устанавливает обязанности для всех участников экологического контроля, что является существенным при определении ответственности за нарушение законодательства об экологическом контроле.

Отдельные статьи проекта Закона (ст.ст. 10, 11) определяют полномочия законодательной и исполнительной ветвей власти в данной сфере, а также специально уполномоченного органа (Государственный комитет по охране природы), на которые возложено непосредственное проведение мероприятий по экологическому контролю на территории Республики Узбекистан.

Большое значение в проекте Закона имеет статья 15 «Порядок проведения природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов», посвященная порядку проведения проверок (плановых и внеплановых, в порядке контроля), что является обязательным для упорядочения деятельности самих организаций, осуществляющих экологический контроль.

В статье 16 права, обязанности и ответственность государственных инспекторов по охране природы коррелируются с правами, обязанностями и ответственностью подконтрольных субъектов, проверяемых контролирующими органами (организациями).

Обязательность исполнения требований государственного инспектора по охране природы отражена в статье 17, которая налагает на подконтрольного субъекта обязанность выполнять законные требования (дача объяснений, явка в орган и т.д.) инспектора, проводящего экологическую проверку.

Правильно раскрываются положения, связанные с деятельностью государственного инспектора по охране природы Республики Узбекистан: его компетенция, подотчетность (ст.ст. 19, 20). Статьей 22 определены меры социальной защиты работников органов государственного экологического контроля.

Серьезной новацией следует считать указание в проекте Закона на воз-

возможность осуществления экологического контроля по обращению граждан и юридических лиц: она предусмотрена статьей 21, которая устанавливает такое право и определяет действия контролирующих органов по реагированию на поступившие обращения.

В статьях 23–26 урегулированы виды экологического контроля (государственный, ведомственный, производственный), а также установлено право осуществлять экологический контроль общественными объединениями, действующими в сфере охраны природы. Детально регламентируются виды и методы контроля (проведение проверок, требования по предоставлению необходимой документации), приведен исчерпывающий перечень прав и обязанностей сотрудников контролирующих органов, определены меры, принимаемые ими в случае выявления нарушений природоохранных требований.

Как необходимое условие для проведения экологического контроля статья 27 проекта предусматривает проведение экологического мониторинга, т.е. наблюдение за состоянием окружающей среды (в том числе растительного и животного мира) на всей территории Республики Узбекистан. В связи с тем, что данные мониторинга призваны обеспечить четкость и целесообразность проведения экологического контроля, а также возможность применения мер воздействия к нарушителям по результатам мониторинга, весьма важно обеспечить право на доступ к информации об этих результатах. Такую возможность предоставляет статья 28 проекта Закона.

Статьи 29–32 проекта Закона традиционно включили в себя положения о разрешении споров, ответственности за нарушение законодательства об экологическом контроле и о приведении в соответствие с ним действующих нормативных актов.

Выводы

В целом проект Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле» представляет собой нормативно-правовой акт, посредством которого будут регулироваться общественные отношения в области организации и осуществления экологического контроля, а также связанные с ним отношения.

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве республики имеются положения, связанные с экологическим контролем: эти положения находятся в разных нормативных актах и не раскрывают всего массива вопросов, которые будут разрешены благодаря принятию единого документа, т.е. Закона «Об экологическом контроле».

Принятие Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле» позволит снять существующие среди хозяйствующих субъектов разногласия

по вопросу компетенции органов власти в части контроля над соблюдением природоохранных требований. Отсутствие до настоящего времени Закона «Об экологическом контроле» приводит к отсутствию в стране эффективной системы контроля, а следовательно, негативно сказывается на состоянии зеленых насаждений, водных и иных природных объектов и комплексов на территории Узбекистана.

Данный проект Закона разработан в соответствии с требованиями, предъявляемыми к подготовке законодательных актов, и с соблюдением правил юридической техники и потому может считаться законодательным проектом высокого качества и рекомендуется нами для представления его в Законодательную Палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан для обсуждения.

Рекомендации

Исследовав предоставленные материалы, эксперты Центра изучения правовых проблем предлагают внести в проект Закона «Об экологическом контроле» следующие дополнения:

1. Выделить из статьи 5 «Объекты экологического контроля» в самостоятельную статью «Направления деятельности государственного экологического контроля», так как там расписаны не объекты контроля, а направления, по которым осуществляется экологический контроль.
2. Предусмотреть положение по проведению совместных плановых и внеплановых проверок, которые будут осуществляться государственными инспекторами по охране природы с привлечением в установленном порядке представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных и иных организаций.
3. Включить в проект Закона статьи «Документы при проведении мероприятий по государственному экологическому контролю», а также «Оформление результатов государственного экологического контроля». Включение указанных статей в проект Закона рекомендуется во избежание возможных недоразумений, связанных как с оформлением документов при организации, проведении экологического контроля, так и при закреплении его результатов.

Р. Мурзаханов
исследователь Центра «Армон»
Д. Абдуллаева
директор АФ
«Primus Inter Pares»
(г. Ташкент, Узбекистан)

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Природоохранная контрольно-надзорная деятельность важна для общества как с экологической, так и с экономической точки зрения. Главная цель ее – охрана здоровья населения и окружающей среды.

Экологический контроль – это система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды. Развитие систем экологического контроля неразрывно связано с растущей потребностью в достоверной и понятной информации о достигнутых результатах. В получении такой информации заинтересованы не только лица, разрабатывающие и внедряющие экологическую политику, но и иные государственные органы, предприятия, общественность, неправительственные экологические организации (НПО) и другие вовлеченные стороны.

Помимо традиционного своего значения, контроль в современном обществе также играет важную роль в определении потенциальных экологических проблем. Со временем функции экологического контроля расширились, и в настоящее время их можно разделить на три типа:

1. **Прямое регулирование** путем установления правовых требований (в том числе общих обязательных правил прямого действия) или путем выдачи разрешений с последующим инспектированием и реагированием на нарушения;

2. **Косвенное регулирование**, обеспечивающее должное поведение отличными от инспектирования и правоприменения средствами, – как, например, использование экономических стимулов, образование, консультации и пр.;

3. **Саморегулирование**, заключающееся в том, что объект регулирования сам корректирует свое поведение, понимая необходимость такой корректировки.

¹По материалам практического пособия по совершенствованию государственного экологического контроля в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии «Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды». – ОЭСР, 2004.

В течение длительного времени прямое регулирование было главным мотивом проведения контроля и, соответственно, существования экологических инспекций. В последнее время все большее значение приобретает косвенное регулирование и саморегулирование. И это, естественно, привело к изменениям в функциях органов контроля.

В целом, регулирование является циклическим процессом, который связывает законодательство с процессом выдачи разрешений и лицензий, содействием добровольному соблюдению требований, проверкой их соблюдения и правоприменением. Для результативного регулирования необходима постоянная всесторонняя оценка, самокорректировка и обратная связь. Как показано на рис. 1, фазы описываемого цикла не могут функционировать по отдельности, они должны протекать последовательно и взаимосвязанно.

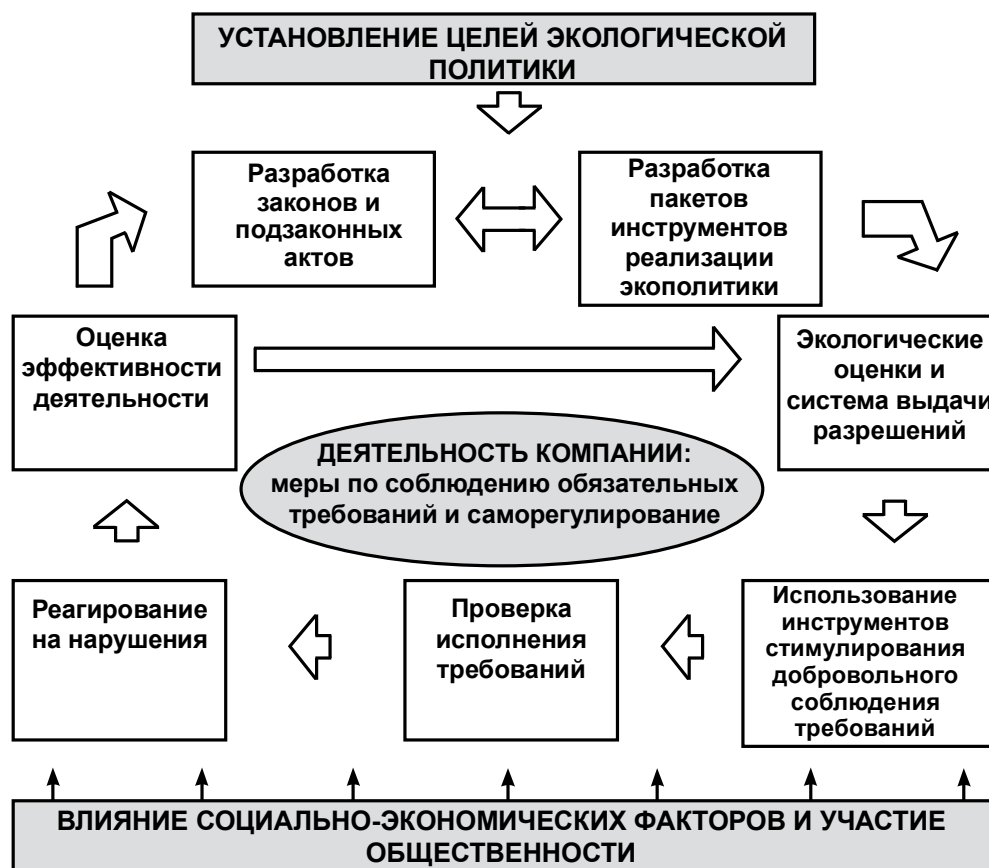


Рис. 1. Цикл регулирования²

² На базе материалов Финского института охраны окружающей среды (2004).

Принципы контроля

Система контроля базируется, как минимум, на следующих принципах:

- соразмерность в применении законов и в обеспечении соблюдения требований;
- единство и последовательность подхода;
- прозрачность в отношении того, как должна работать инспекция и чего может ожидать от нее объект регулирования;
- целевая направленность действий по правоприменению.

В целом, задача обеспечения **соразмерности** решается путем взвешивания и сопоставления, с одной стороны, необходимых мероприятий по защите окружающей среды, с другой – существующих рисков и требуемых затрат. Некоторые нарушения природоохранных требований наносят или могут нанести серьезный вред окружающей среде. Другие могут препятствовать использованию людьми своих прав или осуществлению инспекциями своей деятельности. В подобных случаях приоритетной задачей экологических инспекций является предотвращение вреда, наносимого окружающей среде. Степень реагирования инспекций на факты несоблюдения природоохранного законодательства должна быть пропорциональна риску, которому подвергается окружающая среда, и серьезности нарушения.

Единство и последовательность означают применение одинакового подхода в аналогичных обстоятельствах. Цель инспекции – достичь единства подходов в реагировании на случаи загрязнения и т.д., в использовании своих полномочий и в решениях о необходимости преследования по закону. Однако следует помнить, что при принятии решений сотрудники инспекций должны учитывать многие факторы: масштаб воздействия на окружающую среду, позицию и действия руководства предприятия, прошлые инциденты и нарушения.

Прозрачность имеет большое значение для сохранения доверия общественности к деятельности инспекций. Она подразумевает содействие объекту регулирования и другим в достижении понимания того, что от них ожидается и чего они должны ожидать от инспекций.

Целевая направленность означает, что меры по регулированию применяются в первую очередь в отношении тех, чья деятельность наносит или может нанести серьезный вред окружающей среде, а также там, где хуже всего осуществляется контроль факторов риска для окружающей среды либо совершаются намеренные или организованные преступле-

ния. Меры должны применяться в первую очередь в отношении нарушителей закона или лиц, непосредственно виновных в возникновении опасности для окружающей среды, в должностные обязанности которых входит борьба с этой опасностью.

Помимо вышеозначенных принципов, часто выделяют и дополнительные:

- оценка и сравнение рисков;
- система приоритетов осуществления мер регулирования;
- постинспекционная деятельность.

Одна из задач инспекций – разработка инструментов для **оценки и сравнения рисков**. Объекты, характеризующиеся высокой степенью риска, необходимо посещать регулярно: полномочный орган должен быть уверен в том, что эти опасные объекты контролируются постоянно и эффективно. Однако следует учесть, что плохо управляемые объекты или хозяйственная деятельность, характеризующаяся низким уровнем риска, могут быть источником большей опасности для окружающей среды, чем объекты или деятельность с более высоким уровнем риска, если в отношении последних осуществляются необходимые контрольные меры.

В системе осуществления мер регулирования к **приоритетным** относятся: реагирование на жалобы общественности в отношении регулируемой деятельности, оценка степени риска, порождаемого действиями владельца природоохранного разрешения, а также сбор и работа с информацией о незаконной деятельности.

Не менее важное значение имеет **постинспекционная деятельность**, которая должна соответствующим образом и вовремя обеспечивать устранение выявленных недостатков, а также проверку проведенных мероприятий. Чаще всего государственные органы располагают рядом инструментов для осуществления постинспекционных мероприятий, в зависимости от степени серьезности проблем: это, например, уведомления о том, какие изменения необходимо сделать; определение согласованных действий и сроков; повестки и штрафы, а в более серьезных случаях – остановка работы предприятия.

Система организации контроля

В обеспечении соблюдения требований зачастую участвует множество разных групп, в том числе государственные ведомства на нацио-

нальном, региональном и местном уровнях, общественные группы и неправительственные организации, ассоциации предприятий. С этой точки зрения ключевым элементом любой эффективно функционирующей системы контроля является определение ролей и компетенции различных участвующих институтов управления.

В качестве примера разнообразия систем контроля можно привести практику, существующую в Нидерландах и в Дании.

В Нидерландах, в соответствии с одним из принятых стандартов качества для работы органов контроля, один и тот же сотрудник не может отвечать одновременно за подготовку разрешений и контроль, даже когда это не касается одного и того же объекта. Хотя правомочные органы признают, что для подготовки более эффективных разрешений необходима обратная связь с контролером, эти два вида деятельности не следует сочетать, по крайней мере, в лице одного человека.

Датский подход, напротив, заключается в том, что разрешения должны составляться и проверки проводиться одним и тем же лицом. В этом случае для каждого предприятия назначаются первый и второй сотрудники правомочного органа. Первый сотрудник был и остается главным контактным лицом для связи с предприятием. Он подготавливает экологическое утверждение и отвечает за надзор за предприятием. Второй сотрудник является «спарринг-партнером» первого в том, что касается подготовки экологического утверждения, а также и надзора.

Основные источники информации о соблюдении природоохранных требований

Систематические проверки соблюдения природоохранных требований объектами контроля необходимы для того, чтобы выявлять и исправлять нарушения, собирать доказательства, на которых будут основываться меры правоприменения, и оценивать успехи, достигнутые в природоохранной политике и выполнении законодательства.

Помимо проведения проверок (инспекций) государственными органами, степень соблюдения требований может быть проверена путем мониторинга состояния окружающей среды вокруг объекта, по результатам программ производственного самоконтроля (внутреннего мониторинга) на предприятии или благодаря контролю соблюдения природоохранных требований, осуществляемому гражданами (в основном в форме жалоб). Преимущества и недостатки различных источников информации отражены в таблице 1.

Таблица 1. Сравнительная характеристика различных источников информации о степени соблюдения природоохранных требований³

Источник информации	Преимущества	Недостатки
Мониторинг состояния окружающей среды	Метод позволяет выявить нарушения без посещения объекта, а также дает представление о соответствии установленных разрешениями требований целям обеспечения качества окружающей среды.	Сложность в выявлении связи загрязнения с конкретным объектом. Применение данного метода обычно требует значительных ресурсов.
Программы внутреннего мониторинга	Дают гораздо более обширную информацию о соблюдении требований. Перекалывают финансовые затраты по мониторингу на объекты регулирования.	Требуют от предприятий-загрязнителей добросовестности и прозрачности деятельности. Создают дополнительную нагрузку для регулируемых предприятий и увеличивают объем бумажной работы.
Жалобы	Дополнительный метод выявления нарушений.	Точность сведений и причины подачи жалоб не всегда достоверны.
Инспекции	Потенциально являются источником наиболее адекватной и надежной информации.	Могут требовать очень значительных затрат.

Роль общественности в экологическом контроле

Эффективные связи с широкой общественностью могут обеспечить ее поддержку, которая является мощным инструментом правоприменения:

- общественность способна стать союзником в контроле соблюдения природоохранных норм, воздействуя на предприятия-загрязнители со стороны потребителей или общества в целом;
- общественность может служить для органов правоприменения источником информации, сигнализируя о случаях нарушения природоохранных норм;
- поддержка со стороны общественности может способствовать тому, что

³ Таблица составлена на основе Принципов природоохранного правоприменения (USEPA, 1992).

проблемы охраны окружающей среды будут доведены до сведения лиц, принимающих решения.

Сотрудничество граждан с органами власти может принимать различные формы: информирование, консультации и активное участие.

В рамках своей деятельности, направленной на завоевание доверия со стороны граждан, органы власти должны убедиться в том, что информация, поступающая от граждан, является полной, объективной, надежной, актуальной, доступной и понятной.

Консультации должны проводиться в соответствии с четкими целями и недвусмысленными правилами, ясно определяющими границы таких мероприятий и обязательств государственных органов в отношении предоставления общественности отчетов о том, каким образом использована поступившая от граждан информация.

Участие общественности обеспечивает необходимые время и гибкость для того, чтобы граждане могли генерировать идеи и вносить предложения, а также для создания механизма вовлечения общественности в процесс принятия решений. Кроме того, оно позволяет более успешно использовать существующие механизмы для предупреждения и пресечения лоббирования частных интересов отдельными лицами или группами.

В. Мустафина
руководитель Центра
«Содействие устойчивому развитию»

А. Тонкобаева
менеджер ОФ
«Азиатско-Американское партнерство»
(г. Алматы, Казахстан)

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА КАЗАХСТАНА¹

Экологическое законодательство Казахстана на сегодня является, по сравнению с другими странами региона, наиболее развитым и детально проработанным. В частности, в январе 2007 г. был принят Экологический кодекс (далее Экокодекс), регулирующий многие экологические аспекты природопользования, которые в законодательстве соседних центральноазиатских стран пока еще не получили должного развития. Кроме того, принятие Экокодекса дало толчок для разработки большого количества подзаконных актов – соответствующих постановлений правительства, приказов Министра охраны окружающей среды и других.

Вместе с тем, анализ реализации требований Экокодекса в отношении обеспечения общественного участия показал, что необходимо усиление некоторых норм для повышения эффективности регулирования природопользования.

Одним из базовых аспектов экологического регулирования и контроля с точки зрения общественного участия является свободный доступ к экологической информации, на основе которого и возможно полноценное участие заинтересованной общественности в принятии экологически значимых решений. Положения Конституции Казахстана, Экологического

¹ В процессе подготовки статьи авторы опирались на материалы «круглого стола» «Взаимодействие государственных регулирующих органов с общественностью» (Комитет экологического регулирования и контроля МООН РК, Центр «Содействие устойчивому развитию», при поддержке Секретариата специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы ОЭСР, Алматы, 28 января 2010 г.) и семинара «О взаимодействии и межотраслевой координации правоприменительной деятельности в области ООС, а также выработке эффективных механизмов участия общественности в экологической и природоохранной деятельности» (Балхаш-Алакольский Департамент экологии, Алматы, 23 мая 2009 г.), а также на консультации эксперта по международному праву и экологическому законодательству Вадима Ни (ОФ «Азиатско-Американское партнерство», Алматы, Казахстан).



Фото А. Тонкобаевой

Общественность и крупные природопользователи в Казахстане зачастую мыслят разными категориями... На фото – г. Темиртау.

кодекса и Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (январь 2007 г.) гарантируют практически полный доступ к экологической информации.

Однако сами процедуры участия общественности лишь поверхностно отражены в Экокодексе, а также не в полной мере проработаны на подзаконном уровне. Отдельного упоминания заслуживают пробелы в обеспечении учета общественного мнения в принятии решений, что неоднократно становилось объектом критики со стороны заинтересованной общественности.

Рассмотрим правовые рамки и практику общественного участия в применении основных инструментов государственного регулирования природопользования в Казахстане.

Оценка воздействия на окружающую среду

Инструкция по проведению *оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду* при разработке предплановой, плановой, предпроектной и проектной документации (далее – Инструкция об ОВОС), утвержденная приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан № 204-п от 28 июня 2007 г., определяет участие общественности (учет общественного мнения) как

«комплекс мероприятий, проводимых в рамках ОВОС, направленных на информирование общественности о планируемой деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественного мнения и его учета в процессе оценки воздействия». Под комплексом мероприятий понимаются общественные слушания, сбор письменных предложений и замечаний общественности, анкетированные опросы населения.

Согласно пп. 58 и 60 Инструкции об ОВОС, при выборе любой формы общественного участия «заказчиком (разработчиком) организуется помещение (офис), в котором представителям общественности обеспечивается доступ к проекту ОВОС для ознакомления»; а в соответствии с п. 56, «сбор письменных предложений и замечаний производится также на всех стадиях учета общественного мнения, независимо от организационной формы».

Между тем, основные жалобы представителей общественности сводятся к тому, что предварительное информирование не было эффективным, не затронуло всех потенциальных заинтересованных участников и что техническая документация ОВОС недоступна пониманию простого населения. Однако ни Инструкция об ОВОС, ни Правила проведения общественных слушаний, утвержденные приказом Министра охраны окружающей среды РК № 135-о от 7 мая 2007 г., не обязывают заказчика (разработчика) проекта ОВОС:

- предварительно публиковать в прессе и/или распространять непосредственно на общественных слушаниях нетехническое резюме планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- использовать такие коммуникационные каналы, которые обеспечат наиболее эффективное информирование выявленных групп заинтересованной общественности.

В свою очередь, представители департаментов экологии констатируют, что активность населения и НПО в отношении участия в общественных слушаниях очень низкая. Кроме того, протокол общественных слушаний имеет рекомендательный характер и закон не обязывает разработчика дорабатывать проект в соответствии с рекомендациями общественности. Таким образом, необходима доработка процедуры учета общественного мнения в рамках ОВОС.

Экологическая экспертиза

Другим инструментом регулирования природопользования, в котором также законодательно закреплено общественное участие и настолько же

слаба процедура учета общественного мнения, является *экологическая экспертиза*. В большинстве случаев принимать участие в государственной экологической экспертизе (ГЭЭ) у общественности есть возможность лишь через своих представителей, которые могут привлекаться органом ГЭЭ в качестве внешних экспертов. Кроме того, для обеспечения гласности ГЭЭ и доступа населения к принятию решений Экокодекс предоставляет возможность всем гражданам и общественным объединениям выразить свое мнение в период проведения ГЭЭ через общественные слушания. После принятия решения всем заинтересованным лицам должна быть предоставлена возможность получить информацию по объекту экспертизы. Однако эти нормы не реализуются на практике.

Экологический кодекс предусматривает также общественную экологическую экспертизу (ОЭЭ) в качестве вспомогательного инструмента и определяет ее как «вид деятельности, осуществляемой на добровольных началах экспертными комиссиями, создаваемыми общественными объединениями». Инициаторами общественной экологической экспертизы могут выступать физические лица или общественные объединения; объектом ОЭЭ – любая хозяйственная и иная деятельность, затрагивающая общественные интересы по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды.

Необходимо отметить, что в Экокодексе определен ряд причин, по которым в регистрации заявления об организации ОЭЭ может быть отказано, – к примеру, если Устав организатора ОЭЭ не предусматривает подобную деятельность.

С момента принятия Экологического кодекса (январь 2007 г.) ОЭЭ была проведена лишь единожды, из чего можно судить о том, что НПО или не осведомлены о подобной возможности, или считают процедуру регистрации и проведения ОЭЭ чересчур сложной, или вообще не верят в эффективность подобной деятельности.

По мнению представителей общественных организаций, процедуры ОЭЭ лишь дублируют процедуры ГЭЭ, в то время как ОЭЭ должна представлять собой инструмент общественной оценки, основанной на опросе общественного мнения, результатах общественных слушаний и сходов, анализе нетехнического резюме экспертами из НПО. Для того, чтобы данная форма заработала, необходимо пересмотреть процедуру ОЭЭ в сторону ее упрощения, создать методические рекомендации для НПО по проведению ОЭЭ, повысить статус ОЭЭ. Сделать это можно только в тесном межсекторальном сотрудничестве.

Экологические разрешения

Что касается выдачи *экологических разрешений*, – эксперты видят необходимость открытого доступа к условиям выдаваемых разрешений. Доступность данных о фактических объемах выбросов, сбросов и размещаемых отходов обеспечивается через предоставление населению результатов производственного экологического контроля (ПЭК). Эффективным инструментом для предоставления общественности такой информации может стать развитие Национального регистра выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), который бы расширил доступ к данным ПЭК для граждан и НПО. Первый в Казахстане РВПЗ – для Восточно-Казахстанской области (www.kz-prtr.org) – был запущен в 2009 году благодаря инициативе Экологического аналитического агентства «Greenwomen» (г. Алматы), поддержанной Центром ОБСЕ в г. Астане. Регистр предоставляет доступ к данным по выбросам, сбросам и отходам ряда предприятий ВКО. Наличие данных о загрязнителях в онлайн-режиме повышает уровень доверия общественности к природопользователям, улучшает межсекторальное взаимопонимание, а также позволяет инициировать и проводить общественные обсуждения данных ПЭК.

Общественность озабочена также тем, какие природоохранные мероприятия запланированы природопользователями, насколько полно они реализуются, какова их результативность в плане снижения воздействия на окружающую среду. Представители НПО предлагают включить в список требований к разработке планов природоохранных мероприятий учет общественного мнения.

Экологический контроль

Экологический кодекс предусматривает возможность привлечения общественности к решению экологических проблем государства посредством *общественного экологического контроля* (ОЭК). Но поскольку порядок проведения ОЭК не определен, реализация этой нормы Экокодекса затруднена. Другая возможность усиления экологического контроля – привлечение общественности на добровольной основе к работе по выявлению нарушений экологического законодательства. Однако ни в Экокодексе, ни в подзаконных актах не прописано, кто должен быть инициатором такой деятельности, каким образом она должна быть организована, каковы возможные результаты. Между тем, на Министерство охраны окружающей среды и его территориальные подразделения возложена функция по составлению перечня общественных объединений, в уставе которых предусмотрено осуществление ОЭК. Таким образом,

существуют возможности для инициатив со стороны общественности по развитию данного инструмента.

Основные выводы

Анализ возможностей участия общественности в регулировании природопользования подводит к выводу, что базовым элементом, благодаря которому может строиться полноценное межсекторальное партнерство в этом направлении, является обеспечение открытого доступа к материалам ОВОС, ГЭЭ и данным об эмиссиях крупных предприятий. На практике это осуществимо через размещение на веб-сайте компетентного органа соответствующих баз данных, реестров и регистров, а также публикацию соответствующей информации и аналитических материалов в бюллетенях, которые бы распространялись среди всех заинтересованных сторон, в т.ч. природопользователей.

Необходима проработка на подзаконном уровне компонента общественного участия, в особенности – установления четких процедур по учету общественного мнения, процедур ОВОС и ГЭЭ. Экологические НПО могут выступить с инициативой повышения статуса ОЭЭ, пересмотра процедуры в сторону ее упрощения и репрезентативности, создания методических рекомендаций по проведению ОЭЭ. Также общественные организации могут выдвинуть предложения по детализации на подзаконном уровне процедуры ОЭК – ее этапов и ожидаемых результатов.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время регулирование природопользования в Казахстане направлено, в основном, на выявление нарушений и наказание предприятий путем взыскания платежей в бюджет. Необходимо пересмотреть данный подход, с тем, чтобы переключить внимание регулирующих органов на соблюдение природопользователями экологического законодательства и вовлечение общественности в процесс принятия решений. Это будет способствовать более эффективному предотвращению экологических нарушений и, как следствие, постоянному улучшению качества окружающей среды. В свою очередь, встречные конструктивные инициативы со стороны общественности позволят ускорить этот процесс.

Н. Рзаев
руководитель экологического департамента
Организация защиты прав нефтяников (ОЗПН)
(г. Баку, Азербайджан)

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ПРОЕКТАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫМИ ЗА СЧЕТ КРЕДИТОВ МФО

С момента обретения государственной независимости Азербайджан активно привлекает средства международных доноров для реализации различных капиталоемких инфраструктурных проектов, окупаемость которых требует длительного периода времени. Практически все проекты строительства автомобильных дорог, каналов, водохранилищ и электростанций, газо-, водо- и электрораспределительных сетей, а также энергетические проекты и сфера экологии кредитуются за счет средств международных финансовых организаций (МФО).

Высокие темпы накопления средств от продажи нефти дают возможность правительству с каждым годом увеличивать долю бюджетного финансирования. Тем не менее, несмотря на относительно благополучные показатели макроэкономической стабильности (по соотношению объема заимствованных под госгарантию средств и ВВП) и грамотное управление госдолгом, – перед нашей страной стоит ряд животрепещущих вопросов: об оценке и отборе проектов, предназначенных для внешнего кредитования, а также о прозрачности и эффективности расходующихся средств.

Наглядным примером безответственного подхода к использованию заемных средств может служить построенная на средства МФО автомагистраль Алят–Гаджигабул: уже через полгода после сдачи в эксплуатацию она стала разрушаться на многих участках¹.

Этот пример, а также другие негативные моменты, связанные с проектами, осуществляемыми по кредитам МФО, доказывают: в случае нарушения банковских процедур и политики банков, несоблюдения принятых нормативов и стандартов, – инициативы, призванные улучшить уровень жизни населения, приводят к прямо противоположным результатам. Поэтому необходим контроль со стороны общественности над расходованием кредитов и соблюдением всех принятых процедур и политики МФО. Опыт – и наш, и других стран – убеждает: избежать негативных последствий реализации инфраструктурных проектов для окружающей и социальной среды и спо-

¹ См. отчет ОЗПН «Результаты мониторинга деятельности МФО в Азербайджане», 2006 г.

способствовать устойчивому развитию страны поможет только общественный мониторинг.

Для разработки механизма такого мониторинга следует внимательно изучить механизм участия общественности, принятый соответствующей структурой МФО, и определить, какие действия необходимо предпринять. В целом, все международные финансовые институты имеют схожие процедуры участия общественности, различающиеся лишь незначительно.

Что дает общественный контроль

Самым главным инструментом общественного контроля является гласность и системное информирование общественности о том, как и на что расходуются заемные средства, как соблюдается природоохранное законодательство страны, как обеспечивается выполнение социальных и экологических компенсационных мероприятий, соответствующих утвержденным нормам и стандартам строительства. Именно общественный мониторинг часто помогает оперативно решать возникающие проблемы и препятствует усилению социальной напряженности. Вот почему он может стать взаимовыгодным механизмом, обеспечивающим развитие партнерства между государством и общественностью и всеми заинтересованными сторонами. Кроме этого, общественный контроль может содействовать выполнению всех взятых государством обязательств перед международными финансовыми институтами.

Необходимо учитывать, что реализация крупных инфраструктурных проектов требует строгого соблюдения всех норм и правил техники безопасности и обеспечения охраны здоровья, в связи с чем доступ на эти объекты строго ограничен. Поэтому общественный мониторинг может проводиться с использованием двух методологий:

- 1) при согласовании с государственными органами – на всех этапах строительства, в том числе: при земляных, сварочных, изоляционных работах, укладке готовых секций труб, засыпке и рекультивации земель, – а также при осуществлении деятельности, направленной на охрану окружающей среды, решение социальных вопросов и сохранение соответствующей локальной инфраструктуры;
- 2) без согласования с соответствующими структурами. В этом случае при планировании программы общественного мониторинга приходится исходить из невозможности проведения прямого контроля в зоне строительства, в связи с ограничением допуска на эти объекты. Поэтому основные усилия следует направить на изучение общественного мнения, проводя опросы среди работающего на объекте персонала и местного населения, проживающего в непосредственной близости от зоны

строительства. Кроме того, необходимо учитывать, что большая часть внутренней документации (документы по внутреннему мониторингу и аудиту, отчеты по выполненным работам) окажется недоступной для использования.

Право на достоверную информацию

Республика Азербайджан с 2000 г. является стороной Орхусской Конвенции, и каждый гражданин страны имеет право получить экологическую информацию, связанную с намечаемой деятельностью, без необходимости формулировать свою заинтересованность. Это право реализуется с учетом законодательных прав на благоприятную окружающую среду, на возмещение вреда здоровью, на компенсацию неудобств в связи со строительством инфраструктуры и возможным нарушением нормативов и регламентов.

Достоверные данные дают возможность правильно информировать общественность, насколько рентабельно реализуется тот или иной проект. Общественный контроль позволяет учитывать мнение населения в процессе реализации проекта и может предотвратить или смягчить вероятное негативное воздействие на окружающую среду, к примеру, строительства дороги и связанных с ним социальных, экономических и иных последствий.

Таким образом, благодаря общественному контролю каждый гражданин страны может получить и распространить достоверную информацию о намечаемой деятельности. Кроме этого, мониторинг со стороны общественности дает возможность представителям местных сообществ высказать свое мнение о намечаемой деятельности, выдвинуть собственные предложения и замечания.

Все материалы, собранные в процессе общественного контроля, могут быть переданы в соответствующие уполномоченные органы.

ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

Д. Павлов

доктор биологических наук, академик,
директор ИПЭЭ РАН им. А.Н. Северцова

Е. Букварева

кандидат биологических наук
старший научный сотрудник
ИПЭЭ РАН им. А.Н. Северцова
(г. Москва, Российская Федерация)

ЭКОСИСТЕМНЫЕ УСЛУГИ И ЭКОЛОГОЦЕНТРИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ¹

Ключевая ценность средообразующих функций живой природы

Живая природа выполняет жизненно важные для человека функции, без которых мы не смогли бы существовать на Земле. Сегодня в экономике лучше всего учитывается ценность продукционной функции – в тоннах, кубометрах, миллиардах долларов. В последние годы быстро развиваются механизмы интеграции в экономику ценности информационных функций биоразнообразия. Например, объем рынка лекарств и косметической продукции, полученных с использованием природных генетических ресурсов, превышает 98 млрд. долларов США², что почти в полтора раза выше стоимости ежегодно заготавливаемой древесины (64 млрд.)³.

Наименее развиты механизмы учета экономической ценности средообразующих функций живой природы. А между тем, именно эти функции являются самыми важными для человечества и биосферы в целом, поскольку непрерывная деятельность живых организмов создает и поддерживает пригодные для жизни человека условия среды на Земле.

Основными средообразующими функциями природных биосистем являются следующие:

- поддержание биогеохимических циклов вещества;
- поддержание газового баланса и влажности атмосферы;
- стабилизация климатических показателей;
- формирование устойчивого гидрологического режима территорий и самоочищение природных вод;

¹ Сокращенный вариант статьи «Средообразующие функции живой природы и экологоцентрическая концепция природопользования»: Сборник статей «Экономика экосистем и биоразнообразия: потенциал и перспективы России». Изд-во ЦОДП, М., 2010.

² The International Regime for Bioprospecting, 2003.

³ Global Forest Resources Assessment 2005. Rome: FAO, 2006.

- формирование биопродуктивности почв и защита их от эрозии;
- уменьшение интенсивности экстремальных природных явлений (наводнений, засух, ураганов и др.) и ущерба от них;
- биологическая переработка и обезвреживание отходов;
- биологический контроль структуры и динамики биотических сообществ и отдельных видов, имеющих важное хозяйственное и медицинское значение.

В Китае к началу 1990-х годов ежегодный ущерб от массовой вырубке лесов составлял 12% ВВП, при этом его основная часть (92%) была результатом деградации средообразующих функций леса⁴, которая привела к катастрофической ветровой и водной эрозии почв, пыльным бурям, опустыниванию, загрязнению океана речными выносами грунта и почвы.

Следует отметить, что в последние годы в Китае выделяются большие средства на восстановление лесов, и сегодня 70% мирового прироста площади лесов происходит именно за счет китайских лесопосадок⁵.

В начале 2000-х гг. лесные и торфяные пожары в центре и на северо-западе европейской части России нанесли большой материальный ущерб



Рис. 1. Ущерб от уничтожения лесов в Китае⁶

⁴ Yu-shi M., Datong N., Guang X., Hongchang W., Smil V. 1997. An assessment of the economic losses resulting from various forms of environmental degradation in China. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences and the University of Toronto (<http://www.library.utoronto.ca/pcs/state/china.htm>). Global Forest Resources Assessment 2005. Progress towards sustainable forest management. Rome: FAO, 2006.

⁵ Yu-shi M., Datong N., Guang X., Hongchang W., Smil V. 1997. An assessment of the economic losses resulting from various forms of environmental degradation in China. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences and the University of Toronto. (<http://www.library.utoronto.ca/pcs/state/china.htm>).

⁶ Ежегодник ГЭП (Глобальная экологическая перспектива) // Обзор изменений состояния окружающей среды. UNEP. 2007.

и вред здоровью населения не только непосредственно в районах пожаров, но и в крупных городах (Москва, Санкт-Петербург и др.). Этот ущерб является результатом утраты, из-за разработки торфяных залежей и осушения лесов, одной из важнейших средообразующих функций болот и заболоченных лесов – функции регулирования гидрологического режима территорий.

Не меньший ущерб наносит ослабление экосистемных функций по предотвращению наводнений и уменьшению их мощности. Так, возрастание ущерба от наводнений в Европе за последнее десятилетие во многом является следствием уничтожения природных экосистем – осушения болот, сведения лесов, канализации рек, покрытия обширных площадей твердыми материалами⁷. После большого наводнения в 1993 г. в США было доказано, что вложение 2-3 млрд. долларов в восстановление 5,3 млн. га водноболотных угодий и заболоченных лесов в верховьях рек Миссисипи и Миссури может предотвратить ущерб в 16 млрд. долларов в случае наводнения⁸.

На примере многих речных бассейнов было доказано, что наличие обширных лесов делает воду более чистой, тем самым удешевляя стоимость ее очистки (рис.2).

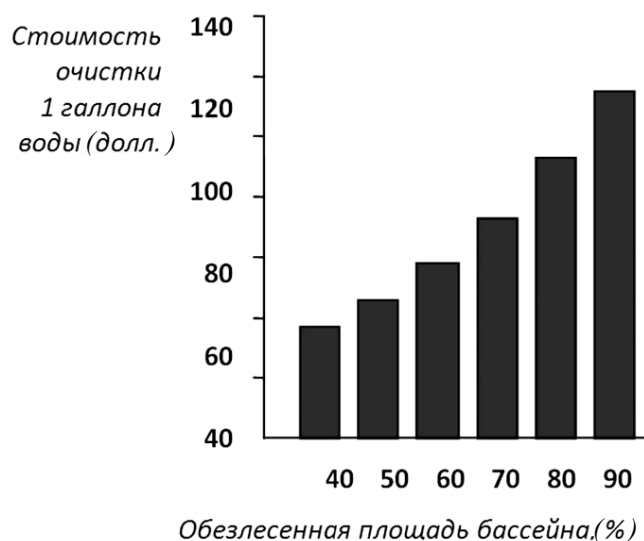


Рис. 2. Стоимость очистки 1 галлона (3,8 л) воды (данные по 27 речным бассейнам США)⁹.

⁷ Ежегодник ГЭП (Глобальная экологическая перспектива) // Обзор изменений состояния окружающей среды. UNEP. 2007.

⁸ Postel S. The forgotten infrastructure: safeguarding freshwater ecosystems // Journal of International Affairs. V. 61. # 2, 2008.

⁹ Postel S., Thompson B.H. Watershed protection: capturing the benefits of nature's water supply services // Natural Resources Forum. V. 29, 2005.

Пример с водообеспечением Нью-Йорка, когда меры по сохранению и восстановлению экосистем оказались дешевле строительства дополнительных систем фильтрации воды, стал хрестоматийным. Водосборный бассейн Catskills/Delaware дает 90% питьевой воды для Нью-Йорка. Уничтожение природных экосистем и хозяйственное освоение бассейна привело к тому, что качество воды опустилось ниже приемлемого уровня. К 1996 г. Нью-Йорк оказался перед выбором: строить дополнительные заводы по фильтрации воды стоимостью около 6 млрд. долларов или принять меры по сохранению и восстановлению экосистем бассейна, стоимость которых составляла 1-1,5 млрд. Был выбран второй вариант¹⁰.

Сегодня уже имеется немало примеров развития механизмов оплаты экосистемных услуг на уровне отдельных стран и бизнес-корпораций. Вот лишь некоторые из них:

- в ряде стран Центральной и Южной Америки, а также в Индии, ЮАР и США успешно развивается система оплаты сохранения лесных массивов в верховьях рек компаниями, владеющими ГЭС ниже по течению, – для обеспечения постоянного речного стока;
- страховые компании, обслуживающие пользователей Панамского канала, подсчитали, что финансирование восстановления лесов вокруг канала выгоднее, чем очистка русла канала от грунта и почвы, сносимых с берега в результате эрозии почвы;
- на северо-востоке Франции компания, выпускающая минеральную воду, находит более выгодным платить фермерам за сохранение лесов на их землях, чем строить заводы по очистке воды.

Биологическое разнообразие – основа эффективности и устойчивости экосистемных функций

Исследования того, что происходит с экосистемными функциями при изменении биологического разнообразия, были одной из самых быстро развивающихся экологических тем в последние двадцать лет. Ценой огромных экспериментальных усилий была доказана вполне очевидная для биологов закономерность: функционирование экосистем ухудшается, если искусственно снижать их видовое разнообразие¹¹.

Однако важно не только разнообразие видов, но и внутривидовое и внутривидовое разнообразие. Дело в том, что экосистемные, в том числе средообразующие, функции есть не только у экологических сообществ и экосистем, но и у видов живых организмов и у отдельных

¹⁰ Payments for ecosystem services getting started: a primer. Forest Trends, The Katoomba Group, UNEP. 2008.

¹¹ Павлов Д.С., Букварева Е.Н. Биоразнообразие, экосистемные функции и жизнеобеспечение человечества // Вестник РАН. Т.77. № 11. 2007.

популяций. Представители каждого вида живых организмов в составе сообщества выполняют определенную роль. Их воздействие на биотические и абиотические компоненты среды и можно считать экосистемной функцией вида или популяции. С этой точки зрения предлагается рассматривать популяции как «единицы, обеспечивающие услуги (service-providing units)»¹². В конечном счете, функционирование экосистемы определяется эффективностью и устойчивостью функций входящих в нее видов и популяций, что, в свою очередь, зависит от их внутреннего разнообразия. Примеры, подтверждающие эту важную закономерность, получены в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН по биоразнообразию. В частности, выявлен существенный уровень генетического своеобразие географических форм у ряда видов деревьев семейства сосновых. Эффективность функционирования этих видов в конкретных условиях зависит от сохранения местных форм, а интегральная экосистемная функция на обширном ареале – от сохранения всего внутривидового разнообразия.

Таким образом, биологическое разнообразие, как видовое, так и внутривидовое, является основой эффективности и устойчивости экосистемных функций. При любых нарушениях структуры и биоразнообразия следует ожидать деградации экосистемных услуг. Поэтому огромную опасность представляет не только полное уничтожение природных экосистем, но и снижение в них биологического разнообразия (как видового, так и внутривидового) и нарушение их естественной структуры.

Экологическая концепция природопользования

Природные экосистемы обеспечивают регуляцию среды, заменить которую человеку нечем. Задача же полномасштабной замены природных средообразующих функций искусственными аналогами превышает возможности современной цивилизации. Как известно, полностью замкнутую систему жизнеобеспечения даже для одного или нескольких человек на космических станциях до сих пор создать не удалось, несмотря на активные исследования в этой области. Дорогостоящий проект «Биосфера-2» в США (1985–2007) закрыт, и его основная цель не достигнута.

Средообразующие функции природных экосистем обеспечивают стабильность условий среды, без которой невозможно экономическое развитие. В этом заключается их непосредственное экономическое значение для большинства отраслей хозяйства

¹² Luck G., Daily G., Ehrlich P. Population diversity and ecosystem services // Trends in Ecology and Evolution. V. 18. # 7. 2003.

Сегодня необходим переход к новой концепции природопользования, которую мы назвали «экологоцентрической», так как она выдвигает на первый план ценность средообразующих функций живой природы. В качестве основных положений этой концепции мы предлагаем следующие:

- ключевым природным ресурсом следует считать всю живую природу (экологические сообщества, виды, популяции), средообразующие функции которой обеспечивают регуляцию условий среды и стабилизацию биосферного баланса; этот ресурс должен иметь статус экономической категории;
- биологическое разнообразие является основой устойчивого и эффективного функционирования биологических систем жизнеобеспечения на планете;
- система нормативных показателей качества природной среды и воздействия на нее человека должна включать характеристики средообразующих функций природных биосистем (экологических сообществ, видов, популяций) и экосистем;
- экологическая экспертиза любого хозяйственного проекта (в том числе биотехнологических и нанотехнологических проектов) должна включать оценку его влияния на средообразующие функции природных биосистем и экосистем;
- приоритетная задача управления природными биосистемами и экосистемами – поддержание и восстановление их средообразующих функций;
- формы и объемы использования продукционной функции природных экосистем (промысел рыбы и морепродуктов, добыча древесины) должны обеспечивать сохранение их структуры и средообразующих функций; продукционная функция должна постепенно смещаться на искусственные биопродукционные системы¹³.

¹³ Сегодня на мировых рынках древесины и морепродуктов наблюдается тенденция увеличения доли продукции, полученной за счет продуктивных коммерческих плантаций деревьев и аквакультуры.

А. Абакумов
ведущий специалист отдела ОПТ
Госбиоконтроля Госкомприроды РУз
(г. Ташкент, Узбекистан)

ЗАПОВЕДНИКИ – КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ СОХРАНЕНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ ЭКОСИСТЕМ

Все культурные земли, а особенно занятые промышленными объектами и населенными пунктами, представляют собой нарушенные экосистемы, увеличение площади которых может нести угрозу для экологической стабильности региона. Лишь при условии невмешательства в жизнь природы у биотопов вырабатывается способность к саморегуляции, благодаря чему ранее нарушенные компоненты природных систем приходят в устойчивое, равновесное состояние. В силу этого, заповедники должны рассматриваться в первую очередь как участки дикой природы, максимально сохранившие способность регулировать и стабилизировать экологическую ситуацию.

Из всего множества различных категорий охраняемых природных территорий, согласно Закону «Об охраняемых природных территориях» (2004 г.), действительно охраняемыми являются только заповедники и, в некоторой степени, национальные природные парки. Все остальные категории ОПТ теоретически «охраняются» посредством редких, эпизодических рейдов областных инспекций по охране природы (некоторые территории – один раз в несколько лет!), органами местной исполнительной власти, гражданами, в пользовании которых находятся эти территории, – то есть по существу никакая охрана не ведется. Вот почему в качестве «охраняемых природных территорий» должны рассматриваться только фактически охраняемые территории – заповедники и, частично, природные парки. Вот почему, при выполнении своих обязательств по Конвенции сохранения биоразнообразия, 10% территории Республики Узбекистан к 2010 году должно быть занято именно заповедниками и природными парками.

Между тем, в настоящее время общая площадь охраняемых природных территорий составляет 25 813,1 кв. км, или 5,75% территории Узбекистана, из которых заповедники и природные парки занимают только 8076 кв. км, или 1,79% общей площади республики¹.

С чего же начать?

Начать следует с возрождения существующих заповедников.

Речь идет не только о безусловном возвращении им бесосновательно

¹ См.: Национальный доклад о состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов в Республике Узбекистан, 2008 г.

отнятых в начале 1990-х годов территорий, как, например, в Гиссарском, Сурханском, Нуратинском, Китабском заповедниках, – но и о пересмотре существующих границ заповедников в сторону их расширения, основываясь не на административно-территориальном расположении, а на границах ареалов видов, подлежащих сохранению.

Так, сурок Мензбира, тщательно охраняемый на территории Чаткальского заповедника, брошен на произвол судьбы и подвергается поголовному уничтожению на Ангренском плато, в непосредственной близости от границ заповедника – но не заповедной территории.

Та же картина наблюдается и с бараном Северцова, откочевывающим в зимний период на южные (не заповедные) склоны Нуратинского хребта, где он подвергается угрозе полного истребления.

Восточная граница Гиссарского заповедника проходит по административной границе между Кашкадарьинской и Сурхандарьинской областями, по главному гребню Гиссарского хребта. Практически только в Гиссарском заповеднике сохранился снежный барс – краса и гордость животного мира Узбекистана. Очень много сказано и написано о безусловной необходимости сохранения этого вида. Однако снежный барс, столь тщательно сохраняемый в заповеднике, оказывается беспризорным и беззащитным при переходе на другую сторону хребта – не заповедную, но являющуюся продолжением его ареала.

Здесь нужно учесть один очень важный момент. С каждым годом (десятилетием) численность редких животных неуклонно сокращается, а вместе с ней и ареалы. Если протянуть время с принятием решения, то сама собой отпадет необходимость расширения заповедников в соответствии с границами ареалов. Ареалы сократятся до такой степени, что примут вид точечных очагов обитания, которые вскоре исчезнут вовсе.

В сохранении естественных экосистем следует, принимая за основу в первую очередь территорию существующих заповедников, фокусироваться на местах обитания отдельных, ключевых видов, подверженных риску исчезновения. Такими чаще всего являются виды крупных животных, ради сохранения которых в свое время и были созданы заповедники. Даже когда в одном заповеднике имеется несколько ключевых видов, всегда можно выбрать один, являющийся «визитной карточкой» данного заповедника. Границы ареала этого вида и следует принимать за основу при расширении заповедника.

Во многих странах, подписавших Конвенцию о биологическом разнообразии и тем самым взявших на себя соответствующие обязательства, существует институт выплаты компенсаций за ущерб, нанесенный дикими видами животных сельскохозяйственным производителям. Ежегодно фиксиру-

ются десятки случаев нападения на домашний скот белокоготного медведя, туркестанской рыси и снежного барса, что вызывает недовольство местных жителей, основу жизненного благосостояния которых составляет домашний скот. На границе с Зарафшанским заповедником имеют место случаи по-травы культурных посевов бухарскими оленями. Ни в одном случае компен-сации выплачены не были, т.к. это не предусмотрено законодательством. Все это приводит к тому, что недовольство местных жителей выливается в невосприятие идеи сохранения биоразнообразия и даже противостояние этому.

Следует разработать нормативно-правовые акты, регулирующие поряд-док быстрейшего установления факта нанесения ущерба, подсчета ущерба по специальной методике и безусловной полной выплаты в минимальные сроки. Причем получаемая в виде компенсации сумма должна быть хоть не-намного, но больше той суммы, которую получил бы сельхозпроизводитель, реализовав свою продукцию на рынке.

Штат инспекторов заповедников состоит в основном из жителей тех же кишлаков, в которых проживают потенциальные нарушители заповедно-го режима. В большинстве случаев потенциальные нарушители являются родственниками или друзьями инспектора. Слабое материальное обеспе-чение и невысокий уровень жизни вынуждают самих инспекторов пользо-ваться природными ресурсами заповедников. Это, естественно, роняет их авторитет среди местных жителей. Теряется смысл функционирования та-кой «охраны». Излишне повторять прописные истины: необходимо повысить должностные оклады инспекторов и пересмотреть систему премирования, то есть обеспечить их материальную заинтересованность в образцовом вы-полнении своих обязанностей. Тогда, повысив таким образом престиж этой должности, можно будет принимать инспекторов охраны на работу на осно-ве конкурсного отбора, предъявляя более высокие требования к уровню об-разования и другим необходимым качествам претендентов.

Повышение уровня охраны заповедников зависит не только от бдитель-ности опытных инспекторов. В большинстве случаев очень важным факто-ром является лояльное отношение местного населения. Практика показы-вает, что такие меры воздействия, как лекции и беседы о важности сохра-нения биоразнообразия, недопустимости нарушения природных экосистем, которое ведет к разрушению экологической стабильности планеты, – мало затрагивают умы и душевные струны слушателей. Гораздо лучше воспри-нимаются практические шаги навстречу нуждам местного населения. Име-ются в виду действия администрации заповедника, позволяющие местным жителям пользоваться территорией заповедника, в соответствии с давними традициями и образом жизни, не нанося вреда природным ресурсам. Так, в

одних заповедниках разрешено поклонение паломников древним святыням, в других – проход по старинной караванной тропе, в третьих – отвод воды из горного сая заповедника для полива полей и садов земледельцев. Повышению авторитета администрации заповедника среди местных жителей способствует не только строгое и принципиальное соблюдение режима охраны, но и поведение самих инспекторов и других ответственных сотрудников заповедника. Нельзя не принимать во внимание то, что простые жители все видят и понимают: откуда во дворе инспектора появилась машина с дровами или сеном, где пасется личный скот инспектора и т.д. Бескорыстный и принципиальный инспектор, несмотря на свою строгость, всегда пользуется уважением, любовью и поддержкой земляков. Люди не только сами сознательно соблюдают режим охраны, но и убеждают других в необходимости сохранения заповедника в неприкосновенности. И все же главную роль в деле привлечения местного населения к сохранению природы вообще и заповедников в частности играло бы принятие нормативно-правового акта о выплате компенсаций.

На сегодняшний же день, вследствие негативной реакции населения, невозможно создание новых ОПТ, не имеющих постоянной штатной охраны, но являющихся составными частями ЭКОНЕТ – буферными зонами и экологическими коридорами.

Практически развитию ЭКОНЕТ в Республике Узбекистан должны предшествовать:

на 1 этапе – присоединение к заповедникам ранее бесосновательно отторгнутых территорий;

на 2 этапе – расширение территорий заповедников и перепланировка их границ с охватом ареалов редких и исчезающих видов животных и растений, ради которых и создавались эти заповедники;

на 3 этапе – принятие нормативно-правового документа о выплате компенсаций сельскохозяйственным производителям за нанесение вреда домашнему скоту и культурным сельскохозяйственным растениям со стороны диких животных.

Л. Вальдшмит

эксперт по информированию и связям с общественностью

А. Мищенко

эксперт по агробиоразнообразию

Проект Правительства РК/ГЭФ/ПРООН

«Сохранение *in-situ* горного агробиоразнообразия в Казахстане»

(г. Алматы, Казахстан)

СОХРАНЕНИЕ ГЕНЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ РАСТЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Создана новая ООПТ

Постановлением Правительства Республики Казахстан №370 от 30 апреля 2010 г. в Жетысуском Алатау Алматинской области создан новый Жонгар-Алатауский государственный национальный природный парк.

Организация новой особо охраняемой природной территории – это важный шаг по пути совершенствования управления природными ресурсами, выполнения обязательств по Конвенции ООН о биоразнообразии и ряду других международных соглашений, участником которых является Казахстан.

Открытие нового природного парка стало результатом многолетней работы экологов, специалистов в области лесного хозяйства, общественности, государственных органов. Большой вклад внесли и международные организации – Глобальный экологический фонд и Программа развития ООН, финансирующие совместный с Правительством РК Проект «Сохранение *in-situ* горного агробиоразнообразия в Казахстане», который сыграл немаловажную роль в разработке обоснования и пакета технической документации для создания парка. Проект стартовал в 2006 г. и рассчитан на шесть лет. В качестве испол-

Местоположение парка: Алматинская область: Аксуский, Саркандский, Алакольский районы, г. Сарканд

Общая площадь парка: 356022 га

Флора: 2168 видов растений, из которых 76 эндемичных, встречающихся только в Жетысуском Алатау (редкие виды - яблоня Сиверса, рябчик бледноцветковый, горечавка джунгарская и т.д.)

Фауна: 2 вида костных рыб, не менее 2 видов земноводных, 8 видов пресмыкающихся, не менее 238 видов птиц, порядка 52 видов млекопитающих (редкие виды – данатинская жаба, бородач, балобан, филин, беркут, тьяншанский бурый медведь, каменная куница, снежный барс и т.д.)

Объекты историко-культурного наследия: могильник Уйгентас, наскальные изображения и т.д.

нительного агентства выступает Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК. Одной из главных задач Проекта является создание в стране условий для сохранения и восстановления дикоплодовых лесов. Реализация Проекта включает несколько компонентов, в числе которых: сохранение экосистем дикоплодовых лесов, совершенствование законодательства и управления лесными дикоплодовыми экосистемами, развитие альтернативной (дружественной для горного агробиоразнообразия) деятельности местного населения, информирование его о значимости и ценности плодовых экосистем для снижения на них антропогенной нагрузки.

Цели и перспективы Жонгар-Алатауского ГНПП

Жонгар-Алатауский государственный национальный природный парк призван сохранить биоразнообразие (в том числе генофонд глобально значимых дикоплодовых лесов) и естественные горные ландшафты, имеющие особую экологическую, генетическую, историческую и эстетическую ценность.

Жетысуский Алатау, на территории которого располагается Жонгар-Алатауский ГНПП, отличается богатым ассортиментом диких плодово-ягодных видов растений: барбарис круглоплодный, вишня тяньшанская, шиповник Альберта, смородина Мейера, малина, боярышник и т.д. Особое значение имеют леса дикой яблони, являющиеся естественным хранилищем ценного генофонда, незаменимого для селекции и создания новых сортов культуры яблок. Как подтверждено многочисленными исследованиями ученых всего мира, именно казахстанская «дичка» является прародителем более 15000 известных сортов яблони.

Со временем в культурных сортах накапливаются генетические изменения и мутации, теряется иммунитет, снижается производительность, качество плодов. Без систематического притока «свежей крови» – родительских генов – все знаменитые сорта обречены на деградацию и вырождение. Кроме прочего, им угрожает гибель из-за потери сопротивляемости к болезням – своего рода СПИД культурных сортов, – что сейчас и наблюдается в Европе, Африке и других регионах мира. Фермеры вынужде-



Фото Л. Вальдшмит

Яблони из Жетысуского Алатау считаются прародительницами более 15000 культурных сортов.

ны проводить химические обработки более 20-30 раз за сезон. Между тем, в горах Тянь-Шаня заболевания яблоневых деревьев чрезвычайно редки, т.к. эти деревья никогда не подвергались культивации и обработке химикатами. Генная структура яблок здесь на протяжении тысячелетий развивалась в изоляции от мира.

Сегодня ученые считают, что спасение яблоневых культур нужно искать в этих диких лесах: местные, казахстанские яблоки имеют потрясающую сопротивляемость к болезням. Многообразие природных условий (различные высоты над уровнем моря, экспозиция склонов, почвы, условия увлажнения и пр.) сформировало необыкновенно широкий спектр генотипов дикой яблони. Здесь можно найти генотипы с любыми характеристиками: разновидности, имеющие плоды разного вкуса и микроэлементного состава; рано- и поздноцветущие, засухо- и морозоустойчивые, обладающие естественным иммунитетом к вредителям и болезням. Ученые уверены, что, вернувшись к месту происхождения тех или иных растений (например, редиса – в Китае, клюквы – в Северной Америке), возможно найти гены, которые помогут создать суперстойкие гибриды.

Сохранение, наряду с уникальными горными экосистемами и природными комплексами Жетысуского Алатау, генетических ресурсов плодовых видов является одной из важных задач нового природного парка. Поэтому не случайно в заповедную зону и зону экологической стабилизации включено 57% территории.

Значительное место в деятельности новой ООПТ будет занимать развитие туризма и экологическое воспитание населения. Планируется организация новых туристических маршрутов, строительство баз и кемпингов, целый комплекс услуг для цивилизованного отдыха. Для этого отводится около 32% территории парка.

В планируемой природоохранной деятельности Жонгар-Алатауского ГНПП максимально учтены потребности местного населения, традиционно использующего ресурсы территории. Для эффективной охраны природной среды и соблюдения баланса интересов планируется создать общественный совет при администрации парка, с участием представителей местных общин, акиматов, предпринимателей, всех заинтересованных сторон.

Особо значимым представляется тот факт, что новый Жонгар-Алатауский государственный национальный природный парк организован в нынешнем, 2010 году, который объявлен ООН Международным годом биоразнообразия. Несомненно, решение Правительства РК о создании нового государственного национального природного парка – в ряду важнейших шагов, направленных как на сохранение природной среды и ее уникальных ресурсов, так и на улучшение условий жизни казахстанцев – нынешнего и будущих поколений.

Е. Черногаев
технический координатор
проекта ГЭФ/ПРООН «Сохранение тугайных лесов
и укрепление систем охраняемых территорий
в дельте реки Амударья в Каракалпакстане»
(г. Нукус, Узбекистан)

НЕПРИЗНАННЫЕ ЛИДЕРЫ

В каждой сфере человеческой деятельности есть основные, лидирующие направления и различные второстепенные, вспомогательные. Однако, по разным причинам, не всегда лидеры признаются таковыми. В сфере природоохранных действий такими непризнанными лидерами являются охраняемые природные территории. Причина же их непризнания в качестве лидирующего направления – неточное определение предмета приложения сил, предмета охраны.

Немного истории

Территориальная форма охраны природы – охраняемые природные территории (ОПТ) – существует достаточно давно. С древнейших времен существовали участки, где отдельные природные ресурсы охранялись для использования только в определенных целях либо определенными людьми. «Преемниками» таких зон в нашей стране можно считать охотничьи хозяйства и лесохозяйственные предприятия (лесхозы). Со временем появились другие формы ОПТ, в соответствии с целями, диктуемыми новыми реалиями. Это многообразие требовалось как-то упорядочить, – и к настоящему времени классификация охраняемых природных территорий сведена к шести категориям. Открывает эту шкалу категория, где не разрешено никакое вмешательство в природные процессы (у нас – заповедники). Замыкает же ее категория ОПТ, где природные ресурсы используются, но устойчивым образом (у нас – лесхозы и охотничьи хозяйства). Каждая категория имеет свое целевое назначение и применяется в отношении конкретного места, с учетом экологических угроз и задач охраны. Каждая из категорий может охватывать несколько форм охраняемых природных территорий.

Предметом охраны на ОПТ является природа во всем ее многообразии – биологические виды, сообщества, ландшафты, экосистемы и процессы, протекающие в них. Именно эти «объекты» и обеспечивают существование жизни на земле. При помощи солнечной энергии (в отдельных случаях – химической) растениями и некоторыми микроорганизмами создается органическое вещество, которое затем по трофическим цепям передается на все

уровни биосферы. Другого источника органической жизни на Земле нет. В процессе фотосинтеза образуется кислород, который играет огромную роль в жизненных процессах и которым дышит все живое.

Взаимосвязи и процессы в биосфере очень сложны, многие еще не изучены. В то же время, факторы, влияющие положительно и отрицательно на природные объекты, более понятны и могут быть просто измерены. Эта разница между простым и сложным привела к смещению вектора природоохранной активности. Очень много усилий прилагается сейчас для изучения загрязнений окружающей среды, изменения климата и т.д. Однако усиленная разработка лишь одного направления неминуемо приводит к ослаблению развития другого. Не все понимают, что загрязнение – это всего лишь один из факторов: конечно, требующий пристального внимания как отрицательно воздействующий на природу, но это не сама природа. В результате собственно природа, в том числе охраняемые природные территории, как объект наших усилий и защиты, отодвинулись на задний план.

Первоначально ОПТ представляли собой отдельные изолированные островки. К середине прошлого века, когда давление на природу приняло угрожающие размеры, стало ясно, что они должны располагаться по определенной системе. Система эта должна быть построена таким образом, чтобы наиболее угрожаемые участки получили соответствующую охрану.

Едва сформировались системы ОПТ в разных странах, как сложилась новая концепция – сеть охраняемых природных территорий. Отдельные ОПТ, даже расположенные в ключевых участках, не в состоянии обеспечить надлежащую охрану природных ресурсов: эти территории должны быть связаны в сеть, соединены так называемыми экологическими коридорами. То есть, по мере возрастания экологической угрозы, территориальная форма охраны природы совершенствовалась, по крайней мере – теоретически.

Процесс развития ОПТ сопровождался нарастанием конфликтов с окружающим населением. Любая охраняемая природная территория вводит какие-то ограничения на использование природных ресурсов, что, естественно, затрагивает интересы местного населения. Попыткой преодолеть эти противоречия стало создание концепции биосферных резерватов. Биосферные резерваты должны были на практике показать, что, охраняя природу, можно получать те же доходы, что и прежде. Использование природных ресурсов должно осуществляться в этом случае устойчиво, то есть не подрывая их естественного воспроизводства. Биосферные резерваты были призваны стать моделями устойчивого развития в каждом уголке света.

Биосферные резерваты в принципе не являются отдельной категорией охраняемых природных территорий. Любая охраняемая природная территория, которая выполняет функции биосферного резервата и имеет соот-

ветствующее зонирование, может получить сертификат МАБ ЮНЕСКО. За рубежом сейчас это выглядит так: категория или форма ОПТ – это ее «должность», а биосферный резерват – «звание».

Опередившие время

Каждая категория и форма ОПТ имеет важное значение для решения конкретных задач охраны на конкретной территории. Решаются серьезные, но частные задачи. Особую роль играет (вернее, должна играть) категория 1 – в нашем случае заповедники. Они призваны решать общие задачи. Концептуально предназначение заповедников было определено и описано еще в начале XX века. Абсолютный режим охраны в заповедниках – это не цель, как могло бы казаться, а средство для наблюдения природных процессов в естественном, не нарушенном состоянии, без влияния антропогенных факторов. В начале прошлого века, когда еще не было особенно заметно отрицательное влияние человеческой деятельности на природу, выдающиеся ученые уже предвидели его. Они считали, что прежде чем эксплуатировать природные ресурсы, надо тщательно изучить все элементы природы и их взаимосвязи в естественном состоянии. Только обладая такими знаниями, можно масштабно использовать природные ресурсы без угрозы их сокращения и полного исчезновения.

Эти знания должны были дать заповедники. Расположенные, как планировалось, в каждом физико-географическом регионе, они будут являться эталоном природных процессов на конкретной территории. Все действия, которые планируется осуществлять в регионе, необходимо сверять с этими эталонами. Такова была идея.

Но, как выясняется, она опередила свое время. Ныне, почти через столетие, приходится констатировать, что заповедники не стали тем, чем были призваны стать. Робкая попытка вернуться к истокам была предпринята при организации Госкомприроды СССР в конце 1980-х годов. В некоторых планах заповедники рассматривались как сеть сбора данных для системы охраны природы. Однако и это не получилось. Заповедники не расположены так, как планировалось, не входят в систему охраны природы как ключевые точки, ведомственная принадлежность их различна. Сохранился только один элемент давней идеи – Летопись природы.

Летопись природы – это постоянное многолетнее слежение за природными процессами и явлениями в заповедниках, то есть то, что сейчас называется мониторингом. Фактически мониторинг природных процессов и ведет свое происхождение от Летописи природы. На проходившем в 1970-х годах первом всемирном конгрессе по биосферным резерватам Чаткальский заповедник (Узбекистан) представил типовую Летопись природы. Оттуда все и

пошло. Эту летопись до сих пор можно найти в архивах заповедника.

Но и Летописи природы, как и заповедникам, не повезло. Этот продукт без своего потребителя постепенно деградировал. Сложилось так, что данные Летописи природы не были нужны никому. Их должен был использовать государственный орган, занимающийся охраной природы. Такой орган (Госкомприроды) был создан спустя много десятилетий после начала сбора данных. Но и его создание не изменило положения дел: Госкомприроды не в состоянии работать с этими данными. Почему – это другой вопрос.

Заповедники опередили свое время, и когда их время все-таки придет – неизвестно.

Ситуация в Узбекистане

К настоящему времени в Узбекистане система охраняемых природных территорий, состоящая из заповедников, заказников, природных питомников и природных парков далека от совершенства. Система не развивается, и за последние двадцать лет фактически не создано ни одной ОПТ. Появи-



Фото М. Шоумарова

Последствия отсутствия природных эталонов: ценнейший ресурс — вода — используется для полива электрических столбов...

лось, правда, три частных природных питомника и несколько заказников. Однако заказники в Узбекистане не являются юридическими лицами, соответственно, не имеют земельных участков и штата охраны. В таком виде они, конечно, не в состоянии выполнять задачи охраны, возложенные на них. Характерный пример: заказник Сайгачий является единственной в мире ОПТ, в которой исчез основной охраняемый вид – сайгак. Заповедники, как было сказано выше, также не выполняют своего целевого предназначения.

Есть в Узбекистане и биосферный резерват, то есть ОПТ, официально включенная в список биосферных резерватов и имеющая соответствующий сертификат. Это – результат довольно запутанной истории советского времени. Сарычелекский заповедник (Киргизия) вместе с Чаткальским (Узбекистан) официально были признаны биосферным резерватом. Чаткальский заповедник и сейчас имеет сертификат как часть биосферного резервата. Однако нет ни зонирования территории, ни задач биосферного резервата.

Для улучшения ситуации был разработан проект Экологической сети Узбекистана в рамках Центральноазиатского проекта WWF. Эти разработки не внедряются. Подготовлены документы по созданию Центрально-Кызылкумского заповедника, Нуратау-Кызылкумского биосферного резервата, – но они также лежат без движения. Природа деградирует, но усилий по ее охране не предпринимается.



Фото Е. Черногаева

Последствия отсутствия природных эталонов: тугайный лес умирает, почва покрыта толстым слоем солей.

Заключение

Охраняемые природные территории – и в мире в целом, и особенно в Узбекистане – оказались на второстепенных ролях. В Узбекистане система не развивается, несмотря на серьезные проблемы с природной средой. Эти проблемы будут только усугубляться, если ОПТ останутся без внимания, как это наблюдается сейчас. Желательно сдвинуть с места вопрос об организации новых ОПТ – Нуратау-Кызылкумского биосферного резервата и Центрально-Кызылкумского заповедника. В условиях экологического кризиса в Приаралье необходимо укрепить там систему ОПТ и, в первую очередь, создать биосферный резерват. Уже подготовлены документы об образовании Нижне-Амударьинского биосферного резервата. Хотелось бы, чтобы его не постигла судьба предшественников...

О. Царук

эксперт программы LEAD FAO

(г. Ташкент, Узбекистан)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ГОД БИОРАЗНООБРАЗИЯ: ЕСТЬ ЛИ У ЧЕЛОВЕЧЕСТВА ШАНС?

Кажется, никому уже не надо объяснять, что биоразнообразие является основой жизни на Земле и одним из условий устойчивого развития. Богатство и разнообразие всего живого на нашей планете – источник экосистемных благ, от которых мы зависим: чистой воды, продовольствия, крова, лекарств и одежды. Богатая с точки зрения биоразнообразия среда обладает свойством противостоять натиску стихийных бедствий. Все это имеет особенно важное значение для неимущих слоев населения: те, кто живет лишь на несколько долларов в день, нуждаются в биоразнообразии для удовлетворения самых насущных потребностей. Без сохранения и устойчивого использования биоразнообразия нам не достигнуть целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Учитывая все это, на проводившемся в 2002 году в Йоханнесбурге Всемирном саммите по устойчивому развитию руководители стран мира пришли



Логотип Международного года биоразнообразия

к договоренности о значительном снижении к 2010 году темпов сокращения биоразнообразия. А Конференция министров «Окружающая среда для Европы», состоявшаяся в Киеве в 2003 году, утвердила целью 2010 года полное прекращение потерь биологического разнообразия в Пан-Европейском регионе¹. Страны – участницы Конференции определили семь областей, где

¹ Все страны Центральной Азии входят в этот регион и являются сторонами процесса «Окружающая среда для Европы».

необходимо принять меры к прекращению утраты биоразнообразия в Европейском регионе. Об этом обязательстве было вновь заявлено на Всемирном саммите 2005 года.

В настоящее время установленный на 2010 год показатель, касающийся биоразнообразия, в полной мере включен в деятельность по достижению целей в области развития (цель 7b), сформулированных в Декларации тысячелетия, и, как свидетельство дальнейшей поддержки, мировое сообщество объявило 2010 год Международным годом биологического разнообразия.

Что же реально произошло за эти годы, с чем мы пришли к году 2010?

В докладе, подготовленном ООН на основе научных исследований и отчетов 110 стран мира, говорится, что обязательство о принятии мер к прекращению утраты биоразнообразия в Европейском регионе **не выполнено**. Авторы доклада предупреждают, что экосистемы, которые поддерживают жизнь и благополучие на Земле, находятся на грани деградации и коллапса. Темпы исчезновения флоры и фауны сегодня в 1000 раз выше естественных².

Да и другие новости отнюдь не радуют. Основанное на 120 национальных докладах стран, третье издание Глобальной перспективы в области биоразнообразия свидетельствует, что утрата биоразнообразия продолжается беспрецедентными темпами, причем, согласно прогнозам, с тенденцией к ускорению. И это – при том, что с 1970 года популяции животных сократились на 30%, районы мангровых джунглей – на 20%, а площадь коралловых рифов – на 40%! Количество видов позвоночных на Земле с 1970 по 2006 годы в среднем сократилось на треть и продолжает уменьшаться. Куда же дальше?..

Как констатируют авторы отчета, не решена ни одна и из более узких задач (всего их 21) в рамках общей цели, поставленной в 2002 году, а примерно 20% государств, принявших на себя обязательства по ее достижению, открыто заявили о своем провале.

«Последствия этого всеобщего провала, если их быстро не устранить, будут суровыми для всех нас. Биоразнообразие составляет основу функционирования экосистем, от которых зависит наше питание и доступ к чистой воде, здоровье и отдых, а также защита от природных катаклизмов. Потеря биоразнообразия повлияет на нас и культурно, и духовно. Это труднее оценить количественно, но, тем не менее, это неразрывно связано с нашим благополучием», – сказал Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, слова которого приводятся в преамбуле к отчету.

² <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?NewsID=13549>

А ведь, казалось бы, столько всего делается... Сколько проведено межправительственных и международных встреч! Сколько выполнено международных проектов! В 1975 г. вступила в силу Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), направленная на прекращение торговли редкими видами животных. Кроме того, Конвенция о биологическом разнообразии была ратифицирована более чем 160 странами и вступила в силу в декабре 1993 г. ООН объявила о своем намерении обеспечить экологическую стабильность к 2015 г. в качестве одной из Целей развития тысячелетия. Была даже создана специальная международная программа Countdown – 2010 (Обратный отсчет - 2010).

Почему же вся эта деятельность не дала желаемых результатов, в чем причина?

«Многие экологи, – считает исполнительный директор ЮНЕП Ахим Штайнер, – не замечают огромной ценности биологического разнообразия животных, растений и других живых форм и их роли в сохранении здоровья и функциональности экосистем – от лесов, пресных вод и почвы до океанов и даже атмосферы».

Готовы ли мы к изменению основных парадигм социально-экономического развития человечества? Готовы ли мы от модели развития через производство и потребление перейти к умению рационально управлять имеющимися природными богатствами? Ведь именно в этом заключается шанс человечества на выживание в будущем, а совсем не в количестве произведенных и купленных автомобилей или истребителей.

Но вернемся к Международному году биологического разнообразия. Помимо различных мероприятий на национальном или региональном уровнях, в его программу входит проведение в сентябре нынешнего года Генеральной Ассамблеи глав государств, на которой будут обсуждены вопросы по биоразнообразию и развитию. В октябре в Японии состоится Десятая Конференция Сторон Конвенции по биологическому разнообразию, которая также пройдет на высшем уровне: ее программа включит в себя обсуждение целей по биоразнообразию на период после 2010 года. В течение года, как ожидается, также решится вопрос о создании научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам (подобно МГЭИК³) с целью научной поддержки действий, направленных на сохранение биоразнообразия и увеличение инвестиций для решения этой проблемы.

³ Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) – организация, основанная в 1988 году Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) для оценки рисков глобального изменения климата, вызванного техногенными и антропогенными факторами.

Без сомнения, ключевым событием станет обсуждение этой темы в ходе десятилетнего обзора Целей развития на тысячелетие, который состоится в Нью-Йорке 20-22 сентября 2010 года с участием глав государств и правительств. Эта тема была предложена и для первого в истории саммита глав государств и правительств по проблемам сохранения биоразнообразия: он также пройдет в Нью-Йорке 22 сентября 2010 года, во время 65-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

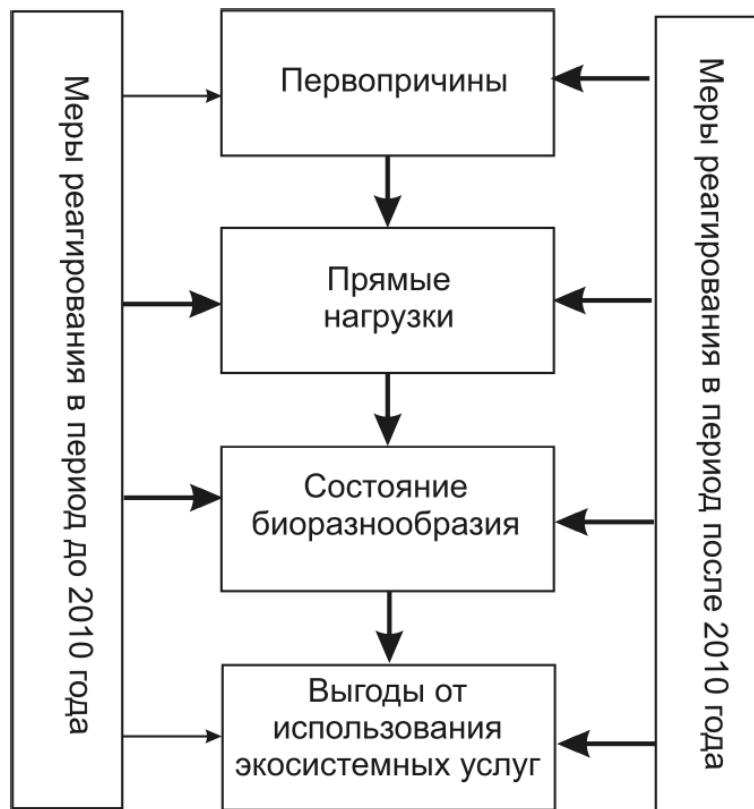
Саммит в Нью-Йорке по вопросам биоразнообразия – это уникальная возможность для лидеров мира продемонстрировать свою руководящую роль и сформировать новую концепцию по сохранению биоразнообразия. Это видение воплотится в Стратегическом плане действий Конвенции по биологическому разнообразию на следующее десятилетие, который должен быть принят на упомянутой Конференции Сторон КБР в октябре.

А пока идет отработка последних деталей этого Стратегического плана: встречи экспертов, политиков, государственных деятелей. Одна из таких встреч – для Пан-Европейского региона – состоялась 4-8 июля нынешнего года в Габале, Азербайджан. Собственно, если говорить точнее, там состоялись три встречи: две подготовительные – правительственных экспертов и представителей неправительственных организаций, – и встреча на высшем уровне.

Если встреча правительственных экспертов проходила достаточно успешно, то представители общественности подвергли и предыдущий, и разрабатываемый стратегические планы КБР довольно жесткой критике. Эти дебаты выплеснулись, в конечном итоге, даже на министерскую встречу, слегка нарушив ее плавное течение. Впрочем, важнее, наверное, то, что «НПОшники» смогли все-таки добиться того, чтобы заключительный документ от нашего региона стал более жестким. Насколько это повлияет на окончательные формулировки Стратегического плана, сказать, конечно, сложно, но хочется надеяться, что он окажется более дееспособным, чем предшествующий.

К сожалению, в силу разных причин, представителей правительств большинства стран Центральной Азии – в отличие от общественных организаций региона – на встрече не было. Означает ли это, что биоразнообразие так и остается в наших странах вне внимания органов государственного управления? Но с чем тогда поедут лидеры наших государств на саммит в Нью-Йорк? С чем наши страны выйдут на Десятую Конференцию Сторон КБР? Есть ли у нас результаты, которые мы могли бы, не краснея, представить мировому сообществу как свои достижения в этой области? Времени остается слишком мало...

«Мировые лидеры приняли решительные меры по борьбе с экономическим кризисом, – говорит Саймон Стюарт, глава комиссии по выживанию видов при Международном союзе охраны природы. – Нам требуется решимость в деле охраны биологического разнообразия, которая была бы на таком же уровне, не говоря уже о масштабах инвестиций»⁴...



Почему цель сохранения биоразнообразия, намеченная на 2010 год, не была достигнута и что нам следует делать в будущем⁵

⁴ Сохранение биологического разнообразия как условие устойчивого развития. – М., 2009.

⁵ Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии.

Положение дел с реализацией согласованных вспомогательных целей по достижению цели на 2010 год¹

Цель 1: Содействие сохранению биологического разнообразия экосистем, сред обитания и биомов.



1.1: Эффективное сохранение не менее 10 процентов каждого из экологических регионов мира.



1.2: Защита районов, представляющих особую важность для биоразнообразия.

Цель 2: Содействие сохранению видового разнообразия.



2.1: Восстановление, сохранение или уменьшение сокращения популяций видов отдельных таксономических групп.



2.2: Улучшение статуса видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Цель 3: Содействие сохранению генетического разнообразия.



3.1: Сохранение генетического разнообразия сельскохозяйственных культур, домашнего скота и промысловых видов деревьев, рыб и дикой живой природы, а также других ценных видов, и поддержание соответствующих знаний коренного и местного населения.

Цель 4: Содействие устойчивому использованию и потреблению.



4.1: Получение продуктов на основе биоразнообразия из устойчиво регулируемых источников и управление районами производства в соответствии с задачами сохранения биоразнообразия.



4.2: Неустойчивое потребление биологических ресурсов или воздействие такого потребления на биоразнообразие сокращено.



4.3: Никакие виды дикой флоры и фауны не находятся под угрозой исчезновения в результате осуществления международной торговли.

Цель 5: Нагрузки, вызываемые утратой мест обитания, изменением структуры землепользования и деградацией земель, а также неустойчивым водопользованием, сокращены.



5.1: Сокращение темпов утраты и деградации естественных мест обитания.

Цель 6: Борьба с угрозами, вызываемыми инвазивными чужеродными видами.



6.1: Контроль над путями проникновения основных потенциальных инвазивных чужеродных видов.



6.2: Внедрение планов управления в отношении основных чужеродных видов, представляющих угрозу для экосистем, мест обитания или видов.

Цель 7: Решение проблем в области биоразнообразия, вызываемых изменением климата и загрязнением.



7.1: Поддержание и повышение сопротивляемости компонентов биоразнообразия климатическим изменениям и способности приспособления к ним.

¹Глобальная перспектива в области биоразнообразия - 3, 2010.



7.2: Уменьшение загрязнения окружающей среды и его воздействия на биоразнообразие.

Цель 8: Сохранение способности экосистем предоставлять товары и услуги и поддерживать источники средств к существованию.



8.1: Сохранение способности экосистем предоставлять товары и услуги.



8.2: Сохранение биологических ресурсов, которые поддерживают устойчивые источники средств к существованию, местную продовольственную безопасность и здравоохранение, особенно в интересах бедных слоев населения.

Цель 9: Сохранение социально-культурного разнообразия коренных и местных общин.



9.1: Охрана традиционных знаний, нововведений и практики.



9.2: Защита прав коренных и местных общин на их традиционные знания, нововведения и практику, и в том числе право на совместное использование выгод.

Цель 10: Обеспечение совместного использования на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов.



10.1: Любая передача генетических ресурсов осуществляется в соответствии с Конвенцией о биологическом разнообразии, Международным договором о генетических ресурсах растений для производства продуктов питания и ведения сельского хозяйства, а также другими соответствующими соглашениями.



10.2: Выгоды от коммерческого и иного применения генетических ресурсов используются совместно со странами, предоставляющими такие ресурсы.

Цель 11: Укрепление Сторонами финансового, людского, научного, технического и технологического потенциала в целях осуществления Конвенции.



11.1: Сторонам, являющимся развивающимися странами, предоставляются новые и дополнительные финансовые ресурсы для того, чтобы они могли эффективно выполнять свои обязательства в рамках Конвенции в соответствии со статьей 20.



11.2: Сторонам, являющимся развивающимися странами, передается технология для того, чтобы они могли эффективно выполнять свои обязательства в рамках Конвенции в соответствии с пунктом 4 статьи 20.



Не достигнуто в глобальном масштабе.



Не достигнуто в глобальном масштабе, но отмечен определенный прогресс.



Не достигнуто в глобальном масштабе, но отмечен значительный прогресс.

СОБЫТИЯ

НА ПУТИ К НОВОМУ МЕЖДУНАРОДНОМУ СОГЛАШЕНИЮ ПО РТУТИ

С 9 по 11 июня 2010 г. в Стокгольме проходило первое заседание Межправительственного комитета по подготовке глобального документа по ртути.

Представители международных и неправительственных организаций обсудили структуру будущего соглашения. Среди вопросов, вызывающих наибольшее беспокойство стран, отмечены:

- проблема финансирования, оказание технической помощи и повышение потенциала государств для выполнения обязательств по готовящемуся соглашению;
- необходимость сокращения антропогенных источников эмиссии ртути;
- восстановление загрязненных ртутью территорий;
- незаконная транспортировка ртути и другие.

Напряженная дискуссия велась по вопросу о сокращении поступления ртути на мировой рынок. По мнению представителей большинства стран, этот вопрос должен стать одним из ключевых положений нового соглашения. Потребность в ртути будет постепенно снижаться. Поэтому необходимо прекратить существующую добычу первичной ртути и не допускать новых разработок. Остающаяся потребность в ртути должна удовлетворяться за счет других источников. Существующие запасы ртути должны рассматриваться в качестве отходов.

Как известно, на территории Кыргызской Республики находится последнее в мире предприятие по добыче и переработке первичной ртути (Хайдарканский ртутный комбинат), продукция которого полностью идет на экспорт. В выступлении делегации Кыргызстана отмечалось, что вопрос о закрытии комбината должен быть увязан с решением социально-экономических проблем в районе действия предприятия.

Представители неправительственных организаций в своих выступлениях говорили о необходимости запрета на добычу и экспорт первичной ртути, а также на торговлю ртутьсодержащими товарами; введения маркировки, указывающей на наличие ртути в товарах; сокращения потребности в ртути; о возможности, в виде исключения, использовать ртуть в случае, если еще не разработаны доступные и эффективные альтернативы. При этом подчеркивалась важность регулярного проведения обзоров в отношении товаров и процессов с использованием ртути, для которых еще не разработаны безопасные альтернативы, с тем, чтобы убедиться в их целесообразности. НПО выступали за полное запрещение использования ртутьсодержащих пестицидов в сельском хозяйстве, за запрет любых новых процессов с использованием ртути, за ликвидацию предприятий, продающих ртуть. Отмечалась важность решения социально-экономических вопросов, связанных с запретом на использование ртути кустарными золотодобывающими предприятиями.

О. Сперанская,
сопредседатель IPEN, руководитель Программы
по химической безопасности «Эко-согласия»

«ЗАЩИТИМ ЗДОРОВЬЕ ДЕТЕЙ В ИЗМЕНЯЮЩЕЙСЯ СРЕДЕ»

Под этим девизом 10-12 марта 2010 года в Парме прошла по приглашению правительства Италии Пятая министерская конференция по окружающей среде и охране здоровья.

Конференция была организована Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в рамках Европейского процесса «Окружающая



Фото И. Гильфановой

среда и здоровье». На этом форуме, собравшем свыше 800 делегатов из 53 стран региона, присутствовали министры здравоохранения и окружающей среды, представители международных и неправительственных партнерских организаций, ученые, а также делегаты Молодежной Сети Европейского плана действий «Окружающая среда и здоровье детей» (ЕОСЗД).

Основной целью встречи было определение стратегических задач по защите здоровья людей, в особенности детей, от основных экологических рисков (небезопасная питьевая вода и ненадлежащая санитария, загрязнение атмосферы, опасные химические вещества, такие, как стойкие органические загрязнители, эндокринные разрушители, биоаккумулируемые вредные вещества и наночастицы), а также от новых глобальных угроз, в частности, последствий изменения климата.

Итогом встречи стало подписание Декларации, в которой определены обязательства стран региона по решению основных вопросов защиты окружающей среды и здоровья. В приложенном к Декларации **Заявлении о приверженности активным действиям** обозначены основные действия и сроки реализации региональных приоритетных задач (РПЗ) ЕОСЗД по защите здоровья человека и окружающей среды в связи с изменением климата, а также по вовлечению детей, молодежи и других партнеров в Европейский процесс «Окружающая среда и здоровье» в течение ближайшего десятилетия.

Конференция также поставила целью для достижения наиболее эффективных результатов максимальное вовлечение в этот политический процесс молодежи. Так, за день до начала форума состоялась подготовительная встреча 72 делегатов Молодежной Сети СЕНАРЕ из 36 стран Европейского региона ВОЗ. Были предложены инструменты по максимально эффективному привлечению молодежи к участию в министерской конференции, а также рассмотрена Молодежная Пармская Декларация, которая, наряду с основной Пармской Декларацией министров, и была представлена 12 марта на конференции молодежными делегатами.

Помимо этого, была организована Коммуникационная сеть по окружающей среде и здоровью «Молодежь мира – за здоровье» (WHY), главная задача которой – содействовать привлечению на ранних этапах процесса молодых журналистов, представляющих ведущие европейские средства массовой информации. Журналисты – члены сети WHY были приглашены к участию в приуроченном к Пармской конференции конкурсе среди работников СМИ.

И. Гильфанова,
глава информационного юнита
МЭС Узбекистана

ПАМЯТИ Э.И. АВДЕЕВОЙ



Ушла из жизни Эдда Израйлевна Авдеева – человек выдающегося дарования, признанный ученый-эколог и активный общественный деятель. Для каждого, кто имел счастье ее знать, это – большая, невосполнимая потеря.

Без малого сорок лет, с 1971 года, Эдда Израйлевна проработала в Ташкентском научно-исследовательском институте «ВОДГЕО». Кандидат технических наук, старший научный сотрудник, заведующая лабораторией замкнутых систем водоснабжения, она была ведущим специалистом в своей области. Э.И. Авдеева стояла у истоков развития информационно-просветительской деятельности в области экологического образования и воспитания, являлась директором ННО – Общественного экологического ресурсного центра «Контакт».

Казалось, что в последние годы болезнь Эдды Израйлевны исключала активную общественную жизнь. Но ее дом всегда был наполнен голосами друзей, ее посещали коллеги и партнеры. Не покидая собственного дома, Эдда Израйлевна оставалась в гуще жизни: активно поддерживала инициативы Молодежной экологической сети Узбекистана, продолжала осуществлять руководство Центром «Контакт».

Труды в области охраны окружающей среды Э.И. Авдеевой по сей день работают, принося огромную пользу стране. Ее публикации, методики по работе с детьми активно используются в деле экологического образования.

За успехи в научной деятельности, способствующей повышению авторитета Республики Узбекистан в мировом сообществе, Э.И. Авдеева удостоена правительственной награды – ордена «Дустлик».

Светлая память о замечательном ученом, прекрасном педагоге и удивительном человеке навсегда останется в наших сердцах.

SUMMARY OF ARTICLES

ENVIRONMENT AND LAW

T. Tillaev. Drafting Laws in the Republic of Uzbekistan: A Legal Framework of Democracy

Almost one year passed since government bodies and environmental NGOs drafted the Law “On Environmental Control” and started developing it further. The article discusses in detail the legal framework of the ongoing procedure of law drafting as foreseen in the legislation of Uzbekistan. This procedure fully complies with provisions of the Constitution and other legal acts of Uzbekistan, as well as important international instruments such as the Aarhus Convention.

E. Yembergenov. Proposals to the Draft Law of Uzbekistan “On Environmental Control”

The article highlights a number of gaps in the draft law provisions, including those related to goals, directions and nature of environmental control, including community control, operations in the related sectors, rights of government bodies, legal entities and individuals, as relevant to environmental control issues, etc. Furthermore, the author gives concrete proposals on selected articles and provisions of the draft.

K. Asyanov. Comments on the Draft Law of Uzbekistan “On Environmental Control”

The article reflects the opinion of experts of the Legal Problems Research Center in Tashkent on the draft Law “On Environmental Control”. It is considered to be a high-quality document developed in accordance with all relevant requirements. At the same time, the author makes a number of suggestions to fine-tune certain provisions of the draft law.

R. Murzakhanov, D. Abdullaeva. Environmental Regulation: The Key Element of Effective Nature Protection

The article provides a universal overview of all aspects and functions of environmental control being the most important component of monitoring and control in the area of nature protection. The main principles of environmental control are described as well as. post-inspection activities, and the community’s role are highlighted.

V. Mustafina, A. Tonkobaeva. Community Participation in Nature Management Regulation: Legislation and Experience of Kazakhstan

The article gives an overview of public participation within the legal framework and practices in applying main instruments of government regulation of nature management in the Republic of Kazakhstan. Having analyzed the implementation of Environmental Code requirements in relation to ensuring civil society participation, the authors conclude that certain provisions of the law require strengthening to increase the effectiveness of nature management regulation.

N. Rzaev. Civil Environmental Control over Infrastructure Projects Implemented Using International Financial Institutions Credits.

The article of N. Rzaev introduces the reader to practices of civil society monitoring of the means of international finance organizations involved in the implementation of large-scale infrastructure projects in the country. The author gives an overview of IFI procedures related to civil society participation within the framework of the Aarhus Convention.

PROTECTED AREAS

D. Pavlov, E. Bukvareva. Ecosystem Services and Eco-centric Concept of Nature Management

The article discusses mechanisms for accounting the economic value of animated nature functions forming the environment that are important for humanity and in genera for the biosphere. There are several live examples at both country and business corporation level. The authors propose an eco-centric concept of nature management, which gives first priority to the environment forming functions of animated nature.

A. Abakumov. Nature Reserves: The Key Element in Preserving Natural Ecosystems

The author believes that the alarming situation in the nature reserves of Uzbekistan could be improved, starting with the rehabilitation of existing reserves and extending their borders to include habitats of key endangered species. In addition, the legislation concerning procedures for compensating local residents

for damage caused by protected animals and the inspectors' salaries increase should be improved. Besides, a number of other steps aimed at helping to improve the level of protection of nature reserves should be taken.

L. Valdshmidt, A. Mishenko. Preserving Plant Genetic Resources in the Territory of Kazakhstan

A new state-run national natural park was created in Zhetisuski Alatau, Almaty District (Kazakhstan). A significant contribution towards its creation was made by GEF and UNDP funding joint Government of Kazakhstan project on "In-situ conservation of Kazakhstan's mountain agro-biodiversity. The new protected area aims at preserving biodiversity (including the gene pool of wild fruit forests which are of global significance) and natural mountain landscapes.

E. Chernogaev. Unrecognized Leaders

The author identifies the reason for calling protected natural territories "unrecognized leaders" as the fact that currently, eager development is seen only in few areas of nature protection. As a result, the protected area issue, which essentially represents protection of natural environment, was pushed out of focus.

O. Tsaruk. International Biodiversity Year: Is there a Chance for Humanity?

The author contemplates about reasons for the countries' failure to keep up their international obligations in relation to stopping biodiversity loss. The author believes that discussing this issue during history's first summit of nations' and governments' leaders devoted to the issues of biodiversity conservation (New York, September 2010), as well as 10th Conference of Parties to the Convention on Biological Diversity in Japan (October 2010) is one of the few remaining opportunities to change the situation.

EVENTS

Towards the New International Treaty On Mercury

The first meeting of the Intergovernmental Committee for drafting of a global document on mercury was held in June 2010 in Stockholm. Representatives of international and non-governmental organizations discussed, among others, is-

sues related to the need to reduce anthropogenic sources of mercury emission, rehabilitate mercury-polluted areas, reduce mercury entry into the global market and its illegal transportation, as well as a number of others issues.

“Protecting Children’s Health in a Changing Environment”

The title quotes the motto of the fifth ministerial conference on environment and health protection (Parma, 10-12 March 2010), which defined countries of the region’s commitments to resolve key issues in this area. Main activities and schedule of implementing regional priority objectives of the Children's Environment and Health Plan for Europe (CEHAPE), as well as those related to involvement of children, youth and other partners in CEHAPE for the nearest decade, were defined.

In Memoriam of E.I. Avdeeva

E.I. Avdeeva, who worked in the Tashkent Scientific Research Institute “Vodgeo”, passed away. She was a remarkable environmental scientist, teacher and active community worker, decorated with the Dustlik Medal. Edda Avdeeva left a cherished memory in the hearts of her colleagues and students.

67.407
Э40

Экологическая безопасность и гражданская инициатива :
[сб.]. Вып. 13 / Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане ; редкол.: Д.
Зайнутдинова и др. ; пер. Ю. Идрисов. - Т.: "Chinor ENK", 2010. - 64 с.

ББК 67.407

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА

Фото на обложке: волк. Фото А.Есипова

Административная поддержка: Н.Умаралиева

За факты, изложенные в статьях, ответственность несут их авторы

Гарнитура Arial. Подписано в печать 06.10.10

Формат 70x100^{1/16}. Усл. печ. л. 4,55.

Издательство

"Chinor ENK"

№918-4243/2010.

