



**ПРАКТИКУМ ПО УЧАСТИЮ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ЗАЩИТЕ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
КОНКУРСОВ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ
ПАРКОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Бишкек — 2017



**ПРАКТИКУМ ПО УЧАСТИЮ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ЗАЩИТЕ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
КОНКУРСОВ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ
ПАРКОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Бишкек — 2017

«Этот проект был профинансирован Посольством США в Кыргызской Республике. Мнения, выводы и заключения или рекомендации, выраженные здесь, представляют мнения авторов и не обязательно отображают точку зрения Государственного Департамента»

Распространяется бесплатно.

Авторы и составители:

Биялиева Ч. С., Борцова С. В., Джумакадырова Э. Э.,
Конюхова И. А., Маслова Д. У., Мирджалалова З. И.,
Печенюк О. В., Рябикин Р. И., Сливченко Л. Е.

Практикум по участию общественности и защите общественных экологических интересов при проведении конкурсов на использование земель и природных ресурсов Государственных природных парков Кыргызской Республики. — Бишкек: Нео Принт, 2017. — 188 с.

Публикация ориентирована на представителей общественных и коммерческих организаций, принимающих участие в управлении охраняемыми территориями, а также тех, кому приходится тем или иным образом соприкасаться с процессом реализации и защиты прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Настоящая публикация профинансирована Посольством США в Кыргызской Республике. Мнения, выводы и заключения или рекомендации, выраженные здесь, представляют мнения авторов и не обязательно отображают точку зрения Государственного Департамента.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава I. НОВЫЙ ВИД КОНВЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	8
1.1. Конвенция от начала до конца	11
1.2. Общая часть	38
1.3. Три основных элемента конвенции	40
1.4. Заключительные положения	42
1.5. Механизмы разрешения споров сторонами конвенции	45
Глава II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ	59
2.1. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой	60
Глава III. ОБЗОР СИТУАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ ПАРКАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	108
3.1. Правовые вопросы	116
3.2. Данные по государственным природным паркам Кыргызской Республики	120
3.3. Ресурсы государственных природных парков	138
3.4. Аренда, конкурсы	164
3.5. Доступ к информации. Участие общественности	171
Список литературы	183
Веб-сайты и веб-страницы	185

ВВЕДЕНИЕ

«Прорыв демократии, базирующийся на участии»

Такую характеристику дали Орхусской конвенции министры стран, собравшиеся в конце октября 2002 года на первое совещание ее Сторон в итальянский город Лукка. «Привлечение общественности жизненно важно для построения будущего, устойчивого с точки зрения окружающей среды, — говорится в Декларации министров, итоговом документе совещания. — Правительства сами по себе не в состоянии решить большие экологические проблемы нашего времени. Только путем построения партнерских отношений с хорошо информированным и полноправным гражданским обществом и в таком гражданском обществе, на основе хорошего управления и соблюдения, прав человека можно достичь желаемых изменений».

Целью Орхусской конвенции является содействие защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. При этом каждая сторона, подписавшая Конвенцию, гарантирует право на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (*ст. 1*). Орхусская Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. Начиная с этой даты, все обязательства по Конвенции являются юридически обязательными для Сторон Конвенции.

Доступ к правосудию — третий и основной элемент Орхусской конвенции. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Доступ к правосудию — это установленная законом возможность обращения в административные и судебные органы для защиты нарушенных экологических прав и свобод.

В Кыргызской Республике законодательством достаточно четко регламентированы нормы по доступу к правосудию, но, к сожалению, практика решения вопросов в области охраны прав в сфере охраны окружающей среды отсутствует. Эффективность же нормы оценивается, в первую очередь, не фактом ее закрепления, а главным образом возможностью применения, возможностью использования, т. е. фактом реализации данной нормы. Одним из серьезных «барьеров» для реализации права граждан и общественных организаций на доступ к правосудию является недостаток информации и знаний об инструментах и процедурах обращения в судебные и внесудебные инстанции. Законодательные нормы, позволяющие гражданам или их объединениям защищать свои права во внесудебных и судебных инстанциях, не могут сами по себе решить проблемы нарушения природоохранного законодательства. Любая, даже самая правильная и продвинутая идея, становится реальной силой, если она воплощается в жизнь. Идея, не ведущая к групповым или, по крайней мере, индивидуальным действиям, «подобна хранящемуся в сухом месте семени». Чтобы идея начала «работать», ее необходимо «бросить во влажную почву», а почвой этой являются граждане и их объединения.

Данное руководство создано с целью уменьшения «белых пятен» на необъятных просторах международного и национального законодательства по защите прав

граждан на благоприятную окружающую среду для нынешних и будущих поколений.

Более подробную информацию о Комитете по соблюдению норм и всю соответствующую документацию можно получить на сайте <http://www.unepce.org/env/pp/compliance.htm>. Более подробную информацию о Конвенции можно найти на сайте Конвенции: <http://www.unepce.org/env/pp>.

Глава I

НОВЫЙ ВИД КОНВЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ¹

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), была принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года.

Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Она признает, что у нас есть обязательства перед грядущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды. Она сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в переговорах и реализации международных соглашений.

Орхусская конвенция предоставляет публичные права и налагает на Стороны и государственные органы обязательства по обеспечению доступа к информации и участия общественности. Она подкрепляет эти права положениями, предусматривающими доступ к правосудию. Фактически, преамбула непосредственно увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав

¹ По материалам книги «Руководство по осуществлению Орхусской конвенции», ООН, 2000 г.

человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека.

Если в большинстве случаев многосторонние соглашения в области окружающей среды охватывают обязательства, которые Стороны несут друг перед другом, то Орхусская конвенция охватывает обязательства, которые Стороны несут перед общественностью. Она идет дальше, чем любая иная конвенция, в том плане, что она налагает на Стороны и государственные органы четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию.

Переговоры по Орхусской конвенции уже сами по себе явились своего рода упражнением по участию. Идея конвенции возникла в ходе осуществления процесса «Окружающая среда для Европы» — процесса, в котором общественность уже принимала определенное участие. Для стран и неправительственных организаций, которые умели взглянуть в будущее, оставалось сделать лишь небольшой шаг, для того чтобы направить свои усилия и энергию на переговоры по Орхусской конвенции. Результат можно увидеть в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию. В резолюции дается высокая оценка международным и неправительственным организациям, в частности природоохранным, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуется разрешить им принимать в том же духе участие в совещании Сторон и в работе, проводимой в его рамках.

Решающую роль в подготовке Орхусской конвенции в 1998 году сыграли международные декларации и резолюции, а также международные правовые инструменты. Одной из первых важных инициатив в рамках ЕЭК ООН в этом плане явился проект хартии экологических прав и обязанностей 1990 года (ENWA/R.38). Хотя этот проект не был принят, он, тем не менее, представляет

собой начальную компиляцию принципов и тем, аналогичных принципам и темам, которые в конечном итоге были закреплены в Орхусской конвенции.

Одним из важнейших этапов на пути к разработке Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды («Руководящие принципы» или «Софийские руководящие принципы»). Идея разработки этих Руководящих принципов родилась на второй Конференции министров в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. На этой Конференции Старшие советники правительств стран — членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике) включили участие общественности в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной экологической программы для Европы. Впоследствии, в пункте 22 принятой ими Декларации министры, собравшиеся на совещание в Люцерне, просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды.

Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект принципов и другие предложения, касающиеся эффективных средств и механизмов, содействующих участию общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды. В январе 1995 года Руководящие принципы ЕЭК ООН были уже разработаны, а в мае того же года приняты Группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софий-

ской конференции. Эти Руководящие принципы ЕЭК ООН были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу.

Комитет по экологической политике на своей сессии 17 января 1996 года учредил Специальную рабочую группу по подготовке конвенции о доступе к информации и участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Комитет также решил, что будущая конвенция должна охватывать область применения Руководящих принципов ЕЭК ООН. Для оказания помощи в разработке проекта конвенции на основе Руководящих принципов была сформирована соответствующая группа «помощников секретариата». Разработанные «элементы проекта» послужили в то время отправной точкой переговоров между странами, которые начались в июне 1996 года. С того момента и по март 1998 года под председательством Виллема Какебеке из Нидерландов состоялось десять сессий по переговорам, в том числе девять в Женеве и одна в Риме. В этих сессиях приняло участие беспрецедентное число представителей НПО, среди которых была и коалиция природоохранных гражданских организаций, созданных специально для участия в работе редакционных сессий.

1.1. Конвенция от начала до конца

Преамбула Конвенции представляет собой введение к договору. Она ставит конвенцию в более широкий правовой и политический контекст, устанавливает руководящие принципы толкования и ставит постепенные задачи по ее осуществлению. В преамбуле к Орхусской

конвенции отражены цели и задачи, которые стояли у ее истоков и которые вели ее по пути дальнейшего развития. В преамбуле, в частности, обращается внимание на два основных аспекта: экологические права в качестве прав человека и важность доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию для устойчивого и экологически рационального развития.

Установление связи с правами человека

В преамбуле произведена увязка концепции о том, что адекватная охрана окружающей среды необходима для осуществления основных прав человека, с концепцией о том, что каждый человек имеет право жить в здоровой окружающей среде и обязан охранять ее. Далее в ней делается вывод о том, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Содействие устойчивому и экологически рациональному развитию

В преамбуле признается, что устойчивое и экологически рациональное развитие зависит от эффективности процесса принятия решений на правительственном уровне, в ходе которого учитываются как экологические соображения, так и мнения представителей общественности. В тех случаях, когда правительства предоставляют общественности доступ к экологической информации и дают ей возможность участвовать в процессе принятия решений, они тем самым содействуют достижению обществом цели устойчивого и экологически рационального развития.

В Орхусской конвенции содержится много четких ссылок на здоровье человека. В ст. 1, в которой излагается

цель Конвенции, говорится о «праве каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Эта декларация подтверждается с помощью аналогичных формулировок в преамбуле. О здоровье человека говорится также в п. 1 ст. 5. В ст. 2 Орхусской конвенции определение «экологическая информация» включает в какой-то мере непрямую, но четкую ссылку на состояние здоровья и безопасности и на условия жизни людей. Эти факторы косвенно включены в определение «окружающая среда». Таким образом, вся Конвенция, а не только положения, касающиеся информации, должны толковаться как применимые к вопросам здоровья в той мере, в какой они прямо или косвенно затрагиваются элементами окружающей среды.

Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, содержит призыв к тесному сотрудничеству между ЕЭК ООН, другими органами, вовлеченными в процесс «Окружающая среда для Европы», и иными международными и неправительственными организациями, в частности, по вопросам реализации национальных планов по оздоровлению окружающей среды (НПДОС).

Необходимость защиты и сохранности окружающей среды, улучшение ее состояния и обеспечение устойчивого и экологического безопасного развития

Термин «устойчивое развитие» стал использоваться для обозначения некоторого набора ценностей, в котором более полно учтены выпущенные ранее из виду экологические последствия, обусловленные традиционными формами развития. В целом, он описывает подход к экономическому развитию с ориентацией на охрану окружающей среды, который позволяет удовлетворять

потребности нынешнего поколения, не лишая при этом будущие поколения возможности удовлетворять их собственные потребности. Это определение сформулировано следующим образом: *«развитие, которое позволяет удовлетворить нужды нынешнего поколения, без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений»*.

Формулировка, использованная в Орхусской конвенции, подчеркивает, что развитие будет устойчивым только тогда, когда оно будет осуществляться с полным учетом факторов окружающей среды и покоиться на прочной основе из экологических ценностей. В контексте Конвенции этот пункт преамбулы устанавливает не только то, что указанные ранее три основных элемента важны для реализации права на здоровую окружающую среду, но и то, что они призваны играть определенную роль в достижении цели устойчивого развития, помогая защищать и сохранять окружающую среду и улучшать ее состояние.

Адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления, основных прав человека, включая само право на жизнь

П. 6 преамбулы представляет собой более четкое изложение связи между правами человека и охраной окружающей среды. Этот хорошо обоснованный принцип был установлен еще в 1968 году в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи, в принципе 1 Стокгольмской декларации и других международных документах. П. 7 преамбулы представляет собой значительный шаг вперед в этом направлении. Вместе с тем в нем прослеживается следующий вывод из этой связи — предварительное условие обеспечения здоровой окружающей среды, позволяющей реализовать основные права, порождает и само

право как таковое. Этот постулат, даже, несмотря на то, что он содержится в преамбуле, является, тем не менее, первым четким признанием права на здоровую окружающую среду в одном из международных инструментов в Европейском регионе. Он увязывается с формулировкой, относящейся к обязанности охранять окружающую среду, — обязанности, которая зачастую упоминается в национальном праве и международных инструментах, включая Стокгольмскую декларацию и Всемирную хартию природы. Оба эти пункта, взятые вместе, отражают развитие конституционных и статутных положений, а также расширение мировой юридической практики, в которой цель реализации основного права на здоровую окружающую среду, которая раньше выражалась в форме стремления, сейчас наполняется конкретным правовым содержанием. Право на здоровую окружающую среду получает все более широкое признание на национальном уровне. Многие страны в регионе ЕЭК ООН, в особенности в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, ввели в действие положения, признающие это право в своих конституциях или национальном законодательстве.

В защиту прав на здоровую окружающую среду были возбужденные дела в Бельгии и Словении. Другие дела были возбуждены в соответствии со ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые были истолкованы Европейским судом в смысле, близком к смыслу права на здоровую окружающую среду. Суд разъяснил, что он может рассматривать способ, которым органы власти охраняют окружающую среду, устанавливая в этой связи соответствующий минимальный уровень норм в области прав человека, в соответствии с которым последствия несоблюдения требований в области охраны окружающей среды могут быть истолкованы как ухудшающие условия жизни людей. Вина

в нарушении ст. 8 органами власти была установлена в тех случаях, когда они не предоставили соответствующую экологическую информацию или не обеспечили соблюдение внутреннего экологического законодательства. Эта статья может применяться в порядке ее расширенного толкования, и к рассмотрению экологических последствий до принятия соответствующего решения в качестве одного из средств защиты основных прав.

В п. 7 преамбулы конкретно признаются права «нынешнего и будущих поколений». Эта фраза есть и в п. 1. Необходимость применять такой подход, который учитывает интересы различных поколений и в соответствии, с которым меры, принятые сегодня, не должны преуменьшать возможности и выгоды для будущих поколений, была также признана в принципе 1 Стокгольмской декларации, однако возникла она гораздо раньше. Идея о том, что мы, являясь «представителями нынешнего поколения, управляем Землей на правах опекунов наших будущих поколений», в практике международного права хорошо известна. Ее можно обнаружить уже в XIX столетии (решение арбитражного суда по делу о тихоокеанских морских котиках 1893 года), хотя в этом случае суд и отклонил этот довод. Часть этого пункта также построена на выводах Международной комиссии по окружающей среде и развитию, содержащихся в докладе Брундтланд «Наше общее будущее».

Хотя Орхусская конвенция отнюдь не является первым международным инструментом, признавшим право на здоровую окружающую среду, тем не менее, ее вполне можно считать первым строгим юридическим документом, признавшим права будущих поколений. Международный суд использовал аналогичные формулировки в своем заключении, гласившем, что окружающая среда — это само здоровье еще не родившихся поколений. В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание

получило дальнейшее развитие, закрепленное в соответствующем международном правовом инструменте.

В контексте устойчивого развития вопрос о равноправии поколений приобретает все большее значение. Дело, о котором очень много говорили во всем мире, известно под названием *«Дело ОПОСА Майнорз»*. Речь идет о деле, которое слушалось в 1993 году в Верховном суде Филиппин, и в котором в качестве одной из сторон выступала группа несовершеннолетних, создавших вместе со своими родителями организацию. Они предъявили иск секретарю департамента окружающей среды и природных ресурсов на предмет отмены всех лицензий на заготовку лесоматериалов, с тем, чтобы сохранить леса от вырубки.

В деле ОПОСА дети, выступавшие в качестве истцов, утверждали, что они представляют свое поколение, *а также поколения, которые еще не родились*. Верховный суд Филиппин пришел к заключению, что в данном случае принцип ответственности одного поколения перед другим с юридической точки зрения может быть признан и что доводы детей из ОПОСА следует рассматривать как законное выражение их заинтересованности в охране прав будущих поколений. Суд признал, что истцы правомочны предъявлять иск от имени будущих поколений «на основе концепции ответственности одного поколения перед другим, поскольку здесь затрагивается право на сбалансированную и здоровую экологическую обстановку».

В предыдущих пунктах была заложена основа связи между участием общественности и основными правами человека, включая право на здоровую окружающую среду, и обязанностью охранять окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений. Эта связь четко прослеживается в восьмом пункте преамбулы. В частности, в нем уточняются три основных элемента участия общественности, которые образуют базовую структуру Конвенции. К ним относятся: доступ к информации, участие

общественности и доступ к правосудию. В Конвенции установлено, что эти три элемента необходимы как для реализации права на здоровую окружающую среду, так и, что не менее важно, для реализации каждым человеком возможности выполнить свои обязанности перед другими, в том числе и перед будущими поколениями.

Весьма существенно, что данный пункт не замыкается на этом, поскольку в нем прямо утверждается, что люди могут нуждаться в помощи для осуществления своих прав. Это утверждение получает дальнейшее развитие в п.п. 2 и 3 ст. 3.

Основные права человека, связанные с окружающей средой, и основные обязанности взаимно переплетаются, но как права, так и обязанности могут оставаться нереализованными до тех пор, пока у людей нет возможности действовать в гражданском обществе. Это может предполагать создание соответствующих учреждений, гарантию со стороны государства в плане обеспечения четких и прозрачных условий для действий и, в некоторых случаях, конкретных программ помощи для выравнивания условий игры.

В вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выразить свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов

В 9 п. преамбулы используется более практический подход к взаимодействию между элементами участия общественности, с одной стороны, и реализацией права

на здоровую окружающую среду и достижением цели устойчивого развития, с другой. Он устанавливает одну из основных ценностей участия общественности с точки зрения государственных органов. В нем перечислены четыре отдельные практические выгоды, обусловленные участием общественности. Одна из них состоит в повышении качества принимаемых решений и процесса их осуществления. Качество решений можно повысить за счет предоставления общественности дополнительной информации, а также за счет воздействия, которое может быть оказано, в результате пропаганды альтернативных решений, на тщательное рассмотрение всех предложенных вариантов. Представители общественности зачастую располагают конкретным знанием местных условий и практических последствий предлагаемой деятельности.

Работа по реализации решений может быть улучшена там, где представители общественности, которые заинтересованы в результате, были вовлечены в процесс и смогли донести до внимания соответствующих органов свою озабоченность. В таких случаях они, будут более решительно поддерживать выработанное решение. Повышение осведомленности общественности в тех или иных вопросах представляет собой побочную выгоду от использования конкретных процедур, которая выражается в том, что общественность становится все более и более искушенной в вопросах участия, и в том, что она способна поддержать хорошие решения. Предоставление общественности возможности выразить свою озабоченность — это вопрос самореализации, которая повышает уровень доверия в обществе в целом. Искреннее желание государственных органов найти хорошие решения, в которых учитывалась бы озабоченность общественности, находит отражение в последнем упомянутом элементе.

Способствовать подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области окружающей среды

В этом пункте подчеркиваются последствия для общества практических соображений, проанализированных в п. 9 преамбулы, которые находят отражение в п. 21. Элементы, содержащиеся в п. 9 преамбулы, образуют концепцию, в соответствии с которой у общественности и государственных органов зачастую есть общая заинтересованность в достижении оптимального результата на благо общества, хотя у них могут быть расхождения по поводу способов его достижения или соответствующего баланса интересов. Однако если общественность активно участвует в процессе принятия решений, то ответ на один ключевой вопрос — использовали ли государственные органы все свои возможности для выполнения возложенных на них функций — будет найден всегда. Уровень участия может являться своего рода мерой его эффективности. Таким образом, активное вовлечение общественности в гласный процесс принятия решений подтверждает факт подотчетности государственных органов и способствует более уважительному отношению к ним и к принимаемым ими решениям, даже со стороны тех представителей общественности, которым пришлось что-то потерять в результате окончательного решения. При отсутствии такого подтверждения представители общественности, интересы которых могут быть ущемлены принятым решением, будут думать самое плохое, предполагая, что государственные органы подкуплены в угоду чьим-то особым интересам. Поскольку в большинстве случаев, для того чтобы решения были эффективными, они должны пользоваться определенной поддержкой

со стороны широкой общественности, в противном случае большая доля проектов будет обречена на неудачу.

Кроме того, те представители общественности, которые имеют возможность активно участвовать в процессе принятия решений, будут самыми большими сторонниками реализации принятого решения. Они знают ограничения и трудности, с которыми пришлось столкнуться государственным органам, способны определить учет имеющихся интересов, включая охрану окружающей среды, и могут понять, что в данной ситуации принятое решение, видимо, обосновано, даже если их точка зрения и не нашла в нем отражения.

Открытость во всех ветвях государственного управления и предложение законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе

В этом пункте признается, что общие принципы, содержащиеся в Орхусской конвенции, могут содействовать более широкому участию общественности в работе других ветвей власти и помогать им в выполнении возложенных на них обязанностей. Это также одно из положений преамбулы, вместе с п.п. 18 и 21, которое выходит за рамки чисто экологического контекста и обозначает более широкие проблемы демократизации и взаимосвязей между людьми, организациями и государством. И еще один момент, поскольку процесс разработки нормативных положений может предполагать сотрудничество между законодательной и исполнительной ветвями власти, в ст. 8 Конвенции рассматривается вопрос совместной нормотворческой работы тех и других. В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается, что парламенты также призваны играть ключевую роль

в осуществлении Конвенции. В п. 2 ст. 2 находит отражение принцип уважения к другим ветвям власти, который закреплен в определении «государственный орган».

Хотя многие представители правительств на переговорах по Конвенции не хотели допустить подчинения законодательного процесса каким-либо предписаниям, что, по их мнению, могло бы нарушить баланс ветвей власти, тем не менее, следует отметить, что одна группа членов парламента приняла активное участие в переговорах и выступила с рядом предложений. В сентябре 1997 года парламентская группа выпустила «Стокгольмское заявление», в котором она поддержала применимость к членам парламента положений Конвенции, касающихся, в частности, информации, и разработала принципы участия общественности в «работе законодательных органов».

Общественность должна быть осведомлена о процедурах участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, иметь свободный доступ к ним и знать, как ими пользоваться

Тот факт, что Сторонам в перспективе необходимо помогать общественности пользоваться правами и возможностями, предусмотренными в Конституции, уже в целом получил признание. Один из первых способов, с помощью которого Сторона может сделать это, состоит в ознакомлении общественности с информацией о процедурах участия в процессе принятия решений. Этот пункт распространяет применение некоторых из принципов экологического просвещения в контексте участия общественности, в частности, к так называемой метаинформации или информации о том, как получить информацию и как ею пользоваться. Эффективное использование инструмента участия общественности предполагает необходимость

наличия солидной базы знаний. Это верно не только в случае информации, которая потребуется для данного конкретного процесса принятия решений, но и в случае информации, касающейся возможностей использования системы участия общественности.

В п.12 преамбулы также говорится о свободном доступе. Свободный доступ может означать свободный, открытый, беспрепятственный и недискриминационный доступ к процедурам участия общественности. Он отнюдь не предполагает, что государство должно субсидировать все расходы любого представителя общественности по его участию в данной процедуре. Однако расходы, которые придется нести данному представителю общественности, должны быть нормальными расходами, связанными только с его участием в той или иной процедуре. Государство не должно воздвигать финансовые преграды перед представителями общественности, которые хотят участвовать в работе. Наконец, участники переговоров признали важность знания того, как пользоваться возможностью участия. Речь в данном случае идет не только о знании того, что такая возможность существует, но и о реальном понимании процедур, в том числе методов и механизмов эффективного участия общественности, а также результатов, которые могут быть получены, и способов их использования.

В Конвенции говорится о роли, которую могут играть отдельные лица, НПО и частный сектор в охране окружающей среды. Что касается отдельных лиц, то их роль в охране окружающей среды — это их личное поведение, а также их взаимодействие в обществе, где они могут убеждать других поступать аналогичным образом и где они могут также действовать сообща с другими. Что касается НПО и структур частного сектора, то здесь есть два способа. Термин «неправительственные организации», под которыми зачастую подразумевают природоохранные

организации, на самом деле представляет собой общее понятие, охватывающее некоммерческие организации, созданные в любых законных целях. НПО — это средство реализовать право ассоциации любой группы лиц, преследующих общие цели и имеющих общие интересы.

В Рио-де-Жанейрской декларации конкретно говорится о роли различных групп в охране окружающей среды и достижении цели устойчивого развития. В ней конкретно упомянуты женщины (принцип 20), молодежь (принцип 21) и коренное население и его общины (принцип 22), но ничего не сказано о том, каким образом эти группы могут организовать свое участие. В разделе 3 Повестки дня на XXI век под названием «Укрепление роли основных групп населения» в перечисленные выше группы уже включены рабочие, профсоюзы, коммерческие структуры и промышленность, научное общество и фермеры, а в число видов деятельности, направленной на укрепление их роли, включено поощрение свободы ассоциации и расширение участия и консультаций. Кроме того, в Повестке дня на XXI век косвенно говорится об организационном потенциале в контексте развивающихся стран. Конкретной ссылки на природоохранные НПО в Повестке дня на XXI век нет. Более четко этот момент прослеживается в главе 36, в которой НПО, в числе других образований, предлагается проводить работу по подготовке кадров в области природоохранной деятельности.

В Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век уже в какой-то мере сделана попытка определить «основные группы». Что же касается участия таких основных групп, то оно строится на возможности реализации отдельными гражданами права на свободу ассоциации. Таким образом, Конвенция опирается на эти два документа и содержит конкретную ссылку на НПО и важную роль, которую они могут играть в деле охраны окружающей среды.

В настоящее время роль коммерческого сектора и промышленности получает все более широкое признание. С одной стороны, некоторые секторы промышленности могут подвергаться давлению коммерческих интересов, в результате чего они вступают в прямой конфликт с целями в области охраны окружающей среды. С другой стороны, промышленность, независимо от того, носит она «зеленый оттенок» или нет, остается ключевым фактором поиска подходящих решений. Кроме того, сейчас получает развитие понятие так называемого «корпоративного гражданства». С учетом экологического воздействия работы коммерческого и промышленного секторов, исключительно важно, чтобы все заинтересованные стороны в обществе вовлекали их в природоохранную деятельность и принимали меры к тому, чтобы они выполняли свои обязанности по сведению до минимума негативного воздействия их работы. Коммерческий и промышленный секторы также должны иметь определенные стимулы, позволяющие им искать творческие решения экологических проблем, с тем, чтобы свести до минимума коммерческие убытки. В этом отношении у них в отдельных случаях есть те же практические интересы в участии, что и у многих других представителей общественности. Естественно, масштабы экологического воздействия их деятельности также означают, что безответственные и беспечные субъекты являют собой одну из крупнейших проблем в деле охраны окружающей среды и достижения цели устойчивого развития.

Способствовать экологическому просвещению в целях углубления понимания процессов, связанных с окружающей средой и развитием, и поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающее воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений

П. 14 преамбулы связан с п. 12 в том плане, что он относится отчасти к метаинформации, касающейся решений, которые затрагивают окружающую среду и устойчивое развитие. Однако здесь он идет дальше, поскольку в нем выражается желание участников переговоров содействовать экологическому просвещению на общем уровне и поощрять широкое информирование и участие общественности. Связь между экологическим просвещением и участием была установлена в целом ряде международных инструментов, из которых самым последним является Декларация, принятая в 1997 году в Салониках на Конференции ЮНЕСКО «Окружающая среда и общество: просвещение и информирование общественности в интересах устойчивости», которая строится на декларациях Белградской конференции по экологическому просвещению (1975 год), Тбилисской межправительственной конференции по экологическому просвещению (1977 год), Московской конференции по экологическому просвещению (1987 год) и Торонтского всемирного конгресса по просвещению и коммуникации в области окружающей среды и развития (1992 год). Проблема развития системы просвещения, повышения информированности общественности и подготовки кадров также рассматривается в главе 36 Повестки дня на XXI век.

Вряд ли можно переоценить важность информации для всей системы участия общественности. В этом пункте сделана косвенная ссылка на быстрый прогресс в области информационных технологий, который произошел в последние годы, и констатируется его важность в деле эффективного использования информации для участия общественности. В частности, технические достижения в разработке электронных средств хранения и извлечения информации и возможность мгновенного доступа к мировым источникам данных через Интернет значительно повысили потенциал общественности и государственных

органов в плане обработки и использования информации. В Конвенции информационные технологии упоминаются в п. 3 ст. 2 (информация в электронной форме) и в п. 3 (доступность электронных баз данных) и п. 9 (структурированная, компьютеризованная и доступная для общест-венности база данных) ст. 5.

Важнейший принцип устойчивого развития состо-ит в интеграции окружающей среды и развития. Одним из способов обеспечения этой интеграции является учет потенциального экологического воздействия в процессе принятия решений и разработки политики. Этот способ получил название «биосферного отражения». Конкретные «наборы» процедур биосферного отражения в различ-ных контекстах могут быть названы «оценкой воздейст-вия на окружающую среду», «экологической экспертизой» или «стратегической экологической оценкой». Совершенно очевидно, что для обеспечения надлежащего учета эколо-гических соображений, информация должна быть точной, полной и свежей. Как уже говорилось по поводу других пунктов преамбулы, одна из функций участия общест-венности заключается в оказании помощи государствен-ным органам в сборе высококачественной информации.

Таким образом, идея о том, что все общество в целом должно работать над решением экологических проблем на благо нынешнего и будущих поколений, облекается Конвенцией в форму соответствующего правового прин-ципа с определением некоторых конкретных обязаннос-тей, возлагаемых на государственные органы, причем не только экологических, как это предполагалось в прошлом. В Повестке дня на XXI век в этом плане содержатся не-которые руководящие принципы, в частности в главе 40 «Информация для принятия решений».

Государственные органы располагают экологической информацией в интересах общественности

П. 17 преамбулы, наряду с п. п. 9, 10 и 21, являет собой пример пункта, который ставит Конвенцию в контекст демократических принципов. Если законодательные органы определяют государственную политику, а правительство претворяет ее в жизнь, то система прав и обязанностей в обществе действует в качестве дополнительной сдержки, противодействующей злоупотреблению властью. В условиях демократии правительство пользуется доверием общественности и исполняет возложенные на него функции в интересах благосостояния людей. Открытость в сфере государственного управления гарантирует, что общественность в целом может проконтролировать, как выполняют государственные органы, возложенные на них функции. Смысл основополагающего принципа обеспечения открытости состоит в том, что информация, которая находится в распоряжении государственных органов, — это информация, которая передана им от имени общественности. Поэтому говорить о какой-то собственности на такую информацию неправомерно. Кроме того, этот принцип предполагает, что государственные органы должны удовлетворять нужды общественности, в том числе и ее отдельных представителей, в той степени, в которой это не ущемляет права других.

К числу других международных инструментов, содержащих аналогичные положения, относятся следующие: рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов (Страсбург, 1981 год), и рекомендация Совета Европы № 854 (1979), разработанная Парламентской ассамблеей по вопросу о доступе обще-

ственности к правительственным архивам и свободе информации (Страсбург, 1979 год).

Эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения законов

П. 18 преамбулы содержит несколько важных моментов. Первый состоит в том, что судебные механизмы должны быть эффективными. Это означает независимость, беспристрастность и профессиональную порядочность представителей судебной системы, что в свою очередь предполагает необходимость наличия прочной финансовой базы судебной системы и, в общем и целом, способности к саморегулированию. Кроме того, это предполагает наличие в обществе условий, обеспечивающих в конечном итоге исполнение решений, вынесенных судебными органами. Другие вопросы, связанные с эффективностью судебных механизмов, включают комплекс исправительных мер и продолжительность судебного процесса.

Следующий момент, который содержится в этом пункте, состоит в том, что судебные механизмы по исправлению положения в случае нарушения прав и по обеспечению соблюдения закона должны быть доступными для общественности. Важнейшим аспектом доступности является величина расходов. Этот вопрос рассматривается в Конвенции неоднократно. Продолжительность процесса — с учетом того, что ожидаемые сроки рассмотрения дел могут быть такими, что некоторые люди просто не станут пользоваться этим механизмом, — является как вопросом доступа, так и вопросом эффективности. И, наконец, если есть технические барьеры, препятствующие доступу к судам, как например, какие-нибудь

надуманные требования, регламентирующие процессуальную правоспособность, то доступ общественности к правосудию может оказаться перекрытым. Об организациях речь идет отдельно. Участники переговоров выразили в этом пункте свое желание обеспечить такое положение, при котором как организации, так и отдельные лица имели бы возможность отстаивать свои права и интересы в судах. Это относится к требованиям, регламентирующим процессуальную правоспособность, которые можно обнаружить в п. 5 ст. 2 и п. 2 ст. 9.

Наконец, этот пункт преамбулы указывает на цели доступа к правосудию. Доступ к правосудию необходим для того, чтобы защитить законные интересы общественности — т. е. те интересы, которые признаны в данном конкретном обществе на основании законов, обычаев или практики, — и обеспечить соблюдение закона в целом. Защита интересов и обеспечение соблюдения закона подкрепляют обязательства, содержащиеся в остальной части Конвенции. Доступ к правосудию является основным средством обеспечения соблюдения Конвенции, главным образом в результате того, что он позволяет предохранить два других основных элемента.

Предоставление потребителям надлежащей информации о продуктах, с тем чтобы обеспечить им возможность делать обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды

Как в Европе, так и в Северной Америке уровень заинтересованности потребителей в экологически чистых продуктах стал настолько очевидным, что заводы-изготовители и торгово-распределительные сети стали наносить на изделия маркировку, указывающую на то, что данные изделия в какой-то мере отвечают экологическим требо-

ваниям, например, что они изготовлены из рециркулированных или биоразлагающихся материалов. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки, отвечающая за регламентирование рекламы и маркировки продукции в США, приняла правила (см. 16 C.F.R. 260), регулирующие использование маркировки, указывающей на биологически чистый характер того или иного продукта, прежде всего с целью запретить нанесение ложных или обманных сведений. Правила Совета № 880/92/ЕЕС от 23 марта 1992 года о порядке получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию Сообщества предусматривают аналогичную программу и аналогичные процедуры принятия конкретных экологических критериев, которые должны быть выполнены до получения разрешения на использование экологической маркировки. Статья 6 правил конкретно предусматривает проведение консультаций с природоохранными организациями на предмет определения экологических критериев. Резолюцией Совета 93/С 138/1 от 1 февраля 1993 года предусматриваются меры по разработке действующей на всей территории Сообщества системы экологической маркировки в качестве одного из компонентов правил стандартизации продукции.

Международная организация по стандартизации (ИСО) приняла четыре международных стандарта на экологическую маркировку: ISO 14020:1998, ISO/DIS 14021: 1999, ISO/FDIS 14024: 1998 и ISO/WD/TR 14025.

Канада, Япония и ряд европейских стран (например, Ирландия и Соединенное Королевство) приняли официальные программы в целях предоставления права использования экологического штампа только в случае изделий, которые, по их мнению, отвечают высшим нормам экологического качества. Следует отметить, что в адрес этой программы была высказана определенная критика в связи с тем, что система таких штампов может привести

к введению торговых барьеров, поскольку на практике она ставит в выгодные условия производителей страны, которая предоставляет право нанесения штампа.

Обеспокоенность общественности в связи с преднамеренным высвобождением генетически измененных организмов (ГИО) в окружающую среду и необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в этой области

Тот факт, что Конвенцию пришлось разрабатывать с учетом множества различных систем, интересов и традиций, существующих в странах региона ЕЭК ООН, нигде не проявляется столь резко, как в случае генетически измененных организмов (ГИО). ГИО рассматриваются в двадцатом пункте преамбулы и в п. 11 ст. 6. Признавая необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в связи с ГИО, Конвенция, тем не менее, допускает более низкий уровень такого участия, что нашло отражение в п. 11 ст. 6. Это положение предполагает, что Стороны могут счесть применение положений ст. 6 к какому-либо конкретному решению высвободить ГИО в окружающую среду практически неосуществимым или нецелесообразным, не указывая причин, по которым принято такое решение. (См. комментарий к п. 11 ст. 6). Между тем, в средствах массовой информации и в рамках других форумов разворачивается полемика вокруг разработки политики в области ГИО.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, министры по окружающей среде, принявшие участие в работе Орхусской конференции, признали важность применения Конвенции к преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду и просили Стороны продолжить

разработку Конвенции в части ГИО на их первом совещании с учетом работы, проделанной в рамках Конвенции о биологическом разнообразии по подготовке протокола по биологической безопасности. В реализацию этого бы принят Картахенский протокол о биологическом разнообразии.

Обеспокоенность общественности по поводу продукции и сортов на базе ГИО вынудила Европейский совет выступить с предложением пересмотреть свои директивы по ГИО, в том числе, в целях повышения открытости.

Осуществление настоящей Конвенции будет способствовать укреплению демократии в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций

Этот пункт сформулирован на основе п. п. 9, 10 и 17 преамбулы. Демократия, построенная на принципах участия общественности, уже в течение длительного времени рассматривается в качестве одного из средств укрепления доверия общественности к руководителям государства и снижения напряженности в обществе. Природоохранная деятельность является одной из важнейших областей, в которой получила развитие система участия.

Связь между Конвенцией и демократизацией была четко подтверждена в резюме Председателя седьмого Экономического форума Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (май 1999 года). В этом документе странам настоятельно рекомендуется ратифицировать Орхусскую конвенцию в целях подтверждения их приверженности принципу участия общественности. Совещание сочло, что вопросы, являющиеся предметом Орхусской конвенции, имеют важное значение для безопасности в Европе, и рекомендовало инкорпорировать

принципы Орхусской конвенции в Хартию европейской безопасности ОБСЕ. Доклад, подготовленный соответствующей рабочей группой, был поддержан даже теми государствами, которые не подписали Орхусскую конвенцию. Эта же организация, которая в свое время называлась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), провела важную встречу по проблеме охраны окружающей среды в Софии в самый разгар демократических преобразований в 1989 году. Эта встреча была прервана аккредитованными журналистами, объявившими, что снаружи здания избивают мирных демонстрантов (членов природоохранной организации «Экогласность»). В ответ все страны, принимавшие участие во встрече, за исключением одной, приняли следующий проект заключений:

- «Государства-участники ссылаются на свое обязательство в Итоговом документе Венской встречи признавать важность вклада отдельных людей и организаций, посвятивших себя делу охраны и улучшения окружающей среды, и давать им возможность высказывать свою обеспокоенность. Они подтверждают свое намерение содействовать повышению информированности общественности и углублению понимания экологических проблем.
- Государства-участники подтверждают еще раз, что они уважают право отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных состоянием окружающей среды, беспрепятственно выражать свои мнения, вступать в ассоциацию с другими, проводить мирные собрания, а также получать, издавать и распространять информацию по этим вопросам без каких бы то ни было юридических и административных ограничений, несовместимых с положениями СБСЕ. Эти лица, группы и организации имеют право участвовать в публичных прениях по экологическим вопросам, а также устанавливать

и поддерживать прямые и независимые контакты на национальном и международном уровне».

ЕЭК ООН представляет собой форум, в работе которого участвуют 55 стран из Северной Америки, Западной, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в целях разработки соответствующих инструментов своего сотрудничества. В состав ее членов входят Канада, Израиль и Соединенные Штаты, а также страны Центральной Азии и Закавказья, расположенные на территории бывшего Советского Союза. Ее основная цель — унифицировать политику и практику в своих странах-членах. Деятельность ЕЭК ООН способствует ослаблению опасности возникновения трансграничной напряженности и разногласий между такими региональными учреждениями и органами, как Европейский союз, организация «Североамериканское соглашение о свободной торговле» (НАФТА) и Содружество Независимых Государств (СНГ), которые олицетворяют собой динамику субрегиональных интеграционных процессов. В результате сотрудничества этой организации со всеми другими органами ООН она превратилась в один из инструментов, который дает возможность этому региону выполнять свои обязательства по отношению к остальным странам мира.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, однозначно признается, что ратификация Конвенции будет «способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации» в регионе ЕЭК ООН.

В ряде предшествующих пунктов преамбулы говорилось о том, каким образом применение Конвенции может способствовать укреплению демократических институтов. Этот пункт распространяет действие других пунктов на регион ЕЭК ООН. В ходе десятилетия,

предшествовавшего принятию Конвенции, в отдельных частях этого региона произошли сильные сдвиги в политических системах и огромные скачки в демократизации. Однако даже там, где перемены не носили столь радикальный характер, усиление демократизации явилось важным фрагментом исторического пейзажа в регионе ЕЭК ООН в 90-е годы. В пределах всего региона развивалось сотрудничество между общественностью и государственными органами, что было обусловлено признанием их общих интересов, а также переосмыслением взаимоотношений между государством, с одной стороны, и отдельными гражданами и ассоциациями в обществе, с другой.

ЕЭК ООН играла и играет важнейшую роль в демократизации Европы через посредство механизмов защиты окружающей среды, в форме международных соглашений, проектов и хартий, и через посредство участия в процессе «Окружающая среда для Европы». Анализ экологических конвенций ЕЭК ООН свидетельствует о прогрессе в сторону предоставления больших прав и возможностей в части информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что в итоге привело к принятию Орхусской конвенции.

Одним из основных этапов на пути к Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Идея Руководящих принципов возникла на второй Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. Тогда участие общественности было определено в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной Экологической программы для Европы, предложенной Старшими советниками правительств стран — членов ЕЭК по проблемам

окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике). В результате этого в п. 22 Декларации, принятой на Конференции министров в Люцерне, министры просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений. Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект руководящих принципов и другие предложения по эффективным инструментам и механизмам поощрения участия общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам. В январе 1995 года руководящие принципы были разработаны и в мае того же года приняты Рабочей группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Они были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу. В январе 1996 года Комитет по экологической политике решил, что сфера действия будущей конвенции должна отражать область применения Руководящих принципов.

На Орхусской конференции министры конкретно рекомендовали в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, учитывать Софийские руководящие принципы на начальном этапе реализации Орхусской конвенции.

Процесс «Окружающая среда для Европы» является одним из основных политических механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Он позволяет собирать вместе министров окружающей среды, а также многие организации и учреждения,

занимающиеся экологическими проблемами в регионе, включая гражданские организации, на общеевропейские конференции для выработки новой экологической политики. Эти конференции позволяют министрам окружающей среды приблизительно из 55 стран встречаться и делиться опытом и идеями.

1.2. Общая часть

В первых трех статьях Конвенции излагаются цели, определения и общие положения. Эти статьи закладывают основу остальной части Конвенции: в них ставятся задачи, определяются термины и устанавливаются общие требования, которыми необходимо будет руководствоваться в деле толкования и реализации остальных статей Конвенции.

Цель

Ст. 1 Конвенции обязывает Стороны гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с тем, чтобы содействовать защите права каждого человека «нынешнего и будущих поколений» жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Определения

В ст. 2 Конвенции содержатся определения «Стороны», «государственного органа», «экологической информации», «общественности» и «заинтересованной общественности».

Конвенция, прежде всего, устанавливает обязательства для Сторон (Договаривающиеся стороны Конвенции) и государственных органов (административные органы

или физические лица или органы, выполняющие государственные функции). В дополнение к административным органам, действующим на национальном уровне, термин «государственный орган» может также включать учреждения региональных организаций экономической интеграции, например таких, как Европейское сообщество. В то же время он однозначно исключает органы, действующие в судебном или законодательном качестве.

Конвенция также устанавливает права «общественности» (физические или юридические лица или организации) и «заинтересованной общественности» (те лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые заинтересованы в этом процессе). Для того чтобы неправительственные организации могли быть отнесены к категории «заинтересованной общественности», им необходимо только содействовать охране окружающей среды и удовлетворять требованиям действующего национального законодательства.

И, наконец, экологическая информация представляет собой концепцию, которая встречается во всем тексте Конвенции. Определение «экологической информации», которое дается в Конвенции, носит широкий характер: оно включает не только данные о качестве состояния окружающей среды и выбросах, но и информацию о результатах процессов принятия решений и анализов.

Принципы

Общие положения Конвенции, изложенные в ст. 3, устанавливают общие принципы, которые определяют все другие более детальные или конкретные положения. Они охватывают важные аспекты осуществления Конвенции, такие, как совместимость всех ее элементов, ориентация общественности в использовании Конвенции в своих

интересах, экологическое просвещение и повышение информированности, а также поддержка групп, содействующих охране окружающей среды.

Общие положения свидетельствуют о том, что Конвенция — это минимум, а не максимум. Стороны могут принять меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более широкое участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это требуется в соответствии с Конвенцией. Из Конвенции также явствует, что существующие права и уровень охраны, которые выходят за рамки Конвенции, могут быть сохранены. Наконец, общие положения призывают Стороны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции в рамках международных процессов принятия решений и международных организаций.

1.3. Три основных элемента конвенции

Орхусская конвенция покоится на трех «столпах» — основных элементах, предусмотренных в ст. 4—9: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основных элемента должны быть взаимозависимы.

Доступ к информации

Доступ к информации представляет собой первый из основных элементов. Он стоит первый и по времени, поскольку эффективное участие общественности в процессе принятия решений зависит от полной, точной и современной информации. Он может выполнять и самостоятельную функцию в том плане, что общественность

может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради участия.

Основной элемент «доступ к информации» подразделяется на два компонента. Первый касается права общественности запрашивать информацию у государственных органов и обязательства государственных органов предоставлять информацию в ответ на полученный запрос. Этот вид доступа к информации носит название «пассивного» и изложен в ст. 4. Второй информационный компонент касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса.

Участие общественности

Вторым основным элементом Орхусской конвенции является участие общественности. Его эффективность зависит от двух других элементов — доступа к информации, который обеспечивает «осведомленное» участие общественности, и доступа к правосудию, который обеспечивает ее участие не на бумаге, а на деле.

Основной элемент «участие общественности» подразделяется на три компонента. Первый касается участия общественности, которая может быть затронута процессом принятия решений по какой-либо конкретной деятельности или заинтересована в ней, и охватывается ст. 6. Второй касается участия общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, и охватывается ст. 7. Наконец, в ст. 8 охватывается участие общественности в процессе разработки законов, правил и юридически обязательных нормативных актов.

Доступ к правосудию

Третьим основным элементом Орхусской конвенции является доступ к правосудию. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Этот элемент охватывается ст. 9. Конкретные положения ст. 9 обеспечивают исполнение тех положений Конвенции, которые предусматривают передачу прав представителям общественности. Речь в данном случае идет о ст. 4, касающейся пассивной информации, ст. 6, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по какой-либо конкретной деятельности, и о всех других положениях Конвенции, которые, по усмотрению Сторон, подлежат принудительному соблюдению таким способом. Основной элемент «доступ к правосудию» также дает в распоряжение общественности механизм непосредственного принудительного соблюдения экологического законодательства.

1.4. Заключительные положения

Конвенция, рассматриваемая в качестве обязательства, налагаемого на суверенные образования, предусматривает создание учреждений и официальных механизмов (например, секретариата, комитетов и других вспомогательных органов), которые дают Сторонам возможность проводить совещания и сотрудничать в вопросах осуществления. Орхусская конвенция включает многочисленные положения, касающиеся таких учреждений и официальных структур, как это имеет место в случае большинства международных соглашений. Эти положения содержатся в ст. 10—22. К числу наиболее важных

вопросов, охватываемых заключительными положениями Конвенции, относится ее вступление в силу, совещание Сторон, секретариат, рассмотрение соблюдения и урегулирование споров.

Орхусская конвенция включает два приложения. В первом содержится перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут оказать значительное воздействие на окружающую среду и которые, как правило, подпадают под действие ст. 6. Второе приложение содержит правила арбитража в случае спора между Сторонами.

В контексте Конвенции целесообразно упомянуть несколько других специальных вопросов, поскольку в момент ее принятия они носили неотложный характер. Они были учтены в Конвенции, однако — как это имеет место в случае вопросов, находящихся на начальной стадии международной правовой кодификации, — сделано это было в предварительном порядке. В то же время они были в какой-то мере определены в качестве вопросов, подлежащих дальнейшей разработке на совещаниях Сторон.

Первый из этих вопросов касается генетически измененных организмов (ГИО). На случай принятия решений, касающихся таких организмов, в Конвенции содержится соответствующая ссылка, например, в п. 11 ст. 6, который предусматривает применение положений, регламентирующих участие общественности, к некоторым решениям по ГИО

Вторым вопросом, конкретно упомянутым в Конвенции, является разработка систем кадастров или регистров загрязнения. Эти механизмы сбора информации, которые зарекомендовали себя с самой положительной стороны в ходе их опробования, предусмотрены в п. 9 ст. 5.

В Конвенции также уделяется особое внимание новым формам информации, в том числе электронной. Об этом говорится в преамбуле и в ст. 3, содержащей общие положения, а также в ст. 4 и 5, касающейся доступа

к информации. В Конвенции учитывается развитие информационных технологий, которое идет в сторону совершенствования электронных форм, а также возможность передачи информации через Интернет и по другим системам.

Наконец, когда речь заходит об осуществлении какой-либо конвенции, то стороны этой Конвенции предусматривают механизмы обеспечения ее соблюдения. В Орхусской конвенции признается, что Сторонам необходимо сотрудничать в целях создания механизмов соблюдения, которые соответствовали бы ее потребностям. В ст. 15 Сторонам предписывается разработать на своем первом совещании соответствующий режим соблюдения. Согласно предписанию, во время первого совещания сторон, проходившего в городе Лукка, Италия 21—23 октября 2002 года, было принято решение о создании Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции. В ходе той же встречи были определены структура и функции данного Комитета, а также основные положения, касающиеся процедур рассмотрения им вопросов соблюдения положений конвенции (Решение I/7 Совещания Сторон). В частности, в качестве одной из функций данного органа было указано рассмотрение сообщений от общественности о несоблюдении Орхусской Конвенции.

Таким образом, для большинства государств Центральной Азии Орхусская Конвенция может стать практически первым реальным международным механизмом, касающимся прав человека, по которой у граждан и НПО появится реальная возможность апеллировать в международную инстанцию по фактам нарушения соответствующих прав. Комитет по соблюдению не является судебным органом и по фактам рассмотрения различных дел будет лишь направлять рекомендации совещаниям сторон.

Более подробную информацию о работе Комитета по соблюдению можно получить на сайте Европейской Экономической Конвенции ООН www.unecsc.org¹

1.5. Механизмы разрешения споров сторонами конвенции

- В случае передачи спора на арбитражное разбирательство в соответствии с п. 2 ст. 16 настоящей Конвенции сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат сопровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.
- Арбитражный суд состоит из трех членов. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора и не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон, не может находиться у них на службе или в каком-либо ином качестве иметь отношения к этому делу.
- Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то по просьбе любой из сторон спора Исполнительный секретарь Европейской экономической

¹ По материалам электронной газеты «Экоправда», г. Алматы

комиссии назначает его в течение следующих двух месяцев.

- Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, то другая сторона может информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев. После своего назначения председатель арбитражного суда просит сторону, которая еще не назначила арбитра, сделать это в течение двух месяцев. Если она не сделает этого в течение такого срока, то председатель информирует Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает этого арбитра в течение следующих двух месяцев.
- Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции.
- Любой арбитражный суд, учреждаемый в соответствии с положениями настоящего приложения, разрабатывает свои собственные правила процедуры.
- Решения арбитражного суда как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа, принимаются большинством голосов его членов.
- Суд может принимать все надлежащие меры для установления фактов.
- Стороны спора оказывают содействие работе арбитражного суда и, в частности, используя все имеющиеся в их распоряжении средства:
 - а) предоставляют ему все соответствующие документы, условия и информацию;
 - б) при необходимости предоставляют ему возможность вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания.

- Стороны спора и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде.
- Арбитражный суд может по просьбе одной из сторон рекомендовать принятие временных мер защиты.
- Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не участвует в разбирательстве своего дела, другая сторона может просить суд продолжить разбирательство и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной из сторон в суде или неучастие одной из сторон в разбирательстве дела не является препятствием для разбирательства.
- Арбитражный суд может заслушивать встречные иски, возникающие непосредственно из существа спора, и выносить по ним решения.
- Если только арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки, включая оплату услуг членов суда, покрываются сторонами спора поровну. Суд регистрирует все свои расходы и предоставляет сторонам спора окончательный отчет об этих расходах.
- Любая Сторона настоящей Конвенции, которая имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по данному делу, может принимать участие в разбирательстве с согласия суда.
- Арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок на период, не превышающий пяти месяцев.
- Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Это решение является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд направляет свое решение сторонам спора

и секретариату. Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.

- Любой спор, который может возникнуть между сторонами относительно толкования или выполнения решения суда, может быть передан любой из сторон в арбитражный суд, который вынес это решение, или — при невозможности воспользоваться услугами последнего — в другой суд, создаваемый с этой целью таким же образом, как и первый.

Как говорилось выше, в ст. 16 арбитраж указывается в качестве одного из нескольких методов урегулирования спора, предусмотренных Конвенцией. В частности, п. 2 ст. 16 представляет Сторонам возможность выбора между арбитражем и Международным судом в тех случаях, когда такие не имеющие обязательного характера методы, как переговоры и посредничество, оказались недостаточными для урегулирования возникшего спора.

Хотя в международной практике арбитраж не является уникальным средством, тем не менее, в течение всего XX века он использовался весьма широко для разрешения споров между государствами, международными организациями и сторонами различной национальной принадлежности, не являющимися государствами, в силу его способности анализировать и примирять различные правовые системы. Эта способность обеспечивается, прежде всего, в результате использования своего рода групповой структуры, состоящей из нескольких арбитров, избираемых отчасти из-за того, что им знакома одна или несколько правовых систем, к которым относятся стороны спора. Арбитры, которые работают в значительной мере таким же образом, как и обычный судебный орган, совещаются друг с другом в целях выяснения фактов находящегося на рассмотрении дела, определяют при-

менимость различных законов и выносят согласованное решение. Стороны, передающие дело в арбитраж, берут на себя обязательство следовать выбранной процедуре и выполнить принятое решение. В большинстве случаев это обязательство они соблюдают.

Приложение II устанавливает основу, на которой стороны могут использовать арбитраж для урегулирования спора, возникшего в связи с Конвенцией. Редакция приложения практически такая же, как и в случае других конвенций ЕЭК ООН, включая Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. На практике, обстоятельства, при которых стороны прибегают к арбитражу, сопоставимы с обстоятельствами, при которых они обратились бы и к судебным средствам правовой защиты.

В принципе, есть альтернативные механизмы, такие, как переговоры или посредничество, которыми стороны иногда пользуются до передачи дела в арбитраж или вместо него. Таким образом, арбитраж — это процесс, используемый в том случае, когда стороны не в состоянии договориться без посторонней помощи, и предполагающий обязательное вмешательство беспристрастного органа, принимающего решение.

Сфера применения приложения II ограничивается спорами между Сторонами Конвенции, поэтому на арбитраж с третьими сторонами, например с НПО, она не распространяется. Однако это не означает, что Стороны не могут передать на арбитражное разбирательство споры, возникшие в связи с Конвенцией, с третьими сторонами. Согласие Стороны передать спор с третьей стороной в арбитраж не нарушает положений Конвенции — в этом случае положения приложения II просто не применяются. Постоянная палата третейского суда — независимый международный орган, учрежденный в 1989 году

на основании Конвенции о мирном урегулировании международных споров, регулярно занимается разрешением споров между государствами и частными сторонами и располагает особым сводом процессуальных норм, регулирующих такие дела. В качестве альтернативного варианта, Стороны других международных договоров, которые не признают правосубъектность третьих сторон в контексте арбитражного разбирательства, распространяют дипломатическую защиту на НПО и гражданских лиц, представляя их интересы и действуя в качестве третейского судьи от их имени.

В соответствии с п. 1 приложения II, после того как стороны решили передать дело в арбитраж, первое, что им необходимо сделать в порядке учреждения арбитражного суда, — это уведомить секретариат Конвенции. Стороны должны указать предмет спора, который они желают передать в арбитраж, и статьи Конвенции, которые лежат в основе спора. С учетом акцента на активное распространение информации, который делается в Конвенции, секретариат доводит после этого полученную информацию до сведения всех Сторон Конвенции.

П. п. 2, 3 и 4 предусматривают порядок учреждения арбитражного суда. В соответствии с п. 2, арбитраж состоит в общей сложности из трех человек. Если сторон спора только две, то каждая правомочна назначить по одному арбитру. Третий, который будет выполнять функции председателя суда, назначается двумя уже назначенными арбитрами. Если сторон спора более чем две, то стороны, которые занимают одинаковую позицию, назначают одного арбитра. Назначенные арбитры должны быть беспристрастными и независимыми. В принципе, они не должны представлять интересы сторон; критерием их выбора скорее является их знание правовых и культурных систем сторон в споре и их опыта в вопросе, который является предметом разногласий. Председатель

суда также должен быть беспристрастным и независимым. Для того чтобы избежать даже малейшего намека на его пристрастность, он не должен быть гражданином ни той, ни другой стороны спора, не должен проживать на их территории и не иметь в прошлом связей ни с одной из сторон рассматриваемого дела.

Для того чтобы не допустить сбоя в работе суда из-за неспособности сторон назначить требуемых арбитров, в п. п. 3 и 4 устанавливаются конкретные сроки, в течение которых они должны быть выбраны. В них также излагается процедура, которой необходимо следовать в тех случаях, когда один или более арбитров не назначены в установленный срок. Если два арбитра, выбранные сторонами, не могут назначить председателя, то тогда его назначает уполномоченный на это Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии. Если одна из сторон не может назначить арбитра, то тогда Исполнительный секретарь назначает, на основании возложенных, на него полномочий, председателя, который просит сторону выбрать арбитра или, если она не может это сделать, назначает его сам в одностороннем порядке. На практике многие арбитражные суды назначаются быстрее, чем это предусмотрено законом, с тем, чтобы ускорить разбирательство, в результате чего такое вмешательство оказывается ненужным.

В приложении излагаются руководящие принципы, регулирующие правила работы суда, хотя арбитры обладают большими дискреционными полномочиями, как в правовых, так и в процедурных аспектах арбитражного процесса. Например, в п. 5 предусматривается, что арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции. Однако свод норм международного права, применимый в данном контексте, определяют сами арбитры. Правила процедуры Постоянной палаты третейского суда в связи

с урегулированием споров между государствами предусматривают, что международное право состоит из: международных конвенций, международных обычаев, общих принципов права, «признанных цивилизованными нациями», и судебных и арбитражных решений, которые используются в качестве вспомогательного средства определения законности. В основе этой практики лежит аналогичный принцип, которым руководствуется Международный суд. Совершенно очевидно, что свод норм международного права, подлежащий применению в соответствии с настоящей Конвенцией, будет определяться в каждом конкретном случае при разработке правил процедуры.

В соответствии с п. 6, арбитражный суд разрабатывает свои собственные правила процедуры. На практике, многие суды предпочитают для удобства принять или скопировать существующие правила процедуры, например, правила процедуры Постоянной палаты третейского суда, в той мере, в какой они, естественно, соответствуют данной конкретной конвенции. При необходимости суды могут изменить существующие правила с целью привести их в соответствие с конкретной конвенцией. По мере того, как в рамках данной Конвенции будут проходить арбитражные разбирательства, будут, по всей вероятности, появляться и потенциальные примеры правил процедуры.

Такие примеры могут принести большую пользу будущим арбитрам, поскольку им придется искать способы, позволяющие выполнить условия приложения II и, более конкретно, соблюсти требования, в соответствии с которыми принятые решения должны полностью соответствовать Конвенции. Дополнительные руководящие принципы могут быть извлечены из «правил процедуры в области окружающей среды», которые разрабатывает сейчас Постоянная палата третейского суда.

В п. 7 приложения уточняется, что решения арбитражного суда принимаются большинством голосов его

членов. Таким образом, роль председателя ограничивается руководством работой, связанной с проведением слушаний и голосованием на совершенно равных условиях с двумя другими членами. Эта система голосования аналогична системе, используемой в других конвенциях, например, в Конвенции о биологическом разнообразии, но отличается от нее некоторыми процедурными правилами, которые возлагают на председателя всю полноту полномочий по принятию решения в том случае, когда два других арбитра не могут договориться.

П. 8 предусматривает, что суд принимает все надлежащие меры для установления фактов по делу, находящемуся на рассмотрении. На практике это сводится к сбору данных и вызову свидетелей. В соответствии с п. 9, стороны спора обязаны оказывать содействие работе арбитражного суда, используя все имеющиеся в их распоряжении средства, включая предоставление ему всех соответствующих документов и возможности вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания. В прошлом суды считали полезным выслушивать мнения или свидетельские показания третьих сторон, например НПО. Например, Трибунал по урегулированию споров между Ираном и Соединенными Штатами разрешал любому лицу, если оно не было стороной конкретного дела, представлять устные или письменные замечания, если они, по мнению Трибунала, могли ему оказать помощь в решении возложенной на него задачи.

П. 10 обязывает членов арбитражного суда соблюдать конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде. Это положение распространяется не на всю получаемую информацию; речь в данном случае скорее идет об информации, которая рассматривается в качестве конфиденциальной по взаимной договоренности сторон и арбитров. Если такая договоренность

не достигнута заблаговременно до представления данных, то право доступа к информации, используемой в ходе арбитражного разбирательства, охраняется условиями настоящей Конвенции.

На основании п. 11, арбитражный суд может рекомендовать, по просьбе одной из сторон, принятие временных мер защиты. Под временными мерами защиты подразумеваются такие меры, как, например, запрещения, которые предписывают или ограничивают определенное поведение сторон спора до вынесения окончательного решения по делу. Поскольку Конвенция предусматривает, что арбитры могут лишь рекомендовать такие временные меры по просьбе одной из сторон, задача по их разработке и выдвиганию вменяется в обязанность той стороны, которая обратилась с такой просьбой. Суд также ограничен в своей правоспособности, гарантировать соблюдение выбранных временных мер. Поскольку в его распоряжении нет никакого механизма обеспечения соблюдения, он может лишь рекомендовать сторонам осуществить эти временные меры. Однако на практике стороны, как правило, стремятся их соблюдать, возможно, по тем соображениям, что их согласие на эти меры может благотворно повлиять на окончательное судебное решение.

В соответствии с п. 12, неявка одной из сторон спора в арбитражный суд или неучастие в рассмотрении своего дела, не является препятствием для разбирательства. Сторона может просить трибунал продолжить разбирательство и вынести окончательное решение без участия другой стороны. В таком случае вся процедура разбирательства от начала до конца, включая назначение арбитров и вынесение судебного решения по представленному на рассмотрение делу, возможна без участия другой стороны, так и не ответившей на направленное

ей первоначальное уведомление секретариата или иным образом отказавшейся от участия.

Если сторона-ответчик намерена предъявить встречный иск против одной или нескольких сторон, возбуждающих арбитражное разбирательство, то такой иск регулируется положениями п. 13. Единственное требование в этом случае состоит в том, что встречные иски должны иметь прямое отношение к предмету первоначального спора, по которому проводится разбирательство. Если у сторон есть иск, который удовлетворяет этому требованию, то предъявление встречного иска позволит, судя по всему, ускорить разрешение вопроса, в то время как возбуждение отдельного иска потребует учреждения нового арбитражного суда и разработки, новых правил процедуры.

Судебные издержки рассматриваются в п. 14, в котором устанавливается, что все издержки, связанные с работой суда, покрываются сторонами спора поровну, если только арбитры не придут к заключению, что с учетом конкретных обстоятельств дела необходимо применить иную схему покрытия издержек. Помимо оплаты услуг арбитров, в приложении не уточняется, какие виды расходов могут подлежать оплате. На практике, такие расходы зачастую включают гонорар арбитров, в том числе путевые и другие расходы; расходы по оплате услуг консультантов, которые потребовались суду, путевые и другие расходы свидетелей; аренда служебного помещения для проведения слушания, оплата услуг по оказанию канцелярской помощи и любые издержки и затраты секретариата по назначению арбитров, функции которого, на основании данной Конвенции, выполняет Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии. Суд должен вести учет всех расходов и представить сторонам окончательный отчет обо всех произведенных

затратах. В практике международного арбитражного разбирательства суды обычно распределяют расходы между сторонами в разных долях: сторона, проигравшая спор, покрывает часть или все расходы той стороны, которая выиграла дело.

В п. 15 предусматривается механизм участия в судебном процессе дополнительных сторон, которые имеют прямой интерес к предмету спора. Если говорить более конкретно, то он дает возможность любой Стороне Конвенции участвовать в арбитражном разбирательстве и стать таким образом стороной процесса, при условии что она имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по данному делу. Хотя интерес правового характера в Конвенции не уточняется, на практике он обычно толкуется как интерес, который может явиться основанием для возбуждения судебного разбирательства. Когда стороны вступают в судебный процесс после того, как слушание уже началось, работа суда проходит в обычном порядке. Назначать дополнительных арбитров этим сторонам не разрешается.

В соответствии с п. 16, после учреждения суда ему дается пять месяцев для вынесения своего решения. Однако, если суд считает необходимым, этот срок может быть продлен еще на пять месяцев. Основания для такого продления в приложении не уточняются, поэтому суд сам полномочен, устанавливая случаи, в которых целесообразно продлить свою работу. На практике, продление может быть обусловлено целым рядом причин — от личных обстоятельств одного или нескольких судей до неспособности добиться принятия решения большинством голосов. Однако во всех случаях, когда это возможно, суды должны выносить свое решение в пятимесячный срок и использовать право на продление лишь

в случае возникновения необычных или неконтролируемых обстоятельств.

В п. 17 указывается, что вынесенное судом решение является окончательным и обязательным для всех сторон. Решение по данному делу должно сопровождаться изложением причин, как правило, с разъяснением фактических и правовых обстоятельств, послуживших основанием для его принятия. Принятое решение препровождается судом всем сторонам спора и секретариату Конвенции. После этого секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам Конвенции. Такая система распространения позволяет Сторонам быть в курсе вопросов, связанных с реализацией Конвенции, оценивать роль арбитража в урегулировании споров, следить за тем, как арбитры толкуют конкретные положения Конвенции, и в какой-то мере вырабатывать чутье на реакцию арбитров в аналогичных случаях в будущем.

В п. 18 рассматривается возможность возникновения спора по поводу толкования или выполнения вынесенного решения. В таких случаях стороны первоначального спора могут обратиться за помощью в суд, который вынес данное решение, или, если по какой-либо причине, первоначальный суд восстановить в прежнем составе уже невозможно, — принять меры по учреждению нового суда.

Первым международным инструментом, в котором были учтены положения Орхусской конвенции, явился Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. В ст. 10 вышеупомянутого Протокола содержатся положения, касающиеся информирования общественности, в основу которых были положены ст. 4 и 5 Орхусской конвенции, а в ст. 5 закреплены принципы доступа к информации и участия общественности в его применении.

Кроме того, в ст. 15, касающейся соблюдения, содержится требование о надлежащем участии общественности, как это предусмотрено и в соответствующей статье Орхусской конвенции.

Глава II

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Участие общественности в процессе принятия решений является вторым «столпом», на котором покоится Конвенция. Участие общественности не может быть эффективным без доступа к информации, который предусмотрен первым основным элементом, равно как оно невозможно при отсутствии системы обеспечения исполнения закона через посредство доступа к правосудию, предусмотренного третьим основным элементом.

Все эффективно работающие государственные органы извлекают пользу из заинтересованности и энергии общественности. По мере усложнения решений этот фактор становится не столько делом эффективной практики, сколько вопросом срочности. Важность всестороннего учета экологических соображений в процессе принятия решений на правительственном уровне предполагает обязательное наличие у государственных органов точной, всеобъемлющей и новейшей информации.

Важнейшим источником такой информации может быть общественность. К счастью, общественность зачастую выражает желание участвовать в процессе сбора информации и обсуждении вариантов решений как по причине своей личной заинтересованности, так и в силу лежащей на ней обязанности охранять окружающую среду. Однако это предусматривает необходимость открытого, регулярно и гласного процесса, в который общественность может верить. Создав такую систему, в рамках которой общественность может осуществлять свои права на информацию, ассоциацию и участие, Стороны могут решить одновременно две задачи — повысить способность органов

выполнять свои функции и обеспечить людям необходимые условия для реализации их прав и выполнения имеющихся у них обязанностей.

Следует подчеркнуть, что участие общественности предполагает не просто выполнение какого-то набора процедур; оно предполагает, что государственные органы должны внимательно прислушиваться к тому, что говорит общественность, и что они должны быть готовы пойти ей на уступки. В конечном итоге, участие общественности должно привести к некоторому сближению между мнением участвующей общественности и содержанием решения. Иными словами, вклад общественности должен быть таким, чтобы он мог оказать осязаемое влияние на фактическое содержание решения. Если такое влияние можно обнаружить в конечном решении, то можно сделать очевидный вывод о том, что государственный орган принял во внимание точку зрения общественности.

2.1. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой

Ст. 7 охватывает участие общественности в связи с разработкой планов, программ и политики. Здесь обязанности государственных органов и права общественности определены не столь четко, как в ст. 6, хотя некоторые положения ст. 6 включены сюда в порядке ссылки, по крайней мере в отношении планов и программ. Ст. 7 обеспечивает Сторонам большую гибкость в поиске соответствующих решений проблемы участия общественности в этой категории процесса принятия решений.

В ст. 7 проводится различие между планами и программами, с одной стороны, и политикой, с другой. Что касается планов и программ, то в нее включены некоторые положения ст. 6, регламентирующие сроки и эффективность участия общественности, а также обязательство по обеспечению должного учета результатов такого участия. В ней также содержится конкретная ссылка на цель Конвенции. Что касается политики, то положения статьи 6 четкого отражения в ней не находят.

В Конвенции нет определений терминов «планы», «программы» и «политика». Однако эти термины имеют общий смысл и иногда юридическое значение в пределах всего региона ЕЭК. Они были также использованы без определения в Конвенции Эспо. Для толкования смысла «планов, программ и политики» можно в какой-то степени воспользоваться опытом совещания Сторон Конвенции Эспо.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Первое предложение	Обязывает Стороны обеспечивать участие общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой	<ul style="list-style-type: none">• Открытая и справедливая структура• Представление необходимой информации
Второе предложение	Включает пункты 3, 4 и 8 статьи 6	
[Статья 6, пункт 3]	Устанавливает сроки в связи с процедурами участия общественности	<ul style="list-style-type: none">• Необходимость установления конкретных сроков• Необходимость обеспечения достаточного времени для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности
[Статья 6, пункт 4]	Обязывает обеспечивать участие общественности на самом раннем этапе процесса	<ul style="list-style-type: none">• Открытые возможности• Участие общественности не должно быть формальным

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
[Статья 6, пункт 8]	Обязывает Стороны должным образом учитывать в планах или программах результаты участия общественности	
Третье предложение	Обязывает соответствующий государственный орган определять общественность, которая может принимать участие	<ul style="list-style-type: none"> • Цели Конвенции
Четвертое предложение	Участие общественности в разработке политики, связанной с окружающей средой	<ul style="list-style-type: none"> • По возможности • Прилагать усилия в целях обеспечения

Хотя Конвенция не обязывает Стороны проводить оценки, тем не менее обязательной предпосылкой применения ст. 7 является наличие соответствующей правовой основы для рассмотрения экологических аспектов, планов, программ и политики (см. аналогичные рассуждения по ст. 6 выше). Таким образом, одним из методов осуществления ст. 7 (см. вставку) является обеспечение надлежащих процедур участия общественности в контексте стратегической экологической оценки (СЭО). СЭО дает в руки государственных органов механизм включения соображений, связанных с экологическим воздействием планов, программ и политики в области развития. Поэтому данная оценка является одним из возможных методов осуществления, который можно было бы применить к обеим частям ст. 7 — положение, регламентирующее участие общественности в разработке планов и программ, и положение, касающееся участия общественности в разработке политики.

Обязательство, в соответствии с которым Стороны обеспечивают «должный учет результатов участия общественности», предполагает, что для учета экологических

соображений в планах, программах и политике должна быть соответствующая правовая основа. В этом данный пункт аналогичен п. 1 ст. 6, который предполагает наличие правовой основы для учета экологических соображений в процессе принятия решений и ее связь с процессом по типу ОВОС. Требование учитывать результаты участия общественности подтверждает необходимость создания соответствующей системы оценки замечаний, что можно сделать посредством разработки соответствующих национальных процедур СЭО.

В 1996 году Европейское сообщество приняло предложение по директиве Совета, касающейся оценки воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду (COM/96/0511 Final — SYN 96/0304) (предложение по СЭО). Предложение по СЭО имело целью обеспечить определение и оценку экологических последствий планов и программ до их принятия. Оно охватывало целый ряд государственных планов и программ в различных областях, таких, как транспорт, энергетика, отходы, водное хозяйство, промышленность, телекоммуникации, туризм, территориальное планирование городской и сельской местности и землепользование. В нем излагались процедуры, подлежащие выполнению, и содержание оценки. В предложении были также включены положения, предоставляющие общественности возможность выразить свое мнение и предусматривающие учет результатов участия общественности в ходе процедуры принятия планов и программ. В октябре 1998 года Европейский парламент завершил первое чтение предложения по СЭО. В феврале 1999 года Комиссия внесла в него изменения. Обсуждения на уровне Совета продолжались до конца 1999 года. ЕЭК ООН также обсуждала идею СЭО в качестве темы следующего многостороннего природоохранного соглашения под ее эгидой.

Стратегическая экологическая оценка

В Софийской инициативе, касающейся оценки воздействия на окружающую среду, «стратегическая экологическая оценка» (СЭО) описывается в качестве «процесса, который помогает правительствам оценить воздействие на окружающую среду планируемой политики, планов и программ в области развития. СЭО дает возможность директивным органам содействовать участию общественности в широком процессе разработки политики в области окружающей среды, определять и предсказывать совокупное воздействие широких государственных программ и принимать эту информацию во внимание на раннем этапе разработки политики». Она представляет собой механизм организации публичных прений по предлагаемым и альтернативным стратегиям, прогнозирования и оценки воздействия предлагаемых стратегий на окружающую среду и документального оформления выводов для использования во второстепенных процессах принятия решений. Основные особенности СЭО указаны ниже:

СЭО имеет прямое отношение к включению экологических соображений в широкую секторальную политику на национальном уровне (особенно в области энергетики, транспорта, сельского хозяйства, лесного хозяйства, туризма и т. д.) и в региональных и местных планах развития (т. е. в планах землепользования, развития городов и т. д.).

- Введение в действие СЭО имеет отношение к осуществлению ст. 7 Орхусской конвенции.
- Многие страны Центральной и Восточной Европы и новые независимые государства уже разработали элементарные правовые основания для применения СЭО, и в этом плане могут быть достигнуты существенные улучшения посредством наращивания потенциала и оказания экспертной помощи специалистам по СЭО в ходе пробного применения этой системы. В регионе ЕЭК СЭО получила законодательное закрепление в Нидерландах, Финляндии, Дании, Чешской Республике, Словакии и Болгарии. Многие другие страны — члены ЕЭК (такие, как Швеция и Соединенное Королевство) используют неофициальные системы СЭО.

Для обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных ст. 7, представителями общественности с использованием положений ст. 9, касающихся доступа к правосудию, необходима своего рода национальная «система применения» в соответствии с п. 2 ст. 9. Иными словами, Стороны должны провести законодательную работу по установлению гарантий в отношении прав, предусмотренных в этой статье. Если у Сторон уже есть такие гарантии, они должны быть сохранены в соответствии с принципами, содержащимися в п. 5 и 6 ст. 3. Если таких гарантий у них нет и если новые законодательные гарантии они не принимают, то тогда возможности обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных ст. 7, должны быть основаны на п. 3 ст. 9, который предусматривает право граждан предъявлять иск в случае нарушений экологического права.

Каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию.

Понимание «планов и программ»

Конвенция налагает на Стороны целый ряд обязательств, которые они должны соблюдать в отношении участия общественности в процессе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой. В ст. 7 говорится о планах и программах, «связанных с» окружающей средой, а не о планах и программах, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, что является несколько более строгой нормой. Связан ли данный конкретный план или программа с окружающей средой,

должно устанавливаться с учетом косвенного определения «окружающей среды», содержащегося в определении «экологической информации» (п. 3 ст. 2).

Планы и программы, связанные с окружающей средой, могут включать стратегии в области землепользования и регионального развития, а также секторальное планирование в области транспорта, туризма, энергетики, тяжелой и легкой промышленности, водных ресурсов, здравоохранения, санитарного состояния и т. д. на всех уровнях управления. К ним могут также относиться инициативы правительства по достижению конкретных программных целей, связанных с окружающей средой, таких, как программы стимулирования, имеющие целью обеспечить достижение некоторых целевых показателей сокращения загрязнения, или добровольные программы рециркулирования отходов, а также комплексные стратегии, как, например, национальные и местные планы действий в области окружающей среды и планы действий по оздоровлению окружающей среды. Такие стратегии зачастую являются первым шагом на пути достижения целей защиты окружающей среды, после чего на основе этих стратегий разрабатываются соответствующие планы развития. Еще одним примером является система комплексного планирования в пределах речных бассейнов или с учетом других географических особенностей.

Участие общественности в разработке планов: планы развития в государствах — членах ЕС и странах — кандидатах на присоединение

Компонент участия общественности можно обнаружить в процессе разработки планов развития, предусматривающих выделение Европейским союзом финансовой помощи по линии структурных фондов ЕС. Правила Совета (ЕС) № 1260/1999 от 21 июня 1999 года, которыми были предусмотрены

общие положения о структурных фондах, обязывают страны — кандидаты на присоединение представлять планы развития (анализ ситуации, подготовленный государством-членом, и приоритетные потребности для достижения целей структурных фондов, вместе со стратегией и приоритетными планами действий с указанием их конкретных целей и ориентировочных финансовых ресурсов, необходимых для их реализации), разработанные на «партнерских началах» между государственной администрацией и «социальными и экономическими» партнерами. Цели структурных фондов заключаются в следующем:

- содействие развитию и структурным преобразованиям регионов, которые отстают по своему уровню развития от других регионов,
- поддержка экономической и социальной конверсии районов, испытывающих структурные трудности,
- поддержка работы по адаптации и модернизации системы образования, подготовки кадров и политики и программ в области трудоустройства.

В некоторых странах «таких, как Ирландия, Соединенное Королевство» эти «партнерские соглашения» предусматривают публичный анализ проектов планов развития с помощью системы публичных слушаний и письменных замечаний по проектам планов. Они также дают возможность НПО участвовать — наравне, с точки зрения прав и обязанностей, с государственными органами и другими социальными и экономическими партнерами — в работе комитетов, которые следят за разработкой планов развития.

Аналогичные положения применяются к фондам ЕС, предназначенным для использования на этапе, предшествующем присоединению (ФАРЕ и САПАРД). Одним из примеров является Чешская Республика, где используется система партнерства с участием НПО.

Разработка положений, касающихся осуществления

В Конвенции подчеркивается, что Стороны должны, как минимум, предусмотреть практические положения, регламентирующие участие общественности в разработке таких планов и программ. Это вписывается в общую цель Конвенции, которая состоит в том, что возможности участия общественности должны быть реальными и эффективными. Для иллюстрации существующих или возможных практических положений, например СЭО, в области транспорта и энергетики, которая проводится в Чешской Республике, можно использовать эффективные виды практики и модели.

Конвенция также предусматривает, что для осуществления этого положения Стороны могут использовать «другие положения». В ходе переговоров рассматривалась возможность включения в эту статью «правовых» положений, регламентирующих участие общественности. Некоторые страны выступили против этого, однако в итоге было решено, что слово «другие» позволит Сторонам выполнить ст. 7, предусмотрев правовые положения, касающиеся участия общественности. Аналогичное решение можно найти в п. 1 ст. 3, в которой говорится об обязательстве Сторон принимать необходимые законодательные, регламентирующие и «другие» меры.

Открытая и справедливая структура

Указание на открытую и справедливую структуру подчеркивает тот факт, что общественность должна иметь возможность эффективно участвовать в процессах. Для этого общественность должна быть в состоянии использовать правила, которые применяются четким и последовательным образом, что как раз и предполагает необходимость реализации открытой и справедливой системы. Ст. 1 помогает уточнить цель этого положения. В ней

говорится, что одна из целей Конвенции заключается в гарантии права на участие общественности в процессе принятия решений. Для гарантии этих прав необходимо создать открытую и справедливую систему как для самого процесса принятия решений, так и для представления затронутым представителям общественности возможности поддерживать должный уровень качества процессов принятия решений, оспаривая, при необходимости, действующие процедуры и принятые решения. (См. также комментарий к ст. 9.)

Информирование общественности

Это положение обязывает Стороны обеспечивать предоставление общественности необходимой информации. В этом отношении данное положение связано с п. 3 с) ст. 5, предусматривающим постепенное увеличение объема электронных баз данных о политике, планах и программах в области окружающей среды, и с п. 7 а) ст. 5, налагающим на Стороны обязательство публиковать фактическую информацию и ее анализ, которые могут способствовать разработке существенных предложений по вопросам экологической политики. Это, естественно, включает обязательство информировать общественность в целом и может также предполагать конкретное уведомление заинтересованных лиц и организаций, например по постоянному списку.

В Венгрии и Польше информация о таких планах и программах предоставляется любому, кто проявляет к ней интерес. Информацию, которая нужна для участия общественности, можно определить по другим положениям Конвенции, в частности по ст. 6.

В рамках этой структуры применяются п. п. 3, 4 и 8 ст. 6.

При применении п. п. 3, 2 (инкорпорированного через посредство п. 3 ст. 6), 4 и 8 ст. 6 к процедурам,

предусмотренным ст. 7, необходимо принимать во внимание иной характер процедур, предусмотренных в указанной ст. 7. П. 3 ст. 6 и п. 2, который инкорпорирован в этой статье через посредство п. 3, касается информирования общественности на самом начальном этапе процесса, о некоторых присущих ему элементах, которые будут способствовать эффективному участию. П. 4 ст. 6 обязывает Стороны обеспечивать участие общественности на самом начальном этапе процесса. П. 8 ст. 6 обязывает Стороны обеспечивать «должный учет» результатов участия общественности в принятых решениях.

Некоторые пункты статьи 6 специально исключены из сферы этого применения.

П. п. 1, 10 и 11 конкретно относятся к процессу принятия решений и, естественно, не могут применяться к ст. 7.

Неприменимость п. 5 ст. 6 указывает на то, что круги общественности, включенные в процесс участия, предусмотренный ст. 7, это не те круги, которые имеются в виду в ст. 6 и которые были обособлены в отдельную категорию («заинтересованная общественность»).

В ходе разработки планов и программ информация и документация, подготовленная для этих целей, будет, естественно, отличаться от информации и документации, предусмотренной в п. 6 ст. 6.

П. 7 ст. 6, в котором говорится о возможности высказывать замечания, можно было бы вполне включить в ст. 7. То, что он туда не включен, говорит о том, что Стороны желают обеспечить некоторую гибкость в определении точных процедур участия, не связывая себя обязательством давать возможность любому представителю общественности представлять замечания в письменном виде или в ходе слушаний.

Наконец, в ст. 7 не включен и п. 9 ст. 6, касающийся уведомления общественности о решении с указанием

причин и соображений. Хотя здесь и принимается во внимание тот факт, что результат участия общественности может предполагать необходимость обоснования окончательного плана или программы с указанием причин, тем не менее здесь речь идет скорее о логическом следствии или эффективной практике, нежели об обязательстве, вытекающем из Конвенции.

Тесная связь между ст. 6 и 7 и прямое включение некоторых из положений ст. 6 указывают на то, что права и обязательства, вытекающие из ст. 7, могут вполне подпадать под действие положений о доступе к правосудию, предусмотренных в п. 2 ст. 9. В нем Конвенция закрепляет процедуры обжалования лицами, интересы которых ущемлены решениями, действиями или бездействием, предусмотренными в ст. 6 или «других соответствующих положениях» Конвенции. Однако для того, чтобы воспользоваться п. 2 ст. 9, физическое лицо должно обладать определенной процессуальной правоспособностью, предусмотренной этой статьей, включая необходимость быть представителем «заинтересованной общественности» в соответствии с определением п. 5 ст. 2.

Слова «в рамках этой структуры» относятся к указанной ранее открытой и справедливой структуре участия общественности, предусмотренной в предыдущем предложении. Скрытый смысл здесь заключается в том, что элементами такой системы являются п. п. 3, 4 и 8 ст. 6.

Это предложение является результатом компромисса, достигнутого в ходе разработки текста, что может привести в какой-то мере к неправильному пониманию его смысла. Как представляется, оно вводит концепцию, в соответствии с которой «соответствующие круги общественности, которые могут принимать участие» в процедуре по типу ст. 7, могут представлять собой соответствующий слой «общественности», определенный в ст. 2. Однако для определения общественности в ст. 2 используется

собираемый образ «любое лицо». Это собираемый образ «любого лица» применяется в первом предложении ст. 7, касающемся обязательства предоставлять общественности необходимую информацию, с тем, чтобы она могла участвовать в разработке планов и программ, относящихся к окружающей среде. Поскольку в этом предложении предусматривается общее уведомление и, следовательно, никаких ограничений в отношении общественности, которую надо информировать, нет, можно ожидать, что некоторые представители общественности, которые в результате этого уведомления узнают о процессе, выразят заинтересованность в участии. То есть, они могут участвовать в дополнение к тем предполагаемым представителям групп, имеющих особый интерес, которые традиционно включаются в эти процессы.

С учетом такого толкования ссылка в этом предложении на цели Конвенции дает соответствующим государственным органам некоторые указания относительно того, как определять круги общественности, которые «могут» участвовать. В частности, некоторые из положений преамбулы, в которых излагаются цели, задачи и польза участия общественности, указывают на то, что государственные органы должны либерально подходить к включению заинтересованных представителей общественности в процессы. Например, 7—11, 13, 16, 17 и 21-й п. п. преамбулы могут в какой-то мере ориентировать государственные органы в том, как определять лиц, у которых есть «признанная заинтересованность» в участии. В этом контексте следует считать, что НПО, содействующие охране окружающей среды, как раз и есть те субъекты, которые имеют такую признанную заинтересованность.

Поэтому самое разумное толкование этого положения заключается в том, что Конвенция возлагает *ответственность* на государственный орган, который должен принимать меры к тому, чтобы определить заинтересо-

ванных представителей общественности, и, по возможности, принять эту заинтересованность должным образом во внимание, не будучи, тем не менее, связанным обязательством соглашаться с любым проявлением такой заинтересованности. В любом случае система определения ответственности должна быть открытой и понятной.

Любые трудности, которые это положение может создать для представителя общественности, интересы которого ущемлены и который хотел бы в этой связи опротестовать необоснованность его исключения из процедуры, предусмотренной в ст. 7, могут быть преодолены путем четкого определения в национальном законодательстве, касающемся осуществления Конвенции, той общественности, которая может участвовать в предусмотренных здесь процессах, включив в нее всех заинтересованных или затрагиваемых представителей. Стороны обязаны, как минимум, проводить работу по определению заинтересованных кругов общественности и по обеспечению открытости и доступности системы участия общественности. К числу вопросов, которые должны быть отрегулированы в законодательном порядке, относятся нормы, которые необходимо применять в целях определения тех кругов общественности, на которые должны попытаться выйти государственные органы, и процедур, которые позволяют представителям общественности выражать свою заинтересованность. В этой связи могут быть полезными обычные списки заинтересованных лиц и НПО, в которые включаются лица, выражающие свою заинтересованность в получении информации и в участии в процессах планирования и разработки политики в конкретных областях или по конкретным вопросам.

По возможности, каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

Определение понятия «политика» в Конвенции отсутствует. Политика может определяться как «принцип, план или курс действия». В Конвенции политика отделяется от планов и программ в порядке признания того факта, что она, как правило, менее конкретна, чем планы и программы. Однако это не должно означать, что политика не излагается в письменной форме.

Политика также предполагает необходимость более тщательного и глубокого понимания правовых условий и политического контекста, сложившегося в том или ином месте. Политика воплощает в себе историю и культуру, а равно правовые системы, действие которых простирается за пределы того конечного района, в котором они были разработаны.

Участие общественности в разработке политики

Ярким и показательным примером участия общественности в разработке экологической политики является министерство обороны Нидерландов. Следует отметить, что разработка такой политики законом не предусматривается. Это было сделано по инициативе самого министерства. По мнению министерства, разработка этой политики — его долг, поскольку оно должно осуществлять возложенные на него функции в соответствии с национальной экологической политикой Нидерландов. Помимо само собой разумеющихся консультаций с соответствующими службами вооруженных сил и соответствующими министерствами, такими, как министерство окружающей среды и министерство охраны природы, министерство обороны также связалось с НПО и экологическими

группами действий, предложив им высказать свои замечания по проекту политики.

Это положение можно также рассматривать в свете п. 7 ст. 3, в котором содержится обязательство содействовать достижению целей Конвенции в рамках международных процессов и органов.

Статья 9. Доступ к правосудию

Ст. 9 предписывает соответствующий механизм обеспечения прав, предоставленных в других основных разделах Конвенции и на основании национального экологического законодательства. В нижеследующей таблице содержится обзор обязательств по статье 9 в разбивке по пунктам. Элементы осуществления выделены из требований и руководящих принципов, закрепленных в самой Конвенции.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
[Статья 9, пункт 1]	Предусматривает процедуры рассмотрения, касающиеся просьб о доступе к информации на основании ст. 4	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом • Дополнительная быстрая и недорогостоящая процедура пересмотра или рассмотрения • Требования к процессуальной правоспособности • Окончательные решения, имеющие обязательный характер • Указание причин принятого решения в письменном виде
[Статья 9, пункт 2]	Предусматривает процедуры рассмотрения, связанные с участием общественности в соответствии со ст. 6 и другими соответствующими положениями Конвенции	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом • Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
[Статья 9, пункт 3]	Предусматривает процедуры рассмотрения общественностью действий или бездействия частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством в области окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> • Обычные требования • Процедуры административного рассмотрения • Процедуры судебного рассмотрения
[Статья 9, пункт 4]	Минимальные нормы, применимые к процедурам доступа к правосудию, решениям и средствам правовой защиты	<ul style="list-style-type: none"> • Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение • Справедливость • Беспристрастность • Своевременность • Недопущение недопустимо высоких затрат • Протоколирование решений в письменной форме • Общедоступные решения
[Статья 9, пункт 5]	Обязывает Стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	<ul style="list-style-type: none"> • Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения • Соответствующие механизмы помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию

1. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со ст. 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении

к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

В тех случаях, когда предусматривается такое рассмотрение решения в суде, Сторона обеспечивает, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

Окончательные решения, принимаемые в соответствии с настоящим п. 1, носят обязательный характер для государственного органа, располагающего соответствующей информацией. Причины указываются в письменной форме, по крайней мере, в тех случаях, когда просьба о предоставлении информации отклоняется в соответствии с настоящим пунктом.

Что может подлежать рассмотрению?

Положения п. 1 гарантируют общественности возможность рассмотрения решений, принятых в соответствии со ст. 4, касающейся доступа к экологической информации. П. 1 обязывает Стороны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения любому лицу, которое считает, что его просьба о доступе к информации неадекватно рассмотрена в соответствии со ст. 4. Стороны должны выполнять это обязательство «в рамках своего национального законодательства». Каждая Сторона располагает весьма различными системами рассмотрения и, в соответствии с Конвенцией, обладает определенной гибкостью при осуществлении обязательств по Конвенции, закрепленных в п. 1, в рамках этих систем.

Что дает возможность ввести в действие процедуру рассмотрения?

Стороны должны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения в тех случаях, когда какое-либо лицо утверждает, что его просьба о доступе к информации была проигнорирована или неправомерно отклонена. Кроме того, Стороны должны обеспечивать доступ к процедуре в тех случаях, когда податель просьбы считает, что полученный им ответ неадекватен, или когда он полагает, что к его просьбе был проявлен подход, не соответствующий положениям ст. 4. Совершенно ясно, что податель просьбы мог получить ответ на свою просьбу и мог даже получить информацию, и тем не менее у него все же есть основания для рассмотрения. Ст. 4 содержит многочисленные конкретные процедурные требования и правовые критерии, такие, как сроки, в течение которых должен быть дан ответ на просьбу о доступе к информации (п. 2 ст. 4), форма, в которой должен быть дан ответ (п. 1 b) ст. 4), и причины, на основании которых может быть отказано в просьбе (п. п. 3 и 4 ст. 4). Что касается п. 1 ст. 9, то он предусматривает процедуру рассмотрения, в ходе которой могут быть проанализированы эти положения и любые другие аспекты просьбы о предоставлении доступа к информации и соответствующего ответа на основании ст. 4.

Кто может требовать рассмотрения? — вопрос процессуальной правоспособности

Согласно п. 1 ст. 9, «любое лицо», которое запросило информацию, имеет право воспользоваться процедурами рассмотрения и обладает «процессуальной правоспособностью», позволяющей ему оспорить решения, принятые в соответствии со ст. 4.

Это соответствует редакции ст. 4, которая разрешает любому представителю общественности запрашивать информацию, и п. 4 ст. 2, в котором содержится опреде-

ление «общественности» в качестве физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций или групп. Кроме того, п. 9 ст. 3 обязывает государственные органы обеспечивать доступ к информации и к правосудию даже гражданам или жителям других стран и предписывает обеспечивать такой доступ организациям, даже если их центр деятельности расположен в другой стране.

Кто осуществляет рассмотрение?

В п. 1 ст. 9 уточняется, что процедура рассмотрения должна осуществляться в суде или другом «независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Концепция «независимого и беспристрастного органа» хорошо разработана в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Независимые и беспристрастные» органы не обязательно должны быть судами, но они должны выполнять квазисудебную функцию, располагать гарантиями по обеспечению надлежащего процесса, быть неподвластными влиянию любой ветви власти и не быть связанными с каким бы то ни было частным субъектом деятельности.

Некоторые страны решили создать специальный, независимый и беспристрастный орган для рассмотрения дел, связанных с доступом и информацией. Например, в 1978 году Франция учредила Комиссию по доступу к административным документам (КАДА). КАДА является независимым административным органом, сотрудники которого набираются из исполнительных, судебных и законодательных органов. Лицо, которому было отказано в просьбе на доступ к информации, может передать этот вопрос в КАДА. Прежде чем подать жалобу в административный суд, дело должно быть рассмотрено в КАДА. Решения КАДА носят рекомендательный характер и могут быть обжалованы в суде, который выносит окончательное решение, подлежащее обязательному исполнению, — еще

одно требование п. 1 ст. 9. Для того чтобы удовлетворять требованиям Конвенции, такие органы должны быть учреждены на основании закона.

В каких случаях можно обратиться к омбудсмену в соответствии с Конвенцией?

Во многих странах «омбудсмен» в какой-то мере функционирует как независимый и беспристрастный орган по рассмотрению нарушений административного права, допущенных в отношении граждан. В зависимости от того, как построено управление омбудсмена и как оно вписывается в национальную систему рассмотрения, оно может удовлетворять критериям ст. 9 полностью или не совсем.

Функция омбудсмена возникла в Северных странах в качестве учреждения, которое должно следить за тем, чтобы государственные органы не допускали несправедливости в отношении отдельных граждан. С тех пор этот механизм получил широкое распространение как в Западной, так и в Восточной Европе. В Северных странах омбудсмен действует от имени парламента, хотя он не относится ни к одной ветви власти. В юрисдикцию омбудсмена входит рассмотрение всех аспектов деятельности государственной администрации в целях обеспечения «надлежащего осуществления административных функций». Многие жалобы, переданные на рассмотрение омбудсмену, касаются доступа к информации. В ходе переговоров по Конвенции Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция сделали заявление в порядке толкования института омбудсмена в контексте статьи 9, утверждая, что он соответствует требованиям Конвенции с практической точки зрения, хотя он не обладает юридическим правом на пересмотр каких бы то ни было процедур, не принимает имеющих обязательную силу решений и не выносит судебных запрещений. Кроме того, у омбудсмена нет строгих правил, регламентирующих его процессуальную правоспособность, которая дает ему право подать жалобу. Однако, когда какое-либо лицо не добилось искомого результата с помощью омбудсмена, в некоторых странах оно все еще может передать дело на рассмотрение в суд в порядке, установленном Конвенцией.

Альтернативы рассмотрению в суде

П. 1 ст. 9 также обязывает Стороны обеспечивать общественности доступ к более оперативным и менее дорогостоящим процедурам рассмотрения, чем процедуры рассмотрения в суде. Подача жалобы в суд может занимать много времени и быть сопряжена со значительными расходами, в то время как доступ к информации зачастую нужен быстрый. У многих подателей может не быть финансовых средств на покрытие судебных издержек, и, к тому же, задержки и расходы на осуществление судебных процедур могут помешать эффективному доступу к информации.

Конвенция обязывает Стороны, суды которых компетентны рассматривать споры, касающиеся доступа к информации, предусмотреть создание «быстрой» и «требуемой в минимальном объеме оплаты» альтернативной системы рассмотрения. Под «быстрой» подразумевается «эффективной и оперативной». Обязательства обеспечить процедуру, не требующую оплаты или требующую такой оплаты в минимальном объеме, означает дать возможность воспользоваться ею любому представителю общественности. Такие процессы рассмотрения могут принимать различные формы, включая повторное рассмотрение государственным органом или рассмотрение независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. «Повторное рассмотрение» означает, что тот же орган, который принял решение, пересматривает его еще раз с целью обеспечить большую точность.

Альтернативы: повторное рассмотрение и административное рассмотрение

В большинстве стран ЕЭК действуют те или иные виды общих процедур административного пересмотра или обжалования решений органов управления. Эти административные

процедуры зачастую действуют быстрее, нежели рассмотрение жалоб в суде, и во многих случаях не требуют оплаты. Такие процедуры, применимые к рассмотрению запросов на получение доступа к информации, могут удовлетворять требованиям Конвенции.

Например, в Польше бесплатное и оперативное рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подотчетен государственный орган, принявший первоначальное решение. Закон этой страны обязывает вышестоящий административный орган рассмотреть жалобу в течение одного месяца. По результатам рассмотрения вышестоящего административного органа заявитель может передать дело на рассмотрение административного суда. Эта процедура недорогая, но может занимать до года, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

Страны, в которых нет процедуры обжалования решений, принятых по запросам на получение информации, в административном порядке, должны предусмотреть оперативные и недорогостоящие процедуры повторного рассмотрения государственным органом. Например, в Нидерландах в случае обжалования решения, отказывающего в доступе к информации, заявитель обязан направить уведомление о своем несогласии с принятым решением, в тот же административный орган, который это решение принял. Если административный орган подтверждает свой отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации, жалоба подается непосредственно в суд.

Окончательное решение носит обязательный характер

В соответствии с Конвенцией, окончательные решения, предусмотренные в п. 1 ст. 9, имеют для государственного органа обязательную силу. Конвенция не требует, чтобы обязательную силу имело каждое решение, преду-

смотренное в п. 1, — обязательную силу должны иметь лишь окончательные решения. Таким образом, различные механизмы и процедуры обжалования могут использоваться в сочетании друг с другом в порядке достижения окончательного решения, имеющего обязательную силу. В принципе, если есть возможность дальнейшего обжалования, решение считается неокончательным до тех пор, пока не истечет период подачи жалобы. Окончательные судебные и квазисудебные решения носят, как правило, обязательный характер, хотя во многих странах решения независимых органов, таких, как комиссии и омбудсмены, носят рекомендательный характер. Таким образом, в дополнение к рекомендательным процессам, Стороны должны обеспечить возможность вынесения окончательного решения, имеющего обязательную силу.

Например, во Франции решения КАДА, о которой говорилось выше, носят рекомендательный характер. Однако, если по получении ее заключения государственные органы открыто или молчаливо подтверждают свой отказ в предоставлении запрашиваемой информации, пострадавший может подать жалобу в административный суд. Административный суд должен вынести окончательное решение, имеющее обязательную силу, в шестимесячный срок.

Наконец, по меньшей мере в тех случаях, в которых отказ в доступе к правосудию подпадает под действие настоящего пункта, причины такого отказа должны быть изложены в письменной форме. Выбранная формулировка, судя по всему, имеет целью поощрить Стороны к введению в действие общего правила, на основании которого все решения должны оформляться в письменной форме.

2. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности;
- а) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта,
 - б) считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны, имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6, и, где это предусматривается, в соответствии с национальными законами и без ущерба пункту 3 ниже, других соответствующих положений настоящей Конвенции.

Наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции. В связи с этим для цели подпункта а) выше достаточно заинтересованности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в п. 5 ст. 2. Для цели подпункта б) выше такая организация также имеет право заявлять о нарушении своих прав.

Что может пересматриваться

П. 2 предусматривает доступ к правосудию с помощью системы официального рассмотрения вопросов, относящихся к участию общественности в соответствии со ст. 6. Он также применяется к «другим соответству-

ющим положениям» Конвенции, как это предусмотрено в рамках национального законодательства. Это означает, что Стороны могут применять процедуры рассмотрения к другим положениям Конвенции, предусмотрев в этих случаях в своем национальном законодательстве соответствующие положения. Стороны могут рассматривать общие положения ст. 3 и положения, касающиеся сбора и распространения информации в ст. 5, в качестве примеров положений, которые как раз и относятся к «другим соответствующим положениям». Эти положения закладывают основу многих обязательств, изложенных в ст. 6 и относящихся к ее осуществлению. Аналогичным образом, положения ст. 7 об участии общественности, касающиеся планов, программ и политики в области окружающей среды (в особенности включенные в нее положения ст. 6) и положения ст. 8 об участии общественности в процессе разработки нормативных актов, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил описывают дополнительные процедуры, которые предполагают необходимость участия общественности. Согласно п. 2 ст. 9, может пересматриваться осуществление и этих процедур. Однако здесь следует отметить, что эти положения, как правило, не относятся к «заинтересованной общественности». Поэтому, применяя п. 2 ст. 9 к другим положениям Конвенции, Стороны должны найти определение заинтересованной общественности именно в этих случаях. Наконец, рассмотрение соблюдения любых положений Конвенции в соответствии с данным пунктом не исключает возможности применения п. 3 ст. 9.

Что может явиться причиной введения в действие процедур рассмотрения?

Представители общественности имеют право оспаривать законность решений с правовой и процессуальной

точки зрения. Заинтересованная общественность, по смыслу настоящего пункта, может оспорить решение, действия или бездействие, если было произведено нарушение закона по существу (законность с правовой точки зрения), или если государственный орган нарушил предусмотренные законом процедуры (законность с процессуальной точки зрения). Эти положения распространяются и на смешанные вопросы, такие, как неспособность принять должным образом во внимание высказанные замечания.

В соответствии с этой статьей, Стороны должны обеспечить, чтобы представители заинтересованной общественности, по смыслу этого пункта, могли добиться рассмотрения «решений, действий или бездействия». Во-первых, решение или действие государственного органа, например решение ограничить число участников в публичном слушании, или проведение публичного слушания на слишком позднем этапе процесса, также может быть предметом рассмотрения. Кроме того, процедура рассмотрения может быть введена в действие в том случае, если правительство не принимает меры или решения, предусмотренные Конвенцией, например, если оно не проводит вообще публичные слушания или если не направляет уведомление некоторым лицам. Эти решения не обязательно должны быть окончательными. Однако все это необходимо рассматривать в контексте последнего предложения п. 1 ст. 9, касающегося исчерпания средств административной защиты.

Кто может требовать рассмотрения? — вопрос процессуальной правоспособности

Конвенция устанавливает, что правоспособностью использовать процедуры рассмотрения в случаях, относящихся к участию общественности, обладают, как минимум, представители «заинтересованной общественности». Заинтересованная общественность определяется в п. 5 ст. 2

как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». (См. комментарий к п. 5 ст. 2). Однако положения статьи 6 применяются как к «общественности», так и к «заинтересованной общественности» (п. п. 7 и 9). Это соответствует целям Конвенции, в соответствии с которыми представитель общественности, который фактически участвует в слушании в соответствии с п. 7 ст. 6, приобретает тем самым статус представителя заинтересованной общественности. Это логически подтверждается тем фактом, что в соответствии с п. 8 ст. 6 государственный орган обязан полностью принять во внимание результаты участия общественности.

Согласно п. 2 ст. 9, общественность должна иметь «достаточную заинтересованность» в рассматриваемом вопросе или считать, что было нарушено то или иное право. Эти два обязательства, закрепленные в п. 2 а) и б) ст. 9, представляют собой два способа, позволяющие добиться одного и того же результата в рамках различных правовых систем, которые должны быть созданы в различных Сторонах. Эти два требования можно рассматривать вместе с последующими положениями, в которых более подробно трактуется «достаточная заинтересованность» и нарушение того или иного права.

В п. 2 а) Конвенции поднимается вопрос о том, какие представители заинтересованной общественности проявляют достаточную заинтересованность. Что касается НПО, которые подпадают под определение «заинтересованной общественности», то ответ на этот вопрос заключается в самой Конвенции. Она четко предусматривает, что НПО, удовлетворяющая требованиям п. 5 ст. 2, автоматически проявляет «достаточную заинтересованность». Однако, что касается других лиц, в частности отдельных граждан,

то Конвенция допускает определение достаточной заинтересованности на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию. В этом случае термин «на основании положений национального законодательства» означает, что Стороны скорее всего найдут иные пути определения «достаточной заинтересованности» в зависимости от ограничений, которые могут существовать в их национальном административном праве или экологическом законодательстве. Однако дополнительное требование о том, что наличие «достаточной заинтересованности» должно определяться «в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции» означает, что Стороны должны толковать применение положений своего национального законодательства в свете общих обязательств по Конвенции, закрепленных в ст. 1, 3 и 9.

П. 2 б) был сформулирован таким образом в интересах тех стран, правовая система которых предусматривает, что данное лицо может приобрести процессуальную правоспособность только в том случае, если его права нарушены. Исходя из этой цели данного положения можно говорить, что Сторонам отнюдь не предлагается вводить такое фундаментальное правовое требование там, где его нет, тем более что это в любом случае противоречило бы п. 6 ст. 3. В тех Сторонах, где это уже предусмотрено в правовой системе, эту правоспособность приобретают как отдельные лица, так и НПО. Однако Стороны должны предусматривать, как минимум, что у НПО есть права, которые могут быть нарушены. Что касается закрепленной в Конвенции цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, то здесь потребуются значительно изменить подход к НПО в тех странах, в которых они

ранее не обладали правоспособностью в таких случаях, поскольку они не могли претендовать на то, что было нарушено то или иное право.

Понимание «достаточной заинтересованности»

Когда в национальном законодательстве используется концепция «достаточная заинтересованность», она проверяется скорее на здравый смысл, нежели на правовую или экономическую заинтересованность. Например, законом Соединенного Королевства о Верховном суде 1981 года в требования, касающиеся процессуальной правоспособности, были внесены изменения, в соответствии с которыми любое лицо, которое проявляет «достаточную заинтересованность», может возбудить иск. В решении, принятом в 1994 году по иску, поданному одной из НПО в порядке протеста против выдачи лицензии на строительство атомной электростанции, Высший суд Великобритании подтвердил статус этой организации на основании вышеупомянутого закона о Верховном суде. Суд заключил, что в связи с длительным опытом работы этой организации в области окружающей среды, у нее есть (подлинная заинтересованность) в вопросах, поднятых в предложенной лицензии, и что этой подлинной заинтересованности достаточно для оспаривания законности этой лицензии. Эти выводы применяются как к отдельным лицам, так и к организациям, распространяя этот статус на отдельных лиц, проникнутых духом защиты интересов общественности.

Положения настоящего п. 2 не исключают возможности использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе и не затрагивают требования об исчерпании административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам рассмотрения в тех случаях, когда такое требование предусмотрено в национальном законодательстве.

В соответствии с п. 2, Сторона может предусмотреть предварительную процедуру рассмотрения в административном органе. Система административного обжалования не имеет целью исключить возможность обжалования в суде, однако во многих случаях она может позволить разрешить данный вопрос оперативно и избежать необходимости обращаться в суд.

Кроме того, во многих странах истец обязан «исчерпать административные меры защиты», т. е. использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения, до передачи дела в суд. Сначала истцу, возможно, потребуется подать просьбу о рассмотрении данного вопроса государственным органом, который отвечает за процесс участия общественности, затем обжаловать принятое решение в вышестоящем административном органе, и только после этого он сможет обжаловать данное решение в суде. Такое требование, касающееся исчерпания административных процедур рассмотрения, допускается Конвенцией в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном праве.

3. Помимо и без ущерба для процедур рассмотрения, упомянутых в п. п. 1 и 2 выше, каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

П. 3 создается дополнительная категория случаев, в которых граждане могут подать жалобу в административные или судебные органы. В этом он развивает

положение п. 18 преамбулы и Софийских руководящих принципов в плане наделение некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать прямо или косвенно соблюдение экологического законодательства. В случае прямого обеспечения соблюдения граждане имеют право обращаться в суд или в другие органы по рассмотрению в целях обеспечения соблюдения законодательства, а не просто ради того, чтобы добиться возмещения нанесенного им личного ущерба. Непрямое обеспечение соблюдения означает, что граждане могут участвовать в процессе обеспечения соблюдения с помощью, например, системы подачи жалоб. Однако для того, чтобы выполнить это положение Конвенции в порядке косвенного обеспечения соблюдения законодательства, оно должно предусматривать четкие административные или судебные процедуры, в которых конкретный представитель общественности имеет официальный статус. В противном случае нельзя говорить, что данный представитель общественности имеет доступ к таким процедурам. Публичное обеспечение соблюдения закона помимо того, что оно дает возможность общественности добиться искомых ею результатов, является — и оно это уже доказало — важным подспорьем в работе ведомств, ответственных за обеспечение соблюдения экологического законодательства, которые во многих странах недоукомплектованы. Кроме того, в некоторых странах гражданское лицо, отвечающее за обеспечение соблюдения законодательства, может даже налагать денежные штрафы на владельца и оператора объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего государственного учреждения.

Что может подвергаться рассмотрению?

В соответствии с Конвенцией, представители общественности имеют право оспаривать нарушения

национального законодательства в области окружающей среды независимо от того, относятся они к правам на информацию и участию общественности, гарантированными Конвенцией, или нет. Это положение охватывает потенциально широкий круг административных и судебных процедур, включая концепцию «обеспечения соблюдения отдельными гражданами», в соответствии с которой представители общественности получают право непосредственно обеспечивать соблюдение экологического законодательства в суде. Это обязательство может быть также выполнено, например, с помощью положения, предусматривающего возможность возбуждения административной процедуры. Какой бы ни был конкретный механизм, Конвенция весьма четко устанавливает, что обеспечение соблюдения экологического законодательства — это не только удел природоохранных органов и государственных обвинителей, но и общественности, которая также призвана играть определенную роль.

Что может ввести в действие процедуру пересмотра?

Согласно Конвенции, Стороны должны обеспечить, чтобы представители общественности могли непосредственно обеспечить соблюдение закона в случае действий или бездействия как со стороны частных лиц, так и со стороны государственных органов. Например, местная природоохранная организация, которая удовлетворяет критериям, установленным конкретной Стороной, может опротестовать нарушение каким-либо промышленным объектом норм сброса стоков, указанных в его разрешении. Природоохранная организация имеет право подать иск на владельца или оператора данного промышленного объекта в суд в связи с нарушением законодательства и добиться принятия соответствующей меры защиты, например постановления суда о прекращении противоза-

конных сбросов стоков. (См. также комментарий к п. 4 ст. 9 ниже, касающемуся судебного запрещения.)

Кроме того, представители общественности могут оспаривать действия или бездействие государственных органов, которые нарушают национальное природоохранное законодательство. Под бездействием в этом случае понимается неспособность осуществить или обеспечить соблюдение природоохранного законодательства другими государственными органами или частными субъектами деятельности.

***Кто может потребовать рассмотрения? —
вопрос процессуальной правоспособности***

Конвенция обязывает Стороны дать представителям общественности, удовлетворяющим критериям, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, право обеспечивать соблюдение нормативных актов в области окружающей среды. Конвенция не нарушает право Сторон устанавливать критерии, на основании которых общественность может иметь доступ к процедурам обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. П. 26 Софийских руководящих принципов развивает понятие широкого статуса, открывающего доступ к процедурам, связанным с вопросами окружающей среды.

**Процессуальная правоспособность общественности
обеспечивать соблюдение национального
законодательства**

Большинство стран ЕЭК уже обеспечивают отдельным лицам и организациям некоторую процессуальную правоспособность, позволяющую им обращаться в суд в порядке оспаривания нарушений национального законодательства как частными лицами, так и государственными органами.

Например, в Польше НПО могут обращаться с исками в порядке гражданского и административного судопроизводства на основе исключительно уставных целей организации. Таким образом, организация, уставная цель которой — охрана окружающей среды, автоматически имеет право подать административный иск в порядке обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. В Венгрии любой гражданин может подать жалобу в Конституционный суд на правительство, если оно не выполняет функции, возложенные на него законом.

Кто осуществляет рассмотрение?

П. 3 ст. 9 предоставляет общественности доступ к административным или судебным процедурам. Это положение может потенциально охватывать широкий круг процедур.

В большинстве стран обеспечение соблюдения в порядке уголовного судопроизводства остается в руках государственных органов управления. Однако и здесь есть некоторые исключения. Например, в Польше закон 1971 года о мелких правонарушениях уполномочивает некоторые ассоциации, в том числе природоохранные, например ассоциации стражей охраны природы или ассоциации защиты животных, действовать в качестве государственных обвинителей в порядке преследования за мелкие уголовные правонарушения, подпадающие под действие закона об охране природы 1991 года. Эти ассоциации обладают правами государственного обвинителя, включая право подачи жалобы в суд по уголовным делам.

Требования, касающиеся процессуальной правоспособности, в соответствии со ст. 9

Пункт 1. Процессуальная правоспособность возбудить процедуру рассмотрения в связи с доступом к информации:

Такой правоспособностью обладает любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена, или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи.

Пункт 2. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения соблюдения положений, касающихся участия общественности, и других соответствующих положений:

Такой правоспособностью обладают представители заинтересованной общественности, проявляющие достаточную заинтересованность, или, в качестве альтернативного варианта, считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны.

Пункт 3. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения нарушения национального природоохранного законодательства:

Такой правоспособностью обладают представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют.

4. Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые в п. п. 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Решения, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, выносятся или протоколируются в письменной форме. Общественность имеет доступ к решениям судов и при возможности других органов.

В каждом из п. п. 1, 2 и 3 ст. 9 излагаются конкретные причины, на основании которых общественность может возбудить процедуру рассмотрения. В п. 4 излагаются минимальные требования, которые должны быть удовлетворены в рамках всех таких процедур, а также вид средств правовой защиты, которые должны быть обеспечены.

«Адекватные и эффективные средства правовой защиты»

Конечной целью любой административной или судебной процедуры рассмотрения является обеспечение средств правовой защиты в связи с нарушением законодательства. В соответствии с п. 4, Стороны должны обеспечить «адекватные и эффективные» меры правовой защиты со стороны органов по рассмотрению. Эти средства включают в соответствующих случаях судебное запрещение. Когда в результате нарушения причинен необратимый ущерб, средство правовой защиты принимает зачастую форму денежной компенсации. Когда все еще может быть причинен первоначальный или дополнительный ущерб и когда нарушение продолжается или же когда первоначальный ущерб можно ликвидировать или когда его последствия могут быть смягчены, суды и административные органы по рассмотрению также могут издать распоряжение с целью остановить или предпринять некоторые действия. Это распоряжение называется «запрещением», а средство правовой защиты, которое обеспечивается им, называется «судебным запрещением». На практике, в случае рассмотрения дел, связанных с окружающей средой, использование судебного запрещения может иметь исключительно важное значение, поскольку споры по экологическим вопросам зачастую связаны с будущей деятельностью, которая

находится на стадии планирования, или с осуществляемой деятельностью, которая создает неминуемую угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Во многих случаях ущерб здоровью или окружающей среде может носить необратимый характер. Компенсация в таких случаях зачастую неадекватна.

Что представляет собой судебное запрещение?

Судебное запрещение: судебное запрещение — это средство правовой защиты, имеющее целью предотвратить или компенсировать ущерб. Оно позволяет тому или иному лицу добиться распоряжения, предписывающего другому лицу определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. Распоряжение, выданное трибуналом, подлежит исполнению с помощью других процедур. В случае дел, связанных с окружающей средой, запрещения, которые позволяют трибуналу заставить определенное лицо прекратить нарушение или предпринять конкретные действия, носят в этой связи более гибкий характер и в большей степени соответствуют экологической или другой проблеме, являющейся предметом спора, чем другие средства правовой защиты, такие, как денежная компенсация или уголовные санкции.

Предварительное судебное запрещение: в тех случаях, когда ущерб наносится или может быть нанесен, или когда свод правил, предназначенных для охраны здоровья и благосостояния людей, нарушается или может быть нарушен, трибуналу могут быть предоставлены полномочия по изданию судебного запрещения с целью сохранить статус кво или восстановить ситуацию в ее прежнем состоянии до разрешения данного вопроса. Обычно, трибуналы требуют, чтобы Сторона, добивающаяся предварительного судебного запрещения, продемонстрировала: 1) что существует опасность неминуемого необратимого ущерба или что такой ущерб может иметь место до всестороннего рассмотрения данного

дела и ii) что испрашиваемая правовая защита может быть предоставлена по существу вопроса в ходе окончательного слушания. В случаях, касающихся окружающей среды, может быть достаточным показать, что нарушаются или могут быть нарушены соответствующие положения или правила. В чрезвычайных или других серьезных случаях трибунал иногда выносит предварительное запрещение *ex parte*, не проводя слушаний, на основе судебного разбирательства и свидетельских показаний.

Конвенция предусматривает, что судебное запрещение и другие средства правовой защиты «должны быть адекватными и эффективными». Адекватность предполагает, что запрещение должно обеспечить полную компенсацию нанесенного ущерба и предотвратить ущерб в будущем. Оно также может предусматривать меры восстановления. Требование о том, что средства правовой защиты должны быть эффективными, означает, что они должны быть такими, чтобы их можно было эффективно привести в исполнение. Стороны должны стремиться устранять любые потенциальные барьеры на пути обеспечения соблюдения судебных запретов и других мер.

**Вариант, когда может быть использовано
судебное запрещение**

В Венгрии предварительное судебное запрещение может быть издано:

- i) если оно необходимо для предотвращения ущерба;
- ii) если оно необходимо для предотвращения изменения фактологической базы судебного разбирательства; или
- iii) если оно необходимо в других случаях, заслуживающих особого внимания.

Если суд находит, что любое из этих условий выполнено, он должен после этого установить, что вынесение такого

судебного запрещения принесет больше пользы, чем вреда. Эта правовая проверка позволяет суду установить целесообразность запрещения в данном конкретном случае.

Как указывалось выше, судебное запрещение не является единственным эффективным средством правовой защиты. Например, в некоторых странах гражданин, которому поручено обеспечивать соблюдение законодательства в делах, аналогичных тем, которые рассматривались в комментарии к п. 3 ст. 9, может даже налагать денежные штрафы в порядке гражданских санкций на владельца или оператора промышленного объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего правительственного учреждения.

«Справедливые, беспристрастные, своевременные и не связанные с недоступно высокими затратами»

В дополнение к конкретным средствам правовой защиты, п. 4 ст. 9 обязывает Стороны обеспечивать, чтобы процедуры рассмотрения, упомянутые в п. п 1, 2 и 3, были «справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами». Справедливые процедуры предполагают, что весь процесс, включая принятие окончательного постановления органом, принимающим решение, должен быть беспристрастным, непредубежденным, не подверженным фаворитизму и бескорыстным. Справедливые процедуры также должны применяться в равной степени ко всем лицам, независимо от их положения, расы, национальной принадлежности или других неправомερных критериев. (См. также комментарий к п. 9 ст. 3, хотя справедливость с точки зрения правосудия может предусматривать недискриминацию

и по другим признакам, помимо тех, которые указаны здесь, как, например, возраст, пол, вероисповедание и т. п.) Беспристрастные процедуры — это те процедуры, которые исключают возможность применения закона чрезмерно суровым или техническим образом.

Фактор своевременности также весьма важен для процедур рассмотрения, указанных в ст. 9. Это требование подкрепляет требование п. 1, в соответствии с которым Стороны должны обеспечить «быструю» процедуру рассмотрения. В соответствии с Конвенцией, Стороны должны применять эту норму своевременности применительно к любому процессу рассмотрения, будь то в суде или другом органе по рассмотрению. Многие страны уже признали важность фактора своевременности в отправлении правосудия. Например, в Беларуси апелляции и жалобы в отношении административных решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в месячный срок с возможным продлением до двух месяцев. В Ирландии суды имеют право брать дела из списка дел, назначенных к слушанию, и рассматривать их незамедлительно, если данное дело касается неотложных вопросов, чувствительных к фактору времени.

Наконец, Конвенция обязывает Стороны обеспечивать процедуры рассмотрения, которые «не связаны с недопустимо высокими затратами». Расходы по оспариванию какого-либо решения, подпадающего под действие Конвенции, или обеспечению исполнения национального природоохранного законодательства не должны быть настолько высокими, чтобы это могло перекрыть доступ общественности — независимо от того, идет ли речь об отдельных лицах или НПО — к процедуре рассмотрения в соответствующих случаях.

Для соблюдения этого обязательства Стороны могут воспользоваться различными механизмами, включая механизмы отказа и возмещения расходов.

Снижение расходов

Расходы, связанные с обращением в суд, могут включать:

- судебные издержки,
- гонорар адвоката,
- транспортные расходы свидетелей, и
- гонорар экспертов.

Эти виды расходов представляют собой для общественности существенную финансовую преграду. Некоторые страны приняли меры по их сокращению:

- В Словакии НПО освобождены от уплаты судебных издержек.
- В Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату.
- Во многих странах гонорар адвоката оплачивается Стороной, выигравшей дело. Кроме того, в Соединенных Штатах представители общественности, возбуждавшие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено.

«В письменной форме и общедоступные»

Конвенция обязывает, чтобы все решения любого органа по рассмотрению, подпадающие под действие ст. 9, выносились в письменном виде. Это относится как к предварительным решениям, так и к окончательным решениям, имеющим обязательную силу. Кроме того, общественность должна иметь доступ к решениям судов и — в тех случаях, когда это возможно, — к решениям других органов.

5. Для повышения эффективности положений настоящей статьи каждая Сторона обеспечивает, чтобы

общественности предоставлялась информация о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений, и рассматривает вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.

Во-первых, п. 5 обязывает Стороны предоставлять общественности информацию о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений. Это подкрепляет положение п. 3 ст. 3, в соответствии с которым каждая Сторона способствует экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о получении доступа к правосудию. Такая информация может быть предоставлена самыми различными способами. Один из них можно найти в самой Конвенции. П. 7 ст. 4 предусматривает, что в случае отказа должна приводиться соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со ст. 9. Аналогичный механизм может быть использован в случае решений, подпадающих под действие ст. 6, 7 и 8. П. 7 b) ст. 5 также обязывает Стороны публиковать материалы, относящиеся к сфере применения Конвенции, которые должны включать информацию о доступе к правосудию.

П. 5 ст. 9 также обязывает Стороны создавать «ответствующие механизмы оказания помощи», в целях устранения препятствий для доступа к правосудию. Этот пункт строится на п. 2 ст. 3, в соответствии с которым государственные органы должны оказывать общественности помощь и обеспечивать ей ориентацию в получении доступа к правосудию.

**Потенциальные препятствия
для доступа к правосудию**

Препятствия, о которых идет речь в п. 5 ст. 9, могут, в частности, включать:

- финансовые препятствия,
- ограничение статуса,
- трудности в получении юридической консультации,
- нечеткие процедуры рассмотрения,
- взяточничество,
- неосведомленность органов рассмотрения,
- слабая система обеспечения соблюдения решений.

Кроме того, нарушения природоохранного законодательства обычно трудно доказать без четких экологических стандартов, четких норм выбросов, указанных в разрешениях, регулярного контроля за выбросами и соответствующей отчетности.

Конвенция уже предусматривает и поощряет введение в действие различных систем, которые позволят расширить возможности доступа к правосудию. Например, положения ст. 9 поощряют широкое толкование субъектов, которые могут возбудить процедуру рассмотрения в соответствии с национальным законодательством. Широкое толкование, которое дает, в целом, любому заинтересованному лицу или организации возможность оспорить принятые решения, позволяет в значительной степени снизить основную преграду для доступа к правосудию, тем более что опыт некоторых стран свидетельствует о том, что это не очень сильно скажется на работе судов или других трибуналов. Ст. 9 также обязывает обеспечивать рассмотрение беспристрастными и независимыми органами. Когда страны обеспечивают независимость и беспристрастность судебных, административных и других органов по рассмотрению, снижаются и институциональные барьеры на пути доступа к правосудию.

Ст. 9 предусматривает необходимость доступа к правосудию, которое было бы доступно для представителей общественности. Содержащийся выше анализ п. 4 ст. 9 дает примеры преодоления некоторых финансовых преград на пути доступа к правосудию, такие, как бесплатные варианты доступа к судам, возложение обязанности по оплате судебных издержек на нарушителей, снижение судебных издержек и использование альтернатив заложенным требованиям. Кроме того, некоторые страны создают и поддерживают работу отделений по оказанию правовой помощи, которые дают отдельным лицам и гражданским организациям бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше отдельные лица и организации, которые не могут покрыть расходы, связанные с обращением в суд, могут иметь право на адвоката, назначаемого судом. Другие страны, такие, как Армения, Венгрия, Канада, Нидерланды, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина и Чешская Республика располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений. В этих случаях устранение правительством технических препятствий на пути создания, работы и финансирования соответствующей некоммерческой организации имеет исключительно важное значение для обеспечения дальнейшей работы таких центров юридической помощи, финансируемых из частных источников.

Ст. 9 также предусматривает наличие правовых средств защиты. Кроме того, если суды и другие органы по рассмотрению обладают полномочиями по обеспечению исполнения их решений, будет устранена еще одна потенциальная преграда для доступа к правосудию. Во многих странах административные или судебные постановления фактически сводятся на нет в результате задержек с обеспечением их исполнения или в результате

отсутствия такой системы исполнения. Для исправления этого положения многие страны облачают органы по рассмотрению полномочиями, позволяющими им обеспечивать исполнение собственных постановлений. Например, в Российской Федерации гражданские и арбитражные процедуры получают поддержку в виде специальных институтов судебных исполнителей в порядке обеспечения исполнения судебных решений с помощью системы штрафов. В Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и других государствах, в которых действует система обычного права, несоблюдение судебного распоряжения может квалифицироваться как неуважение к суду, которое в итоге наказывается штрафом или тюремным заключением. Выплата компенсации может обеспечиваться с помощью разнообразных средств, начиная от ареста товаров и собственности и конфискации банковских счетов и заканчивая наложением ареста на заработную плату.

Наконец, у стран есть много вариантов облегчить бремя доказательства по данному делу. В этой связи важное значение приобретают четкие природоохранные законы, правила и нормы. Например, четкие уровни выбросов, указанные в разрешениях, и четкие нормы поведения, с которыми можно сопоставить фактические выбросы и действия, могут значительно повысить шансы данного лица на обеспечение соблюдения закона. Когда какое-либо лицо получает информацию об установленных уровнях выбросов, подлежащих соблюдению крайних сроках и других обязательных правовых требованиях, указанных в законоположениях, правилах или разрешениях, ему легче выявить и доказать нарушение. Закон, который просто запрещает «вредное» или «опасное» загрязнение — это закон, обеспечить последовательное соблюдение которого на основании п. 3 ст. 9 более трудно и который вынуждает гражданских исполнителей заниматься сложными научными и политическими вопросами. В случае четких

норм поведения единственный вопрос, который должен быть решен, заключается в выяснении того, нарушил ли ответчик юридические нормы, распоряжения или условия разрешения.

Элементы доступа к правосудию

Кто может оспорить решение? Конвенция поощряет широкое толкование субъектов, которые обладают «процессуальной правоспособностью» оспорить принятое решение.

Что может быть оспорено? Конвенция разрешает оспаривать решения, действия и бездействие. Она обеспечивает доступ к правосудию как на основании своих собственных положений, так и в порядке обеспечения соблюдения национального природоохранного законодательства.

Где можно оспорить принятое решение? Принятое решение, подпадающее под действие Конвенции, можно оспорить в соответствующем суде или беспристрастном и независимом органе по рассмотрению, созданном на основании национального законодательства.

Каковы правовые средства защиты в случае оспаривания решения? Конвенция обязывает Стороны обеспечивать эффективные правовые средства защиты, включая судебное запрещение.

Как можно преодолеть преграды на пути доступа к правосудию? Стороны могут оказывать общественности помощь в обеспечении доступа к правосудию путем устранения финансовых и других преград.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Следующие разделы Конвенции можно назвать заключительными положениями, которые охватывают относящиеся к ней вопросы управления и осуществления,

а также институциональные вопросы. Если Конвенция вступает в силу, то это не значит, что задачи ее осуществления уже решены. Конвенция также получает развитие по мере накопления знаний и изменения потребностей Сторон. Для того чтобы не отставать от этих изменяющихся потребностей, в распоряжении Сторон должен быть определенный механизм, позволяющий им общаться друг с другом и поддерживать Конвенцию в живом, рабочем, правовом режиме.

Заключительные положения Орхусской конвенции весьма похожи на заключительные положения других природоохранных конвенций. Они предусматривают совещание Сторон и секретариат, которые являются институциональной базой принятия решений, касающихся Конвенции. Они также предусматривают включение в членский состав Конвенции новых Сторон путем подписания, ратификации и присоединения. Они предусматривают внесение изменений и дополнений в Конвенцию с помощью поправок и приложений, а также механизмы осуществления, такие, как рассмотрение соблюдения и способы урегулирования споров. Как и в случае большинства конвенций, Стороны Орхусской конвенции проводят регулярные совещания для обсуждения эффективных способов достижения целей и поставленных в ней задач. Стороны обслуживаются секретариатом и устанавливают свои собственные правила и планы работы по реализации Конвенции на практике.

Глава III.

ОБЗОР СИТУАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ ПАРКАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Концепция экологической безопасности¹ рассматривает развитие особо охраняемых природных территорий, как одно из ключевых направлений государственной политики. Особо охраняемые природные территории, наряду с сохранением биологического разнообразия, выполняют задачу по устойчивому (разумному) развитию и использованию естественных экосистем в целом. Среди международной общественности ширится понимание исключительной роли естественных экосистем в обеспечении условий существования, как в отдельных регионах, так и в целом на планете.

Термин «Устойчивое использование» означает использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям». Это определение принято в ст. 2 Конвенции о биологическом разнообразии².

Помимо термина «устойчивое использование» применяется весьма близкое к нему понятие «разумное использование». Концепция «разумного использования» введена Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значе-

¹ Указ Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года № 506 «О Концепции экологической безопасности КР»

² Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции Законом КР от 26 июля 1996 года № 40

ние, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц¹. *«Разумное использование водно-болотных угодий, представляет собой устойчивое использование водно-болотных угодий на благо человечества, совместимое с поддержанием естественных свойств экосистем»* (Рекомендация 3.3 к Рамсарской конвенции, 1987 г.).

Обычно выделяют следующие основные функции экосистем:

- средообразующие функции — формирование и поддержание параметров окружающей среды, пригодных для жизни человека;
- продукционные функции и «экосистемные товары» — биомасса, которую человек изымает из природы (продукты питания, древесина, корма, топливо, сырье для фармацевтики и промышленности и др.);
- информационные и духовно-эстетические функции — информация, которая содержится в природных системах, их культурное, научное и образовательное значение.

подавляющее большинство этих товаров и услуг человек не может получить ни из каких других источников. Все эти экосистемные функции, в первую очередь, обеспечиваются естественными экосистемами (ненарушенной биотой), так как именно их потенциал в этом наиболее высок.

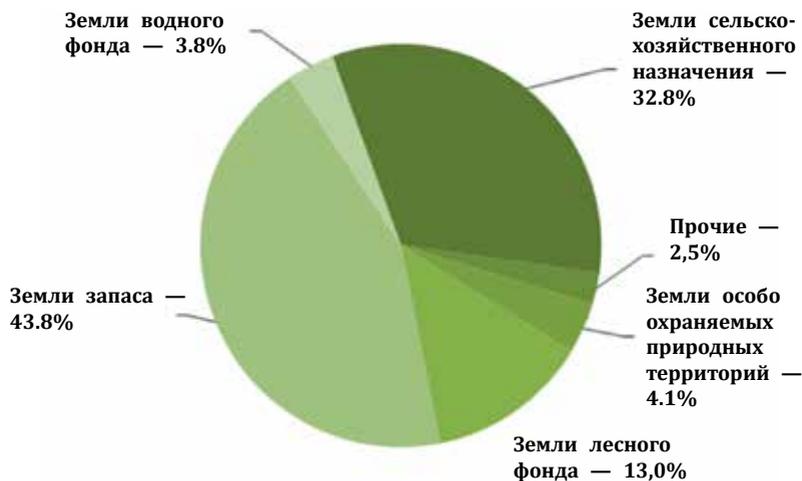
Охрана экосистем на особо охраняемых территориях, наиболее надежный способ сохранения биоразнообразия видов — это их охрана как частей целых экосистем. Для этого создают особо охраняемые территории — специальные участки на суше (территории) или в море (акватории), которые выделяются и функционируют в целях сохранения природного и культурного наследия.

¹ Ратифицирована Законом КР от 10 апреля 2002 года № 54

Территория Кыргызской Республики на 1 января 2015 г. по данным Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики составила 199,9 тыс. квадратных километров. Наибольшая доля земельной площади республики приходится на земли запаса (43,8%), земли сельскохозяйственного назначения (32,8%), земли лесного фонда (13,0%) и земли особо охраняемых природных территорий (4,1%)

Диаграмма 1.

Распределение земельного фонда по категориям земельных угодий



(Данные национального статистического комитета КР на начало 2015 г., в процентах к итогу)

В Кыргызской Республике сосредоточено богатое разнообразие биологических ресурсов — видов, экосистем и ландшафтов. Горные экосистемы Кыргызской Республики поддерживают уникальное скопление растений и животных. Территория Кыргызской Республики отличается

высокой степенью концентрации биоразнообразия не только на экосистемном, но и на видовом уровне. Несмотря на небольшую территорию, Кыргызская Республика имеет достаточно высокое разнообразие видов — около 1% всех известных видов на 0,13% поверхности Земли.

В настоящее время в Кыргызской Республике известно около 166 вирусов и бактерий, 3676 видов грибов и других низших растений, 3869 высших растений, 101 вид простейших, 14600 насекомых и других членистоногих, более 1,5 тыс. других беспозвоночных, 75 видов рыб, 4 земноводных, 33 пресмыкающихся, 390 птиц, 84 млекопитающих. Фауна беспозвоночных изучена далеко не полностью.

В Красную книгу Кыргызской Республики включено 53 вида птиц, 26 видов млекопитающих, 2 вида амфибий, 8 видов рептилий, 7 видов рыб, 18 видов членистоногих и 89 видов высших растений, 6 видов грибов. (Красная книга Кыргызской Республики.¹)

В результате человеческой деятельности, одни виды исчезли совсем, другие находятся под угрозой исчезновения. В фауне крупных и средних млекопитающих, вымерло 3 вида, 15 видов находятся под угрозой; в фауне птиц, вымерло 4 вида, 26 видов находятся под угрозой исчезновения; в растениях потери являются меньшими, исчез только один вид, 56 видов находятся под угрозой².

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 апреля 2005 года № 170 «Об утверждении списков редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений для занесения в Красную книгу Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями от 25.07.2009 г.)

² Данные Постановления Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2014 года № 131 «О Приоритетах сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года и Плана действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014—2020 годы»

С учетом возрастания угроз природных катаклизмов, интенсивного освоения природных ресурсов и иных современных тенденций в экономике, особо охраняемые природные территории и оказываемые ими экосистемные услуги, будут все более востребованы обществом. Особо охраняемые природные территории призваны обеспечить сохранение ресурсов, в том числе уникальных и невозполнимых, ценность которых в современном мире постоянно возрастает. Таким образом, можно рассматривать особо охраняемую природную территорию как регулирующую ресурсосберегающую систему. В соответствии с постановлениями Правительства КР на территории Кыргызской Республики было создано 14 Государственных природных парков.

Рисунок 1.

Карта Государственных природных парков КР

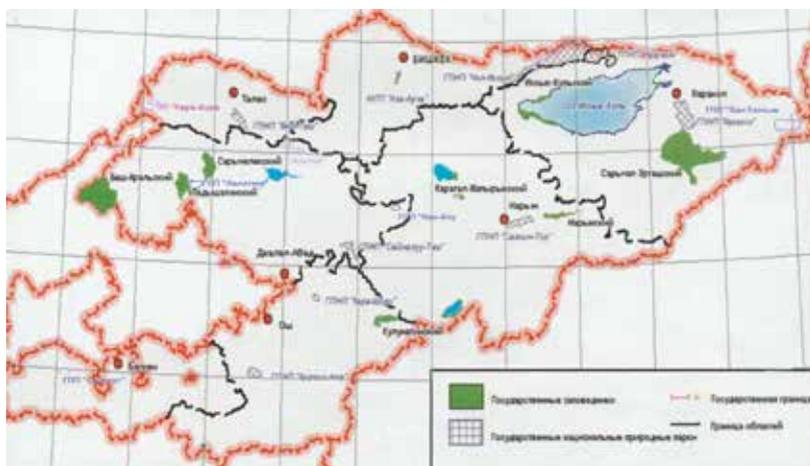


Таблица 1.

**Нормативные правовые акты организации
Государственных природных парков**

№	Место расположение	Название ГПП	НПА	Инициатор
1	Баткенская область Ляйлякский район	Саркент	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2009 года № 415	Государственная администрация Баткенской области Кыргызской Республики
2	Джалал-Абадская область Аксыйский район на землях лесного хозяйства «Авлетим»	Авлетим-Ата	Постановление Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 июня 2010 года № 67	Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
3	Джалал-Абадская область Тогуз-Тороуский район	Саймалуу-Таш	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249	Джалал-Абадская областная государственная администрация и Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики
4	Джалал-Абадская область Тогуз-Тороуский район	Кан-Ачу	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2015 года № 630	
5	Джалал-Абадская область Токтогульский район	Алатай	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2016 года № 27	

6	Иссык-Кульская область Ак-Суйский район	Каракол	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года № 225	Иссык-Кульская государственная администрация и Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
7	Иссык-Кульская область Ак-Суйский район	Хан-Тенири	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2016 года № 62	
8	Нарынская область Нарынский район	Салчын-Тор	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249	Нарынская государственная администрация и Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики
9	Ошская область Наукатский район	Кыргыз-Ата	Постановление Правительства Кыргызстан от 18 марта 1992 года № 82	
10	Ошская область Узгенский район	Кара-Шоро	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 1996 года № 353	Ошская государственная администрация
11	Таласская область Кара-Бууринский район	Кара-Бура	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2005 года № 233	
12	Таласская область Таласский район	Беш-Таш	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 1996 года № 353	Таласская государственная администрация

13	Чуйская область Аламундунский район	Ала-Арча	Постановление Центрального комитета Коммунистической партии Киргизии и Совета Министров Кыргызской Республики от 29 апреля 1976 года за №244	Чуйская областная государственная администрация
14	Чуйская область Кеминский район	Чон-Кемин	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 1997 года № 472	

3.1. Правовые вопросы

Правительством КР проводится работа по совершенствованию и гармонизации законодательной базы в области создания, сохранения и устойчивого использования природных ресурсов особо охраняемых природных территорий с учетом требований международных договоров, соглашений и социально-экономических условий их реализации. Вопросы сохранения и развития сети особо охраняемых территории, как естественных экосистем, отражены во многих стратегических документах.

Одним из основных программных документов Кыргызстана является **Национальная стратегия** устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013—2017 гг.¹ В соответствии с данной Стратегией одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества является: учет сохранения и восстановление природных экосистем. Поскольку именно это сохранит связь поколений и гарантированно обеспечит возможности экономического роста в будущем.

Согласно указу Президента КР «О Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики»², одним из ведущих направлений в национальной политике по предотвращению последствий изменения климата, сохранению биоразнообразия и снижению опустынивания, является расширение площади ООПТ до 10% от общей территории, преимущественно путем создания национальных парков вблизи крупных городов республики, для обеспечения организованного отдыха и сохранения природы от неор-

¹ Указ Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11

² Указ Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года № 506 «О Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики»

ганизованных туристов, а также создание экологической сети, включающей ООПТ различных категорий и разного уровня в степных, полупустынных и пустынных экосистемах, обеспечивающих охрану 60—65% видов, внесенных в Красную книгу Кыргызской Республики.

Отмечая новые вызовы и проблемы, связанные с глобальным изменением климата, Правительство Кыргызской Республики постановлением «Об утверждении приоритетных направлений адаптации к изменению климата в Кыргызской Республике до 2017 года» от 2 октября 2013 года № 549 утвердило Приоритеты Кыргызской Республики по адаптации к изменению климата до 2017 года, предусматривающие адаптационные меры по основным секторам: водные ресурсы, сельское хозяйство, здоровье населения, климатические чрезвычайные ситуации, лесные ресурсы и биоразнообразии. Задачей 1 Приоритета 2.6 данного постановления Правительства КР является повышение эффективности управления системой особо охраняемых природных территорий.

Кроме этого, в целях сохранения и восстановления численности снежного барса, постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Национальной стратегии сохранения снежного барса в Кыргызской Республике на 2013—2023 годы» от 19 октября 2012 года № 732 утверждена Национальная стратегия сохранения снежного барса в Кыргызской Республике на 2013—2023 годы. Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 5 августа 2013 года № 320-р, утвержден План действий по реализации данной Стратегии на 2013—2017 годы, в котором предусмотрены следующие мероприятия в сфере управления ООПТ:

Приоритет 1

Мероприятие 2. Изучение суточной активности и отслеживание миграции снежных барсов с помощью спутниковых ошейников на пилотных ООПТ.

Мероприятие 5. Организация и проведение обучающих тренингов по сохранению снежного барса и других редких и исчезающих видов животных, занесенных в Красную книгу Кыргызской Республики, для сотрудников ООПТ.

Мероприятие 7. Установление запрета на перевод земель с соответствующими зонами в ООПТ, составляющих ареал обитания снежного барса, в другие категории земель земельного фонда Кыргызской Республики.

Мероприятие 9. Выработка государственной системы оценки эффективности управления ООПТ па примере Сарычат-Эрташского государственного природного заповедника.

Мероприятие 10. Уточнение границ и организация государственных природных парков, как ареала обитания снежного барса, имеющих в перспективе трансграничный характер: «Алай»; «Хан-Тенири».

Приоритет 3.

Мероприятие 1. Создание Трансграничной ООПТ между Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан.

Также Правительство Кыргызской Республики постановлением «Об утверждении Приоритетов по сохранению водно-болотных угодий Кыргызской Республики до 2023 года и Плана действий по реализации Приоритетов по сохранению водно-болотных угодий Кыргызской Республики на 2013—2017 годы» от 18 октября 2013 года № 569, утвердило Приоритеты Кыргызской Республики по сохранению водно-болотных угодий до 2023 года и План действий по их реализации на 2013—2017 годы. В соответствии с постановлением Правительства КР к основным приоритетам по сохранению водно-болотных угодий (ВБУ) относятся: расширение сети ООПТ для надежной охраны ВБУ и водоплавающих птиц, создание экологических коридоров для обеспечения их миграции и прилета; сохранение и восстановление высокогорных экосистем.

В 2014 году разработан и утвержден на правительственном уровне программный документ — «Приоритеты сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года, и План действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014—2020 годы¹». Одной из основных задач вышеуказанного Плана действий является расширение площади ООПТ до 10% от общей площади территории страны к 2024 году.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 14 июля 2016 года № 395 «О Прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2017 год и 2018—2019 годы», для обеспечения экологической безопасности одним из приоритетных направлений является сохранение и воспроизводство биоразнообразия на особо охраняемых природных территориях.

В области сохранения биологического разнообразия и развития сети особо охраняемых природных территорий в Кыргызстане существует ряд законов:

- Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
- Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016 г.).
- Закон Кыргызской Республики от 3 мая 2011 года № 18 «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями по состоянию на 02.07.2015 г.).

¹ Постановление Правительства КР от 17 марта 2014 года № 131 «О Приоритетах сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года и Плана действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014—2020 годы»

- Закон Кыргызской Республики от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
- Закон Кыргызской Республики от 17 июня 1999 года № 59 «О животном мире» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.03.2016 г.).
- Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
- Закон Кыргызской Республики от 9 июня 1999 года № 48 «О биосферных территориях в Кыргызской Республике» и принятые к ним подзаконные акты.

Для рационального использования природных ресурсов Государственных природных парков приняты следующие нормативные правовые акты:

- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики».
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2015 года № 541 «Об утверждении Порядка образования, изменения категорий, утверждения границ и ликвидации особо охраняемых природных территорий в Кыргызской Республике».

3.2. Данные по государственным природным паркам Кыргызской Республики

ГПП «Хан-Тенири» образован постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2016 года № 62 в Ак-Суйском районе Иссык-Кульской

области Кыргызской Республики. В целях сохранения уникальных природных комплексов и биологического разнообразия, охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира, расширения сети особо охраняемых природных территорий Кыргызской Республики. В соответствии с экспликацией земель, площадь, покрытая лесом, занимает 3 720,3 га, не покрытая лесом — 469 га, под пастбищами — 19 030,1 га, площадь занятая ледниками — 101 638,3 га, сенокосами — 35,1 га, под прочими землями (камни, скалы, морены, галечник, песок, каменные россыпи) — 150 143,6 га, под реками — 709,1 га, под дорогами, прогонами — 54,8 га.

В соответствии с ответом от Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592 на запрос общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза», общая площадь ГПП «Хан-Тенгри» составляет 275 800,3 га. и на декабрь 2016 года уполномоченные лица в местный регистрационный орган на оформление правоудостоверяющего документа на земли парка не обращались.

По данным мониторинга Госагентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства от ноября 2016 года в парке обитают: 500 козорогов, 200 кабанов, 50 снежных барсов и 14 диких яков. Из 275,8 тысячи га, 201 700 га (73,1% от общей площади ГПП), являются зоной заповедного режима, 12 700 га (5%) — зоной экологической стабилизации. Оставшиеся 22,3% территории являются туристической, рекреационной и зоной ограниченного ведения хозяйственных работ¹.

ГПП «Авлетим-Ата». Постановлением Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 июня 2010 года

¹ http://www.24kg.org/obschestvo/41039_kto_jivet_v_prirodnom_parke_han-tengri_zverey_pereschitali/

№ 67 на землях лесного хозяйства «Авлетим» Аксыйского района Жалал-Абадской области образован государственный природный парк «Авлетим-Ата» в целях сохранения уникальных экосистем и биоразнообразия Западного Тянь-Шаня, охраны занесенных в Красную книгу Кыргызской Республики видов растительного и животного мира, природных ресурсов и комплексов, развития экологического туризма в регионе и развития сети особо охраняемых природных территорий.

В соответствии с частью 2 постановления Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 июня 2010 года № 67 государственной администрации Жалал-Абадской области совместно с Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики и Государственной регистрационной службой при Правительстве Кыргызской Республики было поручено в трехмесячный срок обеспечить:

- проведение разъяснительной работы среди местного населения о целесообразности организации государственного природного парка «Авлетим-Ата»;
- подготовку в установленном порядке землеустроительных материалов по переводу земель из категории «Земли лесного фонда» и других категорий земель, в категорию «Земель особо охраняемых природных территорий», передаваемых государственному природному парку «Авлетим-Ата» и их внесение на рассмотрение Временному Правительству Кыргызской Республики;
- разработку и утверждение Положения о государственном природном парке «Авлетим-Ата».

Однако, до сих пор сотрудники ГАООСЛХ не знают о создании ГПП «Авлетим-Ата» и ни одно из вышеуказанных мероприятий проведено не было. В связи с этим

при осуществлении режима охраны в особо охраняемой природной территории (природном парке) до сих пор используется режим охраны и хозяйствования, присущие землям лесного фонда.

ГПП «Алатай» создан Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2016 года № 27 в Токтогульском районе, Джалал-Абадской области Кыргызской Республики, на площади 56 826,4 га. В соответствии с экспликацией на территории ГПП имеются следующие виды земель: лесные земли — площадью 5 225,8 га (9% от общей площади ГПП); редины, прогалины — 2 899,7 га (5%); сельхоз земли (пашни, сенокосы, пастбища) — 21 381,13 га (38%); усадьбы — 3,9 га, ледники, воды, озеро Кара-Суу, пески — 3 492,3 га (6%); прочие земли — 23 823,6 га (42%).

Функциональное зонирование проведено в 2016 г. и по его результатам заповедная зона составила — 13 891,8 га (24,4%), зона экологической стабилизации — 1 963,4 га (3,5%), туристическая и рекреационная зона 1 384,6 га (2,4%), зона ограниченной хозяйственной деятельности 39 586,6 га (69,7%).

ГПП «Алатай» имеет Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком¹.

Территория ГПП «Алатай» расположена по южному склону Чаткальского хребта Узун-Акматских гор, в бассейне реки Узун-Акмат, где сохранилась еще эндемичная флора и фауна. На данной территории постановлением Совета министров Кыргызской ССР № 567 от 06.11.1975 года создан Узун-Акматский лесной заказник, на площади 14 771 га, с целью сохранения и охраны естественного насаждения пихты Семенова, а также

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

редких и исчезающих видов растений и животных, занесенных в Красную книгу КР: снежного барса, бурого медведя, рыси, беркута, бородача, бурого грифа, кумая и пр. Около 10% произрастающих на территории видов растений являются эндемиками Кыргызстана. Это такие виды как бороздосемянник складчатый, жабрица желтоватая, ферула надрезано-зубчатая, боярышник Ткаченко и многие другие.

ГПП «Кан-Ачу» создан постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11 сентября 2015 года № 630 в Тогуз-Тороуском районе Джалал-Абадской области Кыргызской Республики. Парк образован в целях сохранения уникальных природных комплексов и биологического разнообразия, охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира, расширения сети особо охраняемых природных территорий Кыргызской Республики. Согласно экспликации земель, ГПП было передано 30 496,5 га, из них: лесные земли занимают площадь 2 364,9 га (8%), пашни — 7987,5 га (26%), редины — 2 368,3 га (8%), воды, ледники — 1 224,5 га (4%), под прочими землями — 16 551,3 га (54%).

ГПП «Кан-Ачу» правоудостоверяющего документа на земли не имеет. На декабрь 2016 года уполномоченные лица в местный регистрационный орган за оформлением не обращались.

При зонировании природного парка было выделено: под заповедную зону — 10 761,9 га (35,3% от общей площади ГПП), под зону экологической стабилизации — 4 383,6 га (14,4%), под туристическую и рекреационную зону — 3 053,2 га (10,0%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила — 12 297,8 га (40,3%).

На территории парка обитают снежные барсы, горные козлы, медведи и другие животные. На территории парка имеются петроглифы.

ГПП «Саркент». По инициативе государственной администрации Баткенской области Кыргызской Республики, 27 июня 2009 года образован ГПП «Саркент» (постановление Правительства Кыргызской Республики от № 415). Государственный природный парк расположен в Ляйлякском районе, Баткенской области Кыргызской Республики. Общая площадь природного парка 40 000 га, из них: лесные земли — 9 491 га (24%), непокрытые лесом площади — 7 537 га (19%), пастбища — 3 238 га (8%), прочие земли — 19 734 га (49%).

Местным регистрационным органом Лейлекского района в установленном порядке оформлен и выдан Государственный акт о праве бессрочного пользования землей¹.

При зонировании природного парка, утверждённого приказом ГАООСЛХ от 18.03.2015 г. №01-9/73, из 39 999,4 га было выделено: под заповедную зону — 14 266,2 га (35,7% от общей площади ГПП), под зону экологической стабилизации — 2 378,8 га (5,9%), под туристическую и рекреационную зону — 954,8 га (2,4%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 22 399,6 га (56,0%).

Территория природного парка «Саркент» очень разнообразна. В поймах рек растёт естественный лес из берёз, тополей, ивы и боярышника, а также произрастает множество кустарниковой растительности: рябина, облепиха, барбарис, шиповник, миндаль и т. д.

Основная лесообразующая порода — это арча. Площадь арчевых лесов составляет 9 491 га. По парку растут такие виды арчи как: арча зеравшанская, арча полушаровидная и арча туркестанская. В 2012—2014 годах сотрудники Академии наук обнаружили два новых для «Саркента» растения: жимолость странная (Укмуштуу

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592

шилби) — кустарник высотой 1—1,5 м и юнона орхидная (Араладай юнона) — цветок. Эти растения занесены в Красную книгу Кыргызстана.

Рисунок 2.

Юнона орхидная (Араладай юнона)



Практически 62,5 км территории природного парка граничит с Ганчинским районом Таджикистана, в связи с этим парк практически не посещают туристы.

ГПП «Каракол». В целях реализации постановления Правительства Кыргызской Республики от 28 ноября 1994 года № 842 «Об утверждении Национальной программы Правительства КР «Лес», постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года № 225 организован ГПП «Каракол». Инициатором создания парка выступили Иссык-Кульская областная государственная администрация и специально уполномоченный

орган в области лесного хозяйства. Общая площадь парка составляет 38 256 га, из них покрытые лесом — 7 690 га (20%), земли сельскохозяйственного назначения (пашни, сенокосы, пастбища) — 9 425,00 га (25%), под усадьбы — 6га, прочие земли — 21 135 га (55%). Территория Национального парка Каракол вошла в ядерную зону биосферной территории Иссык-Куль.

ГПП «Каракол» выдан Государственный акт на право пользования землей, общей площадью 38 148 га¹.

Функциональное зонирование утверждено приказом ГАОСЛХ от 22.09.2014 г. №01-9/307. Общая площадь ГПП равна 38 095,3 га. Под заповедную зону выделено 22 885,3 га (60,1% от общей площади ГПП), под зону экологической стабилизации 1 249 га (3,3%), под туристическую и рекреационную зону выделено 173 га (0,5%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 13 788 га (36,2%).

Основными лесообразующими породами ГПП «Каракол» являются хвойные: сосна — 166 га, ель тянь-шаньская — 3 341га, лиственница — 62 га. Твердолиственных пород нет. Мягколиственные занимают 38 га, в том числе береза — 38 га. Прочие древесные породы составляют 12 га, кустарники — 1 148 га. Общий запас древесины — 495,3 тыс. м³. Растительный мир представлен более чем 700 видами растений, из них — 80 видов-древесно-кустарниковых пород. Животный мир представляют косуля, козерог, волк, лисица, куница, горностай. Из птиц — улар, каменная куропатка. Из представителей Красной книги здесь обитают барс, беркут, кумай, балобан, бородач.

ГПП «Кара-Шоро». В Узгенском районе Ошской области в целях сохранения уникальных природных комплексов и организации отдыха граждан республики

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

и иностранных туристов постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 1996 года № 353 создан государственный природный парк «Кара-Шоро» на общей площади 8450 га. Из них лесные земли — 263 га (3%), земли, занятые кустарниками — 283 га (3%), пастбища — 4931 га (58%), прочие земли — 2973 га (35%).

В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592 природному парку «Кара-Шоро», расположенному в Узгенском районе, на площади 14340 га, выдан Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования землей.

Работы по функциональному зонированию не завершены, разрабатываются картографические материалы.

Природный парк «Кара-Шоро» расположен на стыке двух величайших горных систем: Тянь-Шаня и Памира-Алая. Основной лесообразующей породой парка является ель тянь-шаньская — 245 га. Растительность представлена более 800 видами цветковых растений. На территории парка обитает 24 вида животных, 51 вид птиц. Из животного мира здесь обитает косуля, козероги, зайцы, лисы, волки, куницы. Из птиц встречаются улар, куропатки.

Из представителей Красной книги обитает рысь туркестанская, беркут, бородач.

По данным руководителя парка Болота Жээнбекова за 2014 год государственный национальный природный парк «Кара-Шоро» посетило 146 туристов из соседних государств, из других стран приехало и посетило парк 22 туриста. В местный бюджет поступило 331300 сом. «Большая часть туристов приезжает посмотреть на природу, на животных, испить лечебной воды. Кроме того, много туристов приезжают из соседних регионов», — рассказал он¹.

¹ <http://for.kg/news-308315-ru.html>

Зона отдыха ГПП «Кара-Шоро»



ГПП «Чон-Кемин». В целях улучшения социально-экономического положения местного населения Кеминского района Чуйской области, рационального использования природных ресурсов, сохранения биологического и ландшафтного разнообразия создан Национальный парк «Чон-Кемин», к которому Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 1997 года № 472 отнесены почти все лесные хозяйства Кеминского района. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года № 407 утверждены границы Государственного природного парка «Чон-Кемин», общей площадью 123 654 га, из них: лесные земли — 14 522,4 га (12%), земли непокрытые лесом — 61 131,2 га (49%), прочие земли — 48 000,4 га (39%).

ГПП «Чон-Кемин» имеет Государственный акт о праве бессрочного пользования землей¹.

В соответствии с функциональным зонированием, утверждённым приказом ГАООСЛХ от 04.04.2014 г. № 01-9/139, в заповедную зону выделено 39 320,5 га (31,8% от общей площади ГПП), под зону экологической стабилизации — 18 438,7 га (14,9%), под туристическую

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

и рекреационную зону — 10 495,9 га (8,5%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 55 398,9 га (44,8%).

Главной задачей этого парка является сохранение уникальных ландшафтов и биогеоценозов, с их разнообразием растений и животных, в первую очередь редких и исчезающих видов, к которым относится и знаменитый серпоклюв — *ibidrhyncha struthersii*, обитатель высокогорных галечниковых отмелей. Здесь его популяция самая многочисленная в Центральной Азии.

Растительный мир представлен около 700 видами цветковых растений, более 80 видами древесно-кустарниковых пород, 6 из них занесены в Красную книгу Кыргызстана (тюльпаны Грейга, Колпаковского, Островского, чесниеля волосистая, сибирка тянь-шаньская и первоцвет крупночашечный). Основными лесообразующими породами являются хвойные — 8 365 га, из них сосна — 260 га, ель тянь-шаньская — 7 779 га, можжевельник древовидный — 12 га. Твердолиственных пород нет. Из мягколиственных: береза — 134 га, ясень — 1 га, тополь — 8 га. Прочие древесные породы — 50 га, кустарники — 2 672 га. Общий запас древесины — 865,4 тыс. м³.

Из животных (более 4 000 видов насекомых, 14 видов амфибий и рептилий, 46 видов зверей, 96 видов птиц и 9 видов рыб) в Красную книгу входят 5 видов насекомых, 9 видов млекопитающих, в т. ч. бурый тянь-шаньский медведь, туркестанская рысь, снежный барс, марал, архар, и 7 видов птиц, среди которых черный аист, балабан, бородач, беркут. Один вид — серпоклюв — занесен в Международную Красную Книгу.

ГПП «Беш-Таш». По инициативе Таласской областной государственной администрации, в целях сохранения уникальных природных комплексов и организации отдыха граждан республики и иностранных туристов, Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 августа

1996 года № 353 создан ГПП «Беш-Таш». Государственный природный парк «Беш-Таш» образован на общей площади 13 731,5 га, из них лесные земли — 5 413 га (39%), земли сельхоз назначения (пашни, сенокосы, пастбища) — 3 735,50 га (27%), прочие земли — 4 583 га (33%).

ГПП «Беш-Таш» имеет Государственный акт о праве бессрочного пользования землей¹.

В соответствии с функциональным зонированием, утверждённым приказом ГАООСЛХ от 04.07.2016 г. №01-9/188, в заповедную зону выделено 5 895,3 га (43% от общей площади ГПП), под зону экологической стабилизации — 881 га (6,4%), под туристическую и рекреационную зону — 334,5 га (2,4%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 6 620,7 га (48,2%).

Основными лесообразующими породами являются хвойные: сосна — 2 га, ель тянь-шаньская — 1 105 га, пихта — 15 га, можжевельник древовидный — 135 га. Твердолиственные составляют 26 га и в основном, представлены ильмовыми. Площадь мягколиственных пород составляет 22 га, из них береза — 16 га. Прочих древесных пород — 16 га, кустарников — 3 579 га. Общий запас древесины — 106,9 тыс. м³.

Растительный мир представлен более 800 видами цветковых растений, из них древесно-кустарниковых около 28 видов. Животный мир представлен косулей, козерогом, зайцем, лисицей, волком, куницей, норкой, горностаем. Из птиц встречаются каменная куропатка, улар. Из представителей Красной Книги обитают барс, рысь туркестанская, беркут, кумай, балобан, бородач.

По территории парка протекает река Беш-Таш, в которой обитает радужная форель. Посещаемость парка незначительная, из-за отсутствия хороших дорог.

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

ГПП «Кыргыз-Ата». Государственный природный парк «Кыргыз-Ата» создан постановлением Правительства Республики Кыргызстан от 18 марта 1992 года № 82 с целью сохранения ценного уникального природного комплекса арчовых лесов, имеющего особую экологическую, эстетическую, геоботаническую, фаунистическую ценность и использования парка для отдыха трудящихся. Парк расположен в Наукатском районе Ошской области общей площадью 11 172 га, из них: лесные земли — 2 254,4 га (20%), земли, покрытые кустарником — 1 958,9 га (18%), земли сельскохозяйственного назначения — 3 425,70 га (31%), прочие земли — 3 519 га (31%).

ГПП «Кыргыз — Ата» имеет Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования землей¹.

Площади функциональных зон составляют: заповедная зона — 4 614,4 га (41,3% от общей площади ГПП), зона экологической стабилизации — 4 79,3 га (4,3%), туристическая и рекреационная зона — 10,7 га (0,1%), зона ограниченной хозяйственной деятельности составила — 6 067,6 га (54,3%). Функциональное зонирование утверждено приказом ГАООСЛХ от 30.12.2015 г. №01-9/339.

Площадь основных лесообразующих пород: хвойных — 1 882 га, из них ели тянь-шаньской — 5 га, лиственницы — 6 га и можжевельника древовидного (арчи) — 1 871 га. Твердолиственных пород нет. Мягколиственных — 18 га, из них березы — 18 га. Площадь кустарников составляет 373 га. Общий запас древесины — 52 тыс. м³, в том числе спелой и переспелой — 25,2 тыс. м³. Здесь произрастают более 700 видов цветковых растений, в том числе около 20 видов древесных и кустарниковых пород. Из животного мира на террито-

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

рии парка обитают косуля, лисица, волк, заяц. Из пернатых — каменная куропатка, чиль и другие. Из диких животных, занесенных в Красную книгу, встречаются рысь туркестанская, змеяд, беркут, кумай, балобан и другие.

Прием посетителей незначительный из-за удаленности его от больших городов.

ГПП «Ала-Арча». Кыргызский государственный природный парк «Ала-Арча», по времени своей организации, считается первым национальным природным парком в Средней Азии. Он был организован совместным Постановлением Центрального комитета Коммунистической партии Киргизии и Совета Министров Кыргызской Республики от 29 апреля 1976 года за №244, на базе Фрунзенского лезхоза при Госкомитете лесного хозяйства Кыргызской ССР, а с 1996 года находится при Управлении делами Президента Кыргызской Республики. Дополнительный отвод земель утверждался следующими актами: Постановлением Кабинета Министров Республики Кыргызстан от 31 октября 1991 года № 530 «Об отводе земель для государственных и общественных надобностей»; Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 сентября 2001 года № 581 «О дополнительном отводе земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча»; Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 августа 2002 года № 530 «О предоставлении земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча».

В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592 государственный природный парк «Ала-Арча» оформлен и ГПП выдан Государственный акт о праве бессрочного (без указания срока) пользования земельным участком, площадью 2346га.

Функциональное зонирование проведено в 2008 году и утверждено приказом ГАООСЛХ от 08.08.2011 г.

№ 01-3/35. При общей площади ГПП 16 484,5 га, площади функциональных зон составляют: заповедная зона — 2 736,8 га (16,6% от общей площади ГПП), туристическая и рекреационная зона — 379,9 га (2,3%), зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 13 367,8 га (81,1%).

На ландшафтах предгорных степей и горных лесов произрастают более 600 видов высших растений, в том числе 70 видов деревьев и кустарников, около 50 видов лекарственных растений, очень много медоносов и дубильных растений.

Хвойные — 723 га, в том числе сосна — 11 га, ель тянь-шанская — 165 га, лиственница — 28 га, можжевельник древовидный (арча) — 519 га. Твердолиственные породы представлены ильмовыми — 1 га, мягколиственные породы расположены на площади 69 га, в том числе берёза — 61 га, тополь — 7 га, ива — 1 га. Прочие древесные породы занимают 36 га, кустарники — 185 га.

На территории природного парка «Ала-Арча» обитает 40 видов млекопитающих, более 163 видов птиц. Такие как: архар, сибирская косуля, козерог, кабан, косуля, лисица, волк, заяц, барсук, горностай, дикобраз, куница; из птиц обычны каменная куропатка, чиль, кеклик, улар.

Из краснокнижных животных встречаются рысь туркестанская, змеяяд, беркут, кумай, балобан; из редких видов — снежный барс и гриф. Среди пестрого обилия бабочек выделяются махаоны, аполлоны, крапивницы, перламутровки.

Государственный парк служит объектом активного туризма, начиная с 1951 года, для чего в парке проложены дороги и тропы. Наиболее часто посещается туристами ледник и одноимённый водопад Ак-Сай. Ущелье пользуется большой популярностью, в нём проложено около 150 маршрутов и имеются круглогодичные альпинистские базы. В парке расположен небольшой музей природы.

От города Бишкек ведёт асфальтированная дорога. В выходные дни парк посещают до полуторы тысячи человек. При въезде в ГПП взимается входная плата.

ГПП «Саймалуу-Таш». В целях улучшения общей экологической обстановки в Кыргызской Республике, сохранения уникальных уголков природы — урочища Саймалуу-Таш в Тогуз-Тороуском районе Джалал-Абадской области, по инициативе Джалал-Абадской областной государственной администрации и Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249 образован государственный природный парк «Саймалуу-Таш». Общая площадь парка составляет 31 932,2 га, из них: лесные земли — 987 га (3%), земли, не покрытые лесом — 2 407 га (8%), пастбища — 21 020 га (66%), прочие земли — 7 509 га (24%).

На основании письма Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592, ГПП «Саймалуу-Таш» по земельно-учетной документации находится в государственной собственности. На получение правоудостоверяющей документации уполномоченные лица в местный регистрационный орган не обращались.

При выполнении работ по функциональному зонированию, парк разделен на: заповедную зону площадью 6 186 га (19,4% от общей площади ГПП), зону экологической стабилизации — 3 035,8 га (9,5%), туристическую и рекреационную зону — 4 540,9 га (14,2%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 18 169,5 га (56,9%). Функциональное зонирование утверждено приказом ГАООСЛХ от 30.12.2015 г. №01-9/339.

Основную культурную и историческую ценность парка представляют наскальные рисунки бронзового века — петроглифы, а также уникальные природные комплексы

урочища Кугарт. Саймалуу-Таш на сегодняшний день является крупнейшим в центральной Азии скоплением петроглифов. Их насчитывают здесь около 90 тысяч.

Рисунок 4

Петроглифы на территории ГПП «Саймалуу-Таш»



ГПП «Кара-Бура». В Кара-Бууринском районе Таласской области постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июня 2005 года № 233 образован государственный природный парк «Кара-Бура», общей площадью 61543,9 га. В соответствии с экспликацией земель, природному парку передано: покрытая лесом площадь — 5164 га (8%), непокрытая лесом площадь — 1102 га (2%), земли, занятые кустарниковыми насаждениями — 898 га (1%), пастбища — 14295 га (23%), под усадьбой — 1 га, прочие земли — 37607 га (61%).

Государственный акт о праве бессрочного пользования землей¹ ГПП «Кара-Бура» выдан на общую площадь 59067 га.

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016г. за № 4-29-18/6592

Площади функциональных зон составляют: заповедная зона — 4 614,4 га (41,3% от общей площади ГПП), зона экологической стабилизации — 21 916,6 га (35,6%), зона экологической стабилизации — 2 906,7 га (4,7%), туристическая и рекреационная зона — 2 084,4 га (3,4%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 34 636,2 га (56,3%). Функциональное зонирование утверждено приказом ГАООСЛХ от 18.03.2015 г. №01-9/74.

ГПП «Салкын-Тор». Государственный природный парк «Салкын-Тор» создан постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249 в целях улучшения общей экологической обстановки Кыргызской Республики, сохранения уникального уголка природы — Салкын-Тор, в Нарынской районе Нарынской области. Согласно данному постановлению Правительства КР, государственному природному парку Салкын-Тор переданы земли Нарынского лесничества Нарынского лесхоза, площадью 10 397 га и Доболуского айльного кенеша, площадью 22,3 га. Кроме этого ГПП «Салкын-Тор» переданы — 51 га земель, выделенных Нарынской районной государственной администрацией во временное пользование, сроком на 10 лет. То есть, исходя из текста постановления ГПП «Салкын-Тор», площадь земель, переданных в бессрочное пользование, равна 10 419,3 га и 51 га передано во временное пользование до 2011 года. Однако в экспликации (приложение 2 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249) *22,3 га Доболуского айльного кенеша не указаны.* Исходя из экспликации, общая площадь парка составляет 10 448 га (10 397 га + 51 га), из них: лесные земли — 2 069,1 га (20%), земли, не покрытые лесом — 1 200,9 га (11%), земли сельхоз назначения — 3 951,5 га (38%), прочие земли — 3 226,5 га (31%).

Государственный акт о праве бессрочного пользования землей ГПП «Салкын-Тор» выдан на общую площадь 10 397 га.

Функциональное зонирование проведено в 2010 году и утверждено приказом ГАООСЛХ от 08.08.2013 г. № 01-3/96. При общей площади ГПП 10 419 га, площади функциональных зон составляют: заповедная зона — 2 472,8 га (23,7% от общей площади ГПП), туристическая и рекреационная зона — 272,6 га (2,6%). Зона ограниченной хозяйственной деятельности составила 7 673,6 га (73,7%).

На территории парка обитают медведь, рысь, каменная куница, горный козел, косуля, волк, лисица, улар, кеклик, белка, заяц, барсук, сурок и т.д. Флора парка насчитывает около 300 видов растений, растут лекарственные растения, такие как: золотой корень, мята, женьшень и др. На территории парка расположены природная пещера Кожо- Ункюр, исторический холм Дюбели, ключевой родник Кургак, интересные объекты зоны отдыха Салкын-Тор. Очень красивы скалистые ущелья Кок-Жайык, Беркут-Уя, Кызыл-Зоо.

3.3. Ресурсы государственных природных парков

Социально-экономические условия

Горы (выше 1 500 метров над уровнем моря) покрывают свыше 90% территории страны, где проживает около 14% населения. 86% населения и все пахотные земли сконцентрированы на 7% территории, которую занимают долины и равнины.

Главной отраслью сельского хозяйства Кыргызской Республики является животноводство, степень развития и продуктивность которого зависит, прежде всего, от урожая и правильного использования пастбищ. Как пока-

зали результаты мониторинга пастбищ (данные Кыргыз-гипрозема), различным степеням деградации подверглись все виды пастбищ, не только равнинные, весенне-осенние, но и отдельные массивы горных и высокогорных пастбищ.

- 1) В Чуйской области расположено два Государственных природных парка: КГПП «Ала-Арча» и ГПП «Чон-Кемин». Чуйская область является наиболее густо населенной (более 1,5 млн. человек) в Республике. Близость к столице страны делает эту зону уязвимой, ввиду сильного рекреационного пресса со стороны городских жителей, посещающих ближайшие к городу Бишкек национальный парк, альплагерь, заказники, горнолыжные базы, бальнеологические теплые источники и т. д. Основная проблема для всего региона Чуйской долины — приток вынужденных мигрантов из других областей и, как следствие этого явления — высокий уровень безработицы, расширение антропогенных площадей под населенные пункты.

До организации природного парка «Ала-Арча» территория урочища интенсивно использовалось под выпас скота. Хозяйства Аламудунского и Сокулукского районов выпасали до 9 000 голов овец, до 5 000 голов крупного рогатого скота. Кроме того, ежегодно по ущелью через перевал Ала-Арча на летние пастбища в Суусамыр прогоняли около 60 тысяч голов скота. В результате бессистемной пастьбы скота на протяжении десятков лет, большой нагрузки его на единицу земельной площади, нерегулируемого потока отдыхающих и отсутствия элементарной охраны урочища от потрав, порубок, пожаров, природные ландшафты, флора и фауна урочища подвергались значительным изменениям. Все эти обстоятельства, а также отсутствие мест массового, культурного отдыха городского населения столицы, послужили поводом для

организации природного парка расположенного в 35 км от города Бишкек.

На территории ГПП «Чон-Кемин» расположено около 30 усадеб. Природный парк соседствует с населенными пунктами с интенсивным ведением хозяйства. На территории природного парка «Чон-Кемин» разрешена хозяйственная деятельность: пашни, сенокосы, лесхозы, охотхозяйства, разрешена туристическая деятельность. Интенсивная хозяйственная деятельность, близость населенных пунктов, сами по себе являются фактором беспокойства для диких животных.

2) Основной угрожаящий фактор для Иссык-Кульской области — чрезмерная рекреационная нагрузка. По побережью озера Иссык-Куль находится более 200 пансионатов, домов отдыха и др. За год данную зону посещают несколько сот тысяч туристов, которые также поднимаются в высокогорные участки данной зоны и представляют фактор беспокойства для животных. Население участвует во многих видах деятельности — традиционное животноводство, растениеводство (пшеница, картофель, бобовые, овощные, технические культуры), садоводство, рыболовство, пчеловодство, промысловая охота (ондатра). Активно осваиваются современные сервисные услуги туристического бизнеса: в курортный сезон население предлагает различные виды услуг отдыхающим, что является основным источником дохода большинства семей.

Вблизи ГПП «Каракол» расположен город Каракол с численностью населения 70 978 человек, с. Таш-Кыя — 1 884 чел., с. Челпек — 3 214 чел., с. Жолголот — 2 242 чел.

Таблица 2.
Получатели выгод экосистемных услуг на примере ГПП «Каракол»¹

Экосистемы	Экосистемные услуги	Выгоды	Получатели выгод
Лесная экосистема	Обеспечивающие услуги	Получение древесной и недревесной продукции леса, обеспечение водой	Местные жители, бизнес-структуры
	Регулирующие услуги	Предотвращение изменения климата, путем поглощения и хранения углерода	Мировое сообщество
	Культурные (рекреационные) услуги	Туризм, отдых, здоровье, благополучие местных жителей	Приезжие, местные жители, бизнес-структуры
Экосистема среднегорных степей и лугов	Обеспечивающие услуги	Получения сена	Местные жители
Экосистема субальпийских лугов	Обеспечивающие услуги	Получения мяса, молока	Местные жители, бизнес-структуры
	Культурные услуги	Туризм, отдых, здоровье, благополучие местных жителей	Местные жители, бизнес-структуры

¹ Проект «Экономическая оценка экосистемных услуг ГПП «Каракол»2016г.

ГПП «Хан-Тенири» расположен в высокогорном труднодоступном месте. На территории парка расположены одни из высочайших вершин на территории СНГ: пик Победы (7 439 м) и Хан-Тенири (6 995 м).

3) Территория Таласской области характеризуется труднодоступностью, в зимнее время многие населенные пункты отрезаны от мира. Коммуникационные сети слабо развиты. Население в основном занято животноводством, заготовкой плодов. В следствии плохой обеспеченности местного населения энергоресурсами, в виде топлива, и на строительные нужды используются местные леса. Наблюдается высокий уровень миграции населения в Чуйскую область и трудовая миграция трудоспособного населения в ближнее зарубежье.

На территории области расположено два Государственных природных парка: ГПП «Кара-Бура» и ГПП «Беш-Таш».

4) Нарынская область малозаселенная. Сельское население занято в основном животноводством, развито яководство. На территорию зоны приходится большое количество частных охотничьих и туристических хозяйств, предоставляющих услуги для зарубежных охотников и альпинистов. На территории области расположен ГПП «Салкын-Тор».

5) Джалал-Абадская область известна своими орехоплодовыми лесами. Несмотря на особую ценность этих лесов, около половины их площади находится в хозяйственном использовании, где проводится сенокосение, сбор плодов и бессистемный выпас скота с чрезмерной пастбищной нагрузкой. Область характеризуется большой плотностью населения, высоким уровнем безработицы, нехваткой земли. Население, проживающее в указанной области, в основном сельское, занятое в животноводстве и растениеводстве. Основной источник доходов жителей — сбор и продажа плодов,

разведение домашнего скота. На территории области расположено три Государственных природных парка: Кан-Ачу, Саймалуу-Таш, Авлетим-Ата.

- 6) Плотность населения Ошской области достаточно высокая. По причине безработицы и нехватки земли наблюдается усиленная миграция трудоспособного населения. Основные занятия населения: животноводство и растениеводство. Характеризуется обилием высокогорных пастбищных угодий, которые местное население использует весьма нерационально, что привело к оскудению растительного состава альпийских и субальпийских лугов. Площади арчовых и других лесов повсеместно сокращаются в результате их бесконтрольной рубки населением на строительные нужды и топливо. На территории области находятся Государственные природные парки: Кыргыз-Ата, Кара-Шоро.
- 7) Население Баткенской области преимущественно сельское. В результате миграционных процессов, численность населения резко сократилась. Население занято в основном отгонным животноводством, а также выращиванием табака, фруктов, ковроткачеством. Низкий уровень жизни вынуждает население вырубать арчовые леса для топлива и заниматься незаконной охотой на диких животных. ГПП «Саркент», единственный природный парк в Баткенской области.

Рост численности населения в горах и увеличение поголовья скота, приводит к ухудшению состояния биоразнообразия и фрагментации экосистем. Благополучие большинства людей, проживающих вблизи государственных природных парков, напрямую зависит от них. Население промышляет сбором орехов и фруктов, пасут скот и заготавливают дрова. Из-за дороговизны и отсутствия централизованных поставок угля, большинство домохозяйств отапливаются дровами, заготовленными

в результате незаконных рубок лесов в поймах рек и на склонах.

Земельные ресурсы

Горная территория и природно-климатические условия Кыргызстана предопределили развитие основных отраслей сельского хозяйства — растениеводство и животноводство¹. Наличие обширных горных территорий обуславливает ограниченный ресурс земли для выращивания сельскохозяйственных культур. Несмотря на свою малую площадь, особо охраняемые территории играют значительную роль в регулировании грунтового и поверхностного стока, привлечении дополнительных осадков, защите берегов от размывания, а почвы от эрозии, препятствуют сходу снежных лавин, развитию разрушительных селей и паводков, а также выполняют другие важные экосистемные функции.

Таблица 3

Распределение земельного фонда по категориям земельных угодий (на начало года)

Данные национального статистического комитета, тыс. га	2014	2015
Всего В том числе:	19994,9	19994,9
земли сельскохозяйственного назначения	6544,1	6542,6
земли особо охраняемых природных территорий	742,4	823,8
земли лесного фонда	2600,0	2600,0
земли водного фонда	767,3	767,3

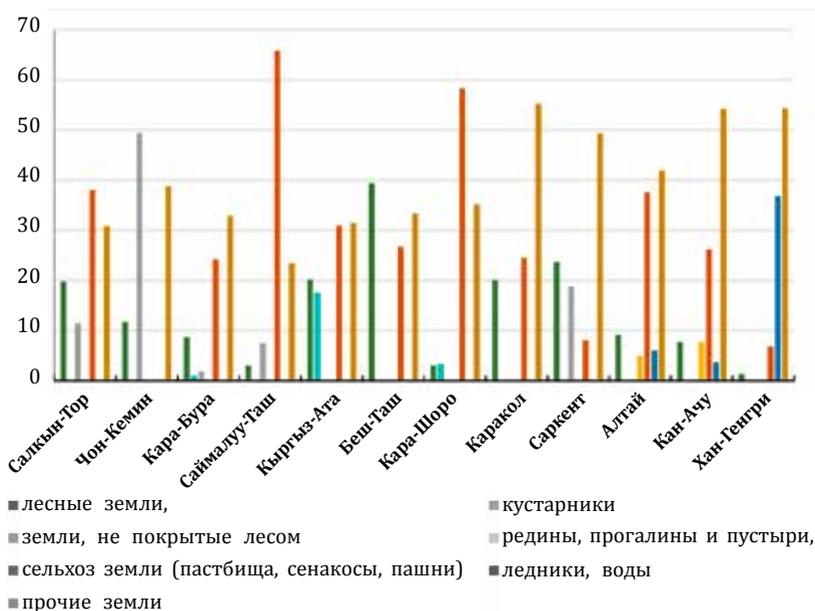
¹ Программа по адаптации сельского и водного хозяйства к изменению климата на 2016—2020 гг. <http://climatechange.kg/wp-content/uploads/2014/12/SELHOZ-Programma-IK-12.pdf>

Государственный отчет о состоянии и использовании земельного фонда Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2015 года Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 19 октября 2015 года № 522-р	2014 Общая площадь (га)	2015 В том числе орошаемая (га)
Всего земли особо охраняемых природных территорий:	823 820	2 426
в том числе в частной собственности	1 799	138
в том числе в государственной собственности	821 979	2 282
в том числе в муниципальной собственности	42	6
Земли лесного фонда (государственные)	2 600 006	12 496

В соответствии с постановлениями Правительства о создании государственных природных парков происходит трансформация различных категорий земель в земли «особо охраняемых природных территорий». Тем самым, де-юре повышается режим государственной охраны. Из хозяйственного оборота изъято 113 164,5 га. сельскохозяйственных земель, в основе своем пастбища. Исходя из приведённой ниже диаграммы, сельскохозяйственные земли (пастбища, сенокосы, пашни), в общей площади природных парков занимают от 7—8% (ГПП «Хан-Тенири», ГПП «Саркент» соответственно) до 58% ГПП «Кара-Шооро» и 66% ГПП «Саймалуу-Таш». На практике же, на территории природных парков осуществляется деятельность, которая запрещена на сельскохозяйственных землях.

Диаграмма 2

Экспликация земель Государственных природных парков
(в % к общей площади ГПП)



В среднем, по 12-ти природным паркам, лесные земли занимают 59 164,9 га (14% от общей площади). Без учета ГПП «Ала-Арча» и «Авлетим».

Средний показатель площадей («Прочие земли»), переведенных под особую охрану в природные парки — 26 721,45 га или 40% от общей площади природных парков в соответствии с экспликациями земель.

Одной из проблем устойчивого использования земель Государственных природных парков, является отсутствие достоверной информации о количестве и качестве земель, находящихся в ведении природных парков.

Исходя из ответа Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 за № 4-29-

18/6592, четыре из четырнадцати Государственных природных парков не имеют Государственного акта о праве бессрочного (без указания срока) пользования землей. К ним относятся: ГПП «Саймалуу-Таш», ГПП «Авлетим-Ата», ГПП «Кан-Ачу» и ГПП «Хан-Тенири»

Информация об общей площади занимаемых ГПП земель в разных правоустанавливающих актах не совпадают:

- 1) **ГПП «Каракол»** — в соответствии с постановлением Правительства КР «Об организации государственного природного парка «Каракол» в Ак-Суйском районе Иссык-Кульской области» от 15 апреля 1997 года № 225 общая площадь парка равна 38 256 га, по Госакту о праве пользования — 38 148 га, по данным ГАООСЛХ при осуществлении зонирования — площадь составила 38 095,3 га.
- 2) **ГПП «Кара-Шоро»** — согласно постановления Правительства, площадь составляет 8 450 га, по Госакту — 14 340 га.
- 3) **КГПП «Ала-Арча»** — площадь земельного участка, согласно Госакту¹ о праве пользования землей, равна 2 346 га, в соответствии с функциональным зонированием общая площадь ГПП составляет 16 484,5 га. В соответствии с нормативными правовыми актами² о дополнительном отводе земель КГПП «Ала-Арча»,

¹ В соответствии с письмом Государственной регистрационной службы при Правительстве КР от 27.12.2016 г. за № 4-29-18/6592

² Постановление Кабинета Министров Республики Кыргызстан от 31 октября 1991 года № 530 «Об отводе земель для государственных и общественных надобностей»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 сентября 2001 года № 581 «О дополнительном отводе земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 августа 2002 года № 530 «О предоставлении земель Кыргызскому государственному природному парку «Ала-Арча»

суммарная площадь должна составлять 18 757,1 га (50 га — 1991 г., 17,2 тыс. га земель — 2001 г., 1 507,1 га — 2002 г).

На сайте КГПП «Ала-Арча» указано, что *«согласно технико-экономическому обоснованию, территория первого Кыргызского Государственного природного парка «Ала-Арча» проектировалась на площади 19,4 тыс.га. Отведены были земли до 2010 года только 2 286 га, на которых и было проведено в 1996—1997 гг. На текущий период проведено лесоустроительные работы. Получен Госакт на дополнительный отвод земель на 14 139 га. Общая территория КГПП «Ала-Арча» составляет 16 484,5 га».*

- 4) **ГПП «Кара-Бура»** — в соответствии с постановлением Правительства о создании парка и при зонировании, площадь природного парка указана равной 61 543,9 га, по Госакту — 59 067 га.
- 5) **ГПП «Салкын-Тор»** — исходя из текста постановления Правительства ГПП «Салкын-Тор», площадь земель, переданных в бессрочное пользование, равна 10 419,3 га и 51 га во временном пользовании до 2011 года. Однако в экспликации (приложение 2 к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2001 года № 249), 22,3 га Доболуского айильного кенеша не указаны. Исходя из экспликации, общая площадь парка составляет 10 448 га (10 397 га + 51 га). Из них: лесные земли — 2 069,1 га (20%), земли, не покрытые лесом — 1 200,9 га (11%), земли сельхоз назначения — 3 951,5 га (38%), прочие земли — 3 226,5 га (31%). В Государственном акте о праве бессрочного пользования землей ГПП «Салкын-Тор» указано, что общая площадь ГПП равна 10 397 га. При функциональном зонировании, проведённом в 2010 году, общая площадь ГПП равна 10 419 га.

- б) **ГПП «Авлетим».** Постановлением Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 июня 2010 года № 67 на землях лесхоза «Авлетим» создается Государственный природный парк. Однако, до сих пор специально уполномоченный орган, Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, данные земли считает землями лесхоза. Никаких мероприятий по переводу земель лесного хозяйства в категорию земель особо охраняемых природных территорий (регистрацию, экспликацию, зонирование и прочие) не проведено. Специалисты данного ведомства не в курсе того, что уже 6 лет как должен был быть создан природный парк «Авлетим».

Степень детализации при экспликации земель в разных постановлениях Правительства об образовании государственных природных парков разная. Например, в парках «Саркент» и «Кара Шоро» в экспликации отмечены только 4 вида земельных угодий. В экспликации к постановлению Правительства КР от 26 января 2016 года № 27 «Об образовании Государственного природного парка «Алатай» площади земельных угодий расписаны по 11 видам земельных угодий.

Биоразнообразие

В наибольшей степени биологическое и ландшафтное разнообразие сохраняется на особо охраняемых природных территориях (ООПТ). Поэтому увеличение их площади, обеспечение установленного режима и реальной охраны является одним из приоритетных направлений в работе по сохранению природной среды. ООПТ предназначены для сохранения типичных и уникальных природных ландшафтов, разнообразия животного и растительного мира, охраны объектов природного и культурного наследия.

Таблица 4.

Размещение и основные характеристики природных национальных парков в 2014 г.

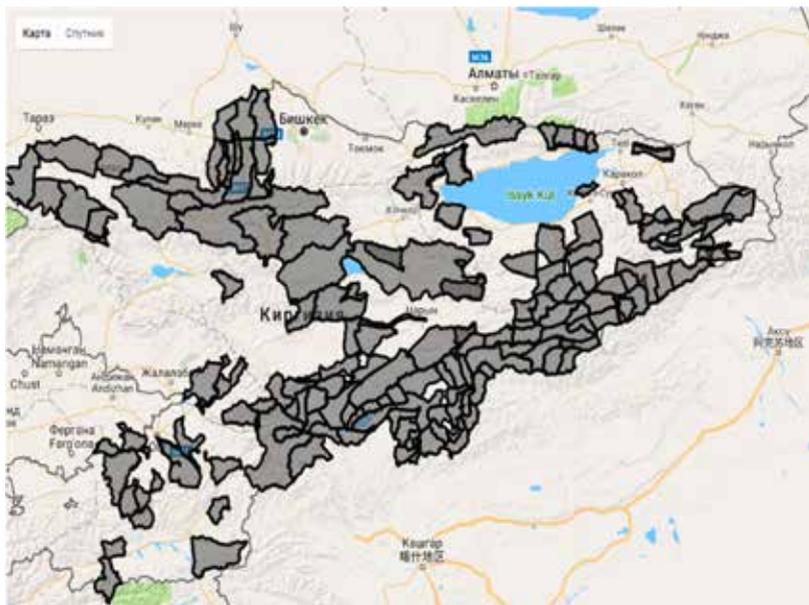
	Общая площадь га	Число охраняемых видов, единиц		
		зверей	птиц	растений
Баткенская область Саркент	40 000,0	477	173	449
Джалал-Абадская область Саймалуу-Таш	32 007,2	138	89	130
Иссык-Кульская область Каракол	38 159,3	771	356	232
Нарынская область Салкын-Тор	10 419,3	173	75	500
Ошская область Кара-Шоро Кыргыз-Ата	14 340,0 11 172,0	554 675	702 782	25 25
Таласская область Беш-Таш	13 650,0	3 924	1 133	87
Чуйская область Ала-Арча Чон-Кемин	21 094,6 123 654,0	1 760 5 779	724 796	800 631
Всего	304 496,4	14 251	4 830	2 879

Данные национального статистического комитета КР.

Основной угрозой биоразнообразию является антропогенное воздействие на места их обитания. Ухудшение условий обитания и сокращение площадей естественных экосистем в местах обитания флоры и фауны является следствием нерационального землепользования, перевыпаса, частого и/или сплошного сенокошения, отторжения земель (для строительства дорог, водохранилищ, карьеров и т. д.), браконьерства, интенсивной рубки леса, изменения режима водотоков, загрязнения мусором и химическими веществами, применения пестицидов и т. п. явлений.

Рисунок 5

Карта охотничьих хозяйств КР



Информация с официального сайта Департамента природных ресурсов Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики <http://ohota.hostzi.com/>.

В Кыргызстане около 100 охотничьих хозяйств занимают 14,67 млн гектаров земель. Некоторые ГПП практически со всех сторон окружены охотничьими угодьями. Нелегальная и легальная охота как местного населения, так и приезжих охотников, одна из причин сокращения популяций наиболее ценных крупных видов млекопитающих.

В СМИ часто отмечается факты браконьерства и незаконной заготовки древесины на территориях государственных природных парков. К примеру, на сайте информационного агентства Turmush от 19.09.2016 г., было

сообщение директора парка «Кара-Шоро» Болота Жээнбекова о том, что: *«В Узгенском районе, на территории государственного национального природного парка «Кара-Шоро», зарегистрирована незаконная охота на кийика¹. По его словам, в настоящее время проводится работа по установлению граждан, незаконно отстреливших кийика. «На территории нашего заповедника зарегистрирован факт охоты на кийика. Мы передали в РОВД Узгенского района список подозреваемых граждан, в настоящее время проводится проверка. Кроме того, зарегистрировано два факта незаконной заготовки и вывоза дров. В отношении этих граждан составлены акты и наложены штрафы», — проинформировал он.*

Леса занимают относительно малую площадь на территории ГПП и играют важную роль в поддержании экологического равновесия. Тем не менее, существуют как браконьерские, так и другие виды рубок (санитарные и прочие), которые часто являются прикрытием для заготовки деловой древесины. В последнее время наблюдается неконтролируемая вырубка деревьев и кустарников, что ведет к обезлесению, потере плодородного слоя почвы и, соответственно, к образованию пустынь. Бедность населения, особенно в горных районах, а также энергетический дефицит, являются причиной, ведущей к увеличению незаконной вырубки лесов, а также к хищническому сбору недревесных продуктов леса.

9 декабря 2016 г. на сайте интернет агентства «24.kg»² вышла статья под названием «Лесник рубит, столяр пилит. Оба незаконно». В статье указано, что *«В Аксыйском районе Джалал-Абадской области идет незаконная вырубка лесов.*

¹ «...горный козел, горный баран, косуля, известные в народе под общим названием кийик.» Интернет статья «Киргизы: племенной тотемизм».

² http://24.kg/obschestvo/41278_lesnik_rubit_stolyar_pilit_oba_nezakonno/

Об этом ИА «24.kg» сообщили активисты из общественного движения «Экотартип». По словам его председателя, Данияра Малабаева, только в ноябре, на территории лесного хозяйства «Авлетим», произошло четыре факта рубки леса. Как рассказал житель села Авлетим Аксыйского района Эльчибек Станбеков, 16 ноября они с сельчанами обнаружили груженную пихтой машину. Позже они задержали владельца груза и сообщили в правоохранительные органы. «Владельцем груза оказался лесничий по имени Анарбек, но, как узнали позже, вместо того чтобы привлечь к ответственности, его даже повысили в должности», — рассказал Данияр Малабаев. (примечание, в соответствии с постановлением Временного Правительства КР от 7 июня 2010 г. № 67 земли лесхоза «Авлетим» переданы ГПП «Авлетим-Ата»).

Рисунок 6

Незаконная вырубка лесов на территории «Авлетим»



Естественные пастбища являются источником дешевого корма для скота и источником растительных ресурсов. Геоботанические обследования пастбищ последних лет подтвердили данные о резком ухудшении травостоя: повсеместном снижении урожайности, выпадении ценных кормовых трав и широком распространении сорных некормовых растений. Ухудшение состояния пастбищ

представляет собой опасность не только в плане снижения запасов пастбищных кормов. Деградация пастбищ ведет к исчезновению отдельных, наиболее чувствительных к выпасу видов растений, утрате своеобразных горных ландшафтов, обеднению биоразнообразия и генофонда. Кроме того, пастбищная эрозия на горных склонах способствует развитию водной эрозии, которая приводит в горах к необратимым процессам. Разрешение на выпас скота в природных парках отрицательно сказывается не только на подросте подлеска древесных пород, но также приводит к направленному выеданию домашними животными отдельных групп растений. Неконтролируемый сбор лекарственных трав, плодов и ягод — все это факторы, препятствующие естественному восстановлению лесов.

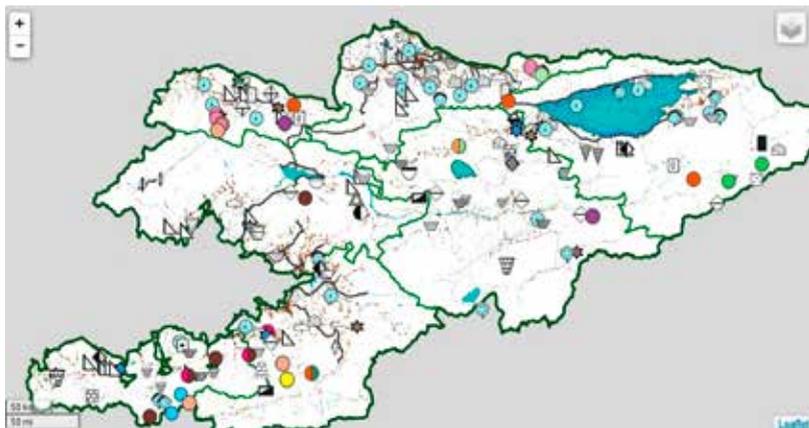
Недропользование

В качестве особого фактора, воздействующего на биоразнообразие, можно выделить влияние горнодобывающей промышленности. Воздействие горнодобывающей промышленности начинается на стадии поиска полезных ископаемых и возрастает кратно на стадии освоения месторождения. Значительно увеличиваются площади природных ландшафтов, отторгаемых для развития непосредственного производства и необходимой инфраструктуры, увеличивается интенсивность химического загрязнения, возрастают экологические риски, резко возрастает вероятность техногенных катастроф, со всеми негативными последствиями этого явления.

Примеры воздействия горнодобывающей промышленности на устойчивое развитие Государственных природных парков:

- 1) Более двух лет Правительством КР рассматривался вопрос о выводе лицензионной площади на золото «Кылдоо» из территории национального парка «Сай-

Карта месторождений КР



Источник официальный сайт Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования <http://www.geo.gov.kg/>

малуу-Таш». «На участке «Мин-Теке», где имеются угольные залежи, наши граждане сидят без работы, участок «Кылдоо» с прогнозными 6,5 тоннами золота, нужен для продления срока службы золоторудного комбината «Макмалалтын». Согласие госорганов на трансформацию земель было получено еще полтора года назад, самым первым свое согласие дало Госагентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства. Но из-за бюрократических проволочек это дело тянется уже больше полутора лет.», — сказал Т. Сарпашев 16 января 2015 года на пресс-конференции в г. Бишкек. 19 февраля 2016 года вышло Постановление Правительства Кыргызской Республики от № 79 о том, что территория ГПП «Саймалуу-Таш» уменьшена на 75 га.

- 2) Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 13 июня 2009 года № 374

«Об изменении границ Государственного природного национального парка «Чон-Кемин»: «в целях привлечения инвестиций в горнодобывающую отрасль из состава земель государственного природного национального парка были выведены:

- участок «Ак-Тюз»;
- участок «Окторкой».

После выхода постановления Правительства КР Государственным агентством по геологии и минеральных ресурсов при Правительстве КР были выданы лицензии на право пользования недрами на этих участках. Геологическими компаниями были начаты работы. Однако, 15 февраля 2012 года действие постановления Правительства КР от 13 июня 2009 года № 374 отменено постановлением Правительства КР за № 93, выведенные ранее участки вернули в состав ГПП «Чон-Кемин». Это привело к судебному разбирательству (подробнее в разделе «Конфликты»).

На ныне существующей территории природного парка «Чон-Кемин» долгие годы велась добыча полезных ископаемых, в том числе и открытым способом. На территории парка были с советского времени расположены такие источники радиоактивного загрязнения и загрязнения тяжелыми металлами, как: карьер с отвалами пород, обогатительная фабрика, хвостохранилища №№ 1—4, склад концентрата, остатки хвостов в пойме реки. Актюзские хвостохранилища эксплуатировались Актюзской рудообогатительной фабрикой с 1932 г. На объекте велась добыча и обогащение полиметаллических руд. Накоплено четыре хвостохранилища с общим объемом: 4 млн. 700 т. м³. Загрязняющие вещества: цинк, свинец, кадмий, молибден, торий, содержащие элементы.

Рекреационные ресурсы

Устойчивый туризм — это туризм, который подразумевает неограниченно долгое поддержание ресурсов, на которых он базируется. В качестве примера устойчивого развития туризма взяты принципы, принятые Шведским Агентством по защите окружающей среды:

- неистощительное, устойчивое использование природных ресурсов;
- сокращение избыточного потребления и отходов;
- обеспечение сохранения природного, социального и культурного разнообразия;
- тщательное планирование, комплексный подход, интеграция экотуризма в планы регионального развития;
- поддержка местных экономик;
- участие местного населения в развитии туризма и разделение ими финансовых и других преимуществ от этой деятельности;
- консультирование заинтересованных лиц и общественности;
- обучение персонала;
- ответственный маркетинг туризма.

Туризм в Кыргызстане, является развивающимся сектором с большими экономическими возможностями. Привлекательные стороны туризма включают в себя культурный туризм, походы, экотуризм, летний туризм, зимние виды спорта, альпинизм, горячие источники и спа-центры, охота и наблюдения за дикой природой. Кыргызстан относится к числу стран, которые еще не полностью выработали свое отношение к туризму на особо охраняемых природных территориях. Возможно это связано с неоднозначностью и противоречивостью самого явления, ведь с одной стороны, экотуризм позволяет привлечь средства на природоохранные мероприятия и на повышение занятости/доходов населения, а с другой, привлекая все большее

количество туристов, будет труднее избежать возрастания нагрузки на экосистемы и воздействия на традиционный уклад жизни местного населения.

Таблица 5

**Структура приезжих туристов в ГПП «Каракол»
по регионам проживания в год¹**

№	Страны	Кол-во туристов, чел	Доля приезжих туристов, %
1	Кыргызстан	53405	51
2	Казахстан	16802	16
3	Россия	31769	30
4	Азия	1205	1
5	Европа	2100	2
Всего:	105280		

ГПП «Ала-Арча» в выходные дни посещают в среднем полторы тысячи человек. И с каждым годом посещаемость парка увеличивается. В 2010 г. была принята максимальная суточная емкость для посетителей и транспортных средств в КГПП «Ала-Арча», на уровне 150 автомобилей и 755 посадочных мест ежедневно².

С одной стороны, в некоторых природных парках проблемой является высокая посещаемость при отсутствии научно обоснованных экологических емкостей территорий, с другой стороны, отсутствие дорог, удаленность от больших городов, близость к государственной границе, сказывается на слабой посещаемости других природных парков.

Являясь по сути своей научными центрами и имея богатый практический опыт по охране ландшафтов, ра-

¹ Проект «Экономическая оценка экосистемных услуг ГПП «Каракол»2016г.

² Сайт КГПП «Ала-Арча» <http://ala-archa.kg>

стительного и животного мира, природные парки должны своей деятельностью показывать принципы природоохранного подхода в процессе природопользования. Однако, познавательным наполнением экотуров в Кыргызстане в последние 10 лет еще никто серьезно не занимался, поскольку у ООПТ нет на это средств, а туристические компании не усмотрели своего интереса в этом процессе. Загрязнение природных территорий, водоемов, вырубка деревьев, особенно в Иссык-Кульской области, демонстрируют туристам наше отношение к собственной природе. Отсутствие признаков согласованного экологического поведения, как у местного населения, так и у большинства внутренних туристов, а также части туристов из СНГ, становится слишком очевидным.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются туристы при посещении Государственных природных парков:

- недостаток информированности о данной охраняемой территории;
- безопасность;
- отсутствие специальных мест для сбора отходов;
- плохое состояние/отсутствие пунктов гигиены;
- отсутствие мест для разведения костров;
- отсутствие квалифицированного персонала;
- отсутствие пунктов питания;
- отсутствие мест отдыха/ночлега.

По мнению туристических операторов, среди проблем «лидируют», как раз такие, которых в ООПТ не должно быть по определению. В силу отсутствия мест для сбора отходов, туалетных помещений и прочих санитарно-бытовых объектов, вместо сохранения природы будет получен обратный результат, ведь получается, что турист ставится в ситуацию вынужденного загрязнителя природы, а это полностью противоречит мотивам посещения им парка. Значит, такому заповеднику или парку лучше работать

в закрытом режиме, не допуская рекреации на своей территории. Если заниматься серьезно туризмом на охраняемых территориях, тем более экологическим, то требуется всесторонняя подготовка к приему туристов: организационная, техническая, научная, маркетинговая и т. д.

Для устойчивого развития туризма в ГПП необходимо разработать план управления природными территориями в сотрудничестве с местными сообществами, с учетом мероприятий по сохранению биоразнообразия и ландшафтов.

Зонирование

В соответствии со статьей 21 Закона КР «Об особо охраняемых природных территориях» в государственных природных парках выделяются следующие зоны: заповедного режима; экологической стабилизации; туристской и рекреационной деятельности; ограниченной хозяйственной деятельности.

В **зонах заповедного режима** государственных природных парков устанавливается режим, предусмотренный для государственных заповедников.

В **зонах экологической стабилизации** устанавливается режим охраны с запрещением хозяйственной и рекреационной деятельности, за исключением регулируемого экологического туризма и проведения мероприятий по восстановлению нарушенных природных комплексов и объектов.

В **зонах туристской и рекреационной деятельности** Правительством Кыргызской Республики устанавливается режим охраны, обеспечивающий сохранение природных комплексов и объектов, на территории которых допускается регулируемая туристская и рекреационная деятельность, в том числе организация туристских маршрутов, троп, устройство бивачных стоянок и смотровых площадок с учетом норм рекреационных нагрузок.

В зонах **ограниченной хозяйственной деятельности** размещаются объекты административно-хозяйственного назначения, ведется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения охраны и функционирования государственного природного парка, обслуживания его посетителей, осуществляется строительство и эксплуатация гостиниц, кемпингов, музеев и других объектов обслуживания туристов.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» в зоне ограниченной хозяйственной деятельности разрешается больше видов деятельности, чем в Законе «Об ООПТ».

Исходя из данных результатов зонирования Государственных природных парков, предоставленных специалистами ГАООСЛХ, площади, занимаемые заповедными зонами, составляют от 16,6% общей площади КГПП «Ала-Арча» до 73,1% у ГПП «Хан-Тенири». В среднем по паркам заповедная зона занимает 36,7% от общей площади парков.

Зона экологической стабилизации, туристическая и рекреационная зона занимают незначительные площади: от 0,1% — туристическая и рекреационная зона ГПП «Кыргыз-Ата» до 14,9% — зона экологической стабилизации ГПП «Чон-Кемин». Среднее значение площади зоны экологической стабилизации равна 6%, туристической и рекреационной зоны — 4%.

Территории, отданные под зону ограниченной хозяйственной деятельности, составляют от 22,3% ГПП «Хан-Тенири» до 81% КГПП «Ала-Арча». В среднем, площадь, отданная под зону ограниченной хозяйственной деятельности по всем паркам равна 53,3%.

При проведении оценки ситуации в области управления ГПП выявлено, что в соответствии с постановлениями

Правительства КР о создании Государственных природных парков, в категорию «Земли особо охраняемых природных территорий», передается около 31% земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и особо ценные сельскохозяйственные угодья, а именно: пашни, сенокосы, пастбища, земли занятые древесно-кустарниковыми насаждения. То есть, тем самым повышается режим охраны данных земель. Однако, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики № 677, в зоне ограниченной хозяйственной деятельности, которая занимает в среднем около 53,3% от территорий ГПП, разрешаются такие виды деятельности, которые запрещены на землях сельскохозяйственного назначения, в том числе капитальное строительство зданий и сооружений.

При проведении ГАООСЛХ работ по функциональному зонированию, не были учтены охранные зоны водных объектов. В соответствии с главой 10 Водного кодекса Кыргызской Республики от 12 января 2005 года № 8 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.06.2016 г.) к видам охранных зон водных объектов относятся:

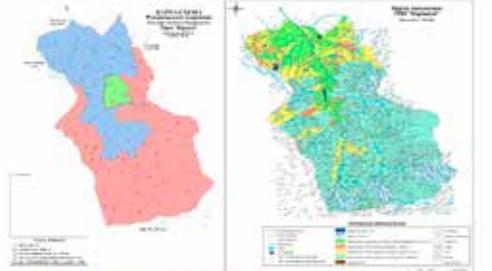
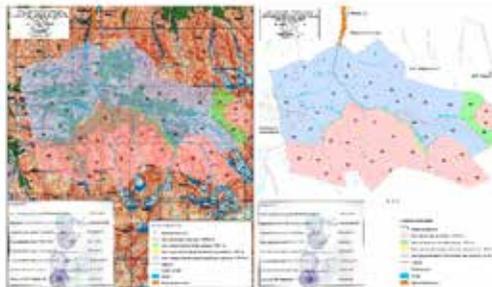
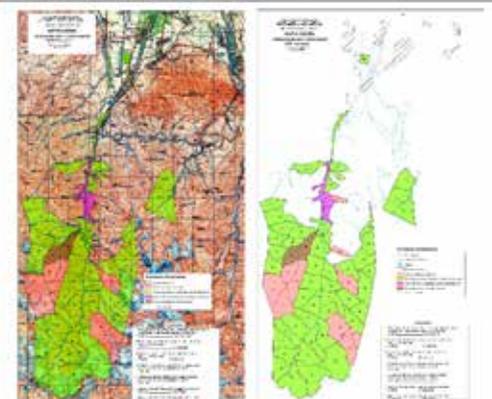
- зоны санитарной охраны;
- зоны формирования стока;
- зоны охраны подземных вод;
- водоохранные зоны.

Охранные зоны водных объектов не отображены на картах зонирования и не выведены из зон ограниченной хозяйственной деятельности.

Например, в ГПП «Ала-Арча» в зону ограниченной хозяйственной деятельности попадает пойма реки Аларча и прилегающие ледники.

Таблица 6

Примеры функционального зонирования
Государственных природных парков

Карты зонирования ГПП	Описание
	<p>ГПП «Каракол»</p> <p>ГПП Каракол</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ зона охраны 5% ■ зона экологической стабильности 50% ■ рекреационная и развлекательная зона 30% ■ зона традиционной хозяйственной деятельности 10%
	<p>ГПП «Кыргыз-Ата»</p> <p>ГПП Кыргыз-Ата</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4
	<p>ГПП «Ала-Арча»</p> <p>ГПП Ала-Арча</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4

3.4. Аренда, конкурсы

Для сохранения целостности экологической системы Государственных природных парков действующим законодательством введен режим особой охраны их территорий. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики» предполагает передачу в аренду земельных участков, расположенных в границах природных парков, а также особый порядок заключения таких договоров аренды. В аренду земельные участки передаются на основании конкурса с последующим заключением договора на срок до 5 лет — краткосрочная аренда или долгосрочным — от 5 и более лет, за исключением пастбищ (которые предоставляются только на один сезон) и объектов историко-культурного наследия. Коррупционные риски при предоставлении в аренду земель на территории природных парков отражены в заключении по итогам проведенной ОО «Независимая экологическая экспертиза» антикоррупционной экспертизы Постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики». В заключении сделан вывод, что вышеуказанное Положение содержит нормы в отношении порядка организации и проведения конкурсов, допускающие наличие дискреционных полномочий чиновника, а также нормы, имеющие разрыв регулятивной последовательности в правовом акте. Таким образом, недобросовестный чиновник, с одной стороны, получает возможность оказывать преференции «своим» фирмам, а с другой — извлекать «ренту» за допуск на конкурс. Иными словами, благодаря пробелам

в нормативном правовом акте, создаются условия для формирования типичного коррупционного рынка.

В октябре 2016 года под руководством Совета Обороны КР в рабочей группе из 12 профильных министерств (включая Прокуратуру КР) был разработан и утвержден детализированный «План мероприятий по демонтажу системной коррупции в ГАООСЛХ КР», в котором отражены аналогичные коррупционные риски при лесохозяйственной деятельности, включая и на территориях ООПТ:

- Коррупционный риск 14: Наличие дискреционных полномочий в госоргане, а также размытость зон ответственности и функций подведомственных департаментов.
- Коррупционный риск 15: Риск преследования личных интересов сотрудников лесничеств и лесхозов при ведении лесохозяйственной деятельности
- Коррупционный риск 16: Слабая регламентация, и наличие отсылочных и бланкетных норм в регулировании рубок.
- Коррупционный риск 17: Предоставление права пользования лесосечным фондом с соответствие с интересами ведомства.
- Коррупционный риск 18: Предоставление права на ведение общинного лесного хозяйства аффилированным лицам.
- Коррупционный риск 20: Незаконные решения о предоставлении в аренду земель Гослесфонда, включая выдачу разрешений на лесопользование.
- Коррупционный риск 21: Возможность сокрытия, присвоения арендной платы за пользование лесом.
- Коррупционный риск 22: Возможность сокрытия и присвоения платы, взимаемой с туристов на территории ООПТ.

В целях выяснения ситуации с возможностью получить в аренду землю ГПП журналистами интернет

газеты «Zanoza.kg» была придумана легенда. Журналисты представлялись инвесторами, планирующими организовать бизнес на территории государственных природных парков. На первом этапе для получения информации о конкурсах предпринималась попытка изучить информацию на сайте профильного ведомства www.nature.gov.kg. Вирусное программное обеспечение не позволило получить необходимую информацию. Сайт Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства не работает с июня месяца 2016 года.

Следующим шагом были телефонные звонки в ГАООСЛХ с целью получения информации о проведении конкурсов на пользование земельными участками, а также осуществлялись запросы на предоставление карт территорий, с указанием мест возможного ведения предпринимательской деятельности в природоохранной зоне. В приемной Госагентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства журналистов отправили в Департамент леса, сообщив, что Центральный аппарат ГАООСЛХ не обладает необходимой запрашиваемой информацией. В Департаменте леса их перенаправили в Департамент лесохозяйства, заявив при этом, что информацией о проведении конкурсов и картами по этим территориям они не обладают. В Департаменте лесохозяйства отделы, которые должны были ответить на поставленные вопросы, на телефонные звонки журналистов в течение рабочего дня не ответили.

После телефонных переговоров было принято решение о посещении Департамента лесохозяйства. В одном из отделов, занимающимся картами, журналистам сообщили, что в самом ГАООСЛХ нет карт природных парков, они есть на местах и отправили их в лесхозы. Не в природные парки, а именно в лесхозы — это говорит о том, что для некоторых сотрудников ведомства

нет принципиальной разницы между режимом охраны в лесхозе и режимом охраны в ООПТ (природном парке).

«Мы не знаем, как на месте обстоят дела, под какие нужды отведен конкретный участок. Где кошара пасется, а где лошадь, все это знают на местах. За более подробной информацией обратитесь в Департамент леса, который расположен по ул. Льва Толстого напротив гипермаркета «Фрунзе». Он также даёт разную информацию, есть еще Департамент лесохозяйства. Всё это наши подведомственные отделения, но они ничего нового вам не скажут. На месте нужно договариваться», — сказали в госагентстве.

«Ставьте контейнер, берите землю в аренду. В Токмаке есть Чуйский лесхоз, есть Фрунзенский лесхоз. С директором лесхоза тёрки перетёрли и всё: договор заключили, заплатили деньги в бюджет и взяли в аренду. Если строите временные сооружения, то пишете проект, если юрточный городок, то ничего не надо», — сказал сотрудник госоргана.

Для выяснения ситуации на местах было принято решение съездить в два лесхоза — Фрунзенский на территории г. Бишкек и Чуйский — в г. Токмак.

1) Во Фрунзенском лесхозе журналисты придумали легенду об организации юрточного городка на средства местных инвесторов.

«Конкурсы проводятся здесь. Ты где хочешь участок? Остался участок только в горах. Оставь телефон, подойдет директор, с ним уже обговоришь все. Сейчас не получится получить карты с актуальной информацией. Мы просматриваем договора, выявляем нарушения, если какие-то земли освободятся — будем проводить конкурс. Нормальных мест нет, если распродажа будет, тогда получится. Лучше с директором поговорить. Конкурс проводится после оставления

заявки, потом проводим конкурс в течение 30 дней, если никто не заинтересуется, то получите участок».

- 2) В Чуйском лесхозе легенда журналистов предполагала создание кумысолечебницы на средства немецких инвесторов. На местах сообщили, что потенциальный инвестор должен принести проект. Под него потом организуется конкурс, информация публикуется в местных малотиражных СМИ. Соответственно, единственный заявитель потом выигрывает конкурс, где прописаны условия, повторяющие те, что есть в проекте заявителя.

«Согласно постановлению Правительства, мы объявляем конкурс и нужно на конкурсе выиграть. Конкурсы мы будем проводить после нового года», — сказал Директор.

Главный лесничий Чуйского лесного хозяйства заявил следующее: *«Нужно съездить на место, посмотреть, какое место конкретно. Всё зависит от количества земли, и что там будете размещать. Нужно искать. Сначала пишете проект, землю показать не проблема. После того, как посмотрим землю, пишете проект и сразу заявку на конкурс. Заявку оставляете, потом мы на конкурс дадим в газету. В местные газеты подаем, в Токмакские. Назначим день, в каком-нибудь месяце выберем число, когда проводится конкурс, если выиграете земля ваша».*

Из разговора стало понятно, что конкурсы подстраивают под предпринимателей — будущих арендаторов.

«Ту, землю, которую мы будем показывать, она уже выделена под использование. Карт с указанием земель, выделенных в пользование, в интернете нет. В интернете вы можете только Google Map воспользоваться», — сказал Директор лесхоза. Он показал карту лесхоза. «Вот это зелёные насаждения, вот здесь еловые леса, а вот здесь на карте белые участки и это пустая земля. Мож-

но там разбить лагерь. В пользование выделяем только вот эти белые участки на карте», — сказал Директор, показывая карту.

Во время обсуждения стоимости аренды, финансовых вопросов конкурса нам сообщили следующее: *«На конкурсе будет стартовая цена, но этот вопрос пока еще не решен. Назначаем цену в этом лесхозе, не в центральном. Будет стартовая цена за гектар, может быть, где-то от 10—15 тысяч долларов в год. За меньший участок нужно смотреть, сколько будет. В общем, договоримся», —* сказали в Токмакском лесхозе.

Было сделано предположение, что процедура сдачи в аренду земель лесхозов — аналогичная конкурсам в ГПП. Для этого был проведен обзвон Государственных природных парков.

ГПП «Кан-Ачуу». Позвонили главе айыл-окмоту Кок-Иримского района Джалал-Абадской области. Представились помощником директора инвестиционной компании. Попросили дать условия для организации бизнеса на территории природного парка. Он поинтересовался сколько хотят инвестировать. На что девушка ответила, что она просто помощник директора, который попросил узнать адрес и номер телефона, чтобы написать письмо. Он сразу же дал номер телефона директора ГПП «Кан-Ачуу». У директора спросила про условия введения бизнеса, он ответил, что парк молодой, но в перспективе есть возможность создать все условия для ведения бизнеса. Попросил отправить запрос на электронный адрес. Только потом предметно можно будет говорить. XXXXXX — Улугбек Молдобеков, директор парка: Kan-achuu@mail.ru

ГПП «Кара-Шоро». Позвонили в областную администрацию Ошской области, спросили номер администрации Узгенского района. В администрации Узгенского района дали номер замдиректора ГПП Жээнбекова Б. Он был заинтересован, задавал вопросы, на что девушка ответила,

она помощник. Замдиректор предоставил электронную почту: Mujp_kara-shoro@mail.ru.

ГПП «Кара-Буура». В справочнике узнали номер главы айыл окмоту. Он предоставил номер руководства ГПП. Директор природного парка попросил написать ему письмо на электронную почту. Сагынбек Турусбекович, директор парка, XXXXXX. Gpp_Kara-buura@mail.ru.

ГПП «Саркент». Позвонили в администрацию Баткенской области. Там дали номер директора парка XXXXXX, Таалай, murzakulov@mail.ru). Он сказал, что для введения бизнеса конкурсы не проводятся, только для туризма.

ГПП «Хан-Тенири». В областной администрации дали номер некоего Эркина, добавив, что он может помочь. Эркин дал номер и почту директора парка Бекбоева Кубана. XXXXXX, rphentengi@gmail.com. На вопрос о конкурсе, он сказал, что пока готовится и обговаривается, через несколько дней можно будет увидеть на официальном сайте «Хан-Тенири». Самостоятельно сайт найти не удалось. Окончательный ответ будет после того, как к конкурсу будет подготовлена документация.

ГПП «Ала-Арча». Нашли мобильный телефон сотрудника: XXXXXX. Ответила секретарша, сказала, что никаких конкурсов не проводится и у них нет электронной почты.

На текущий момент на территории **ГПП «Каракол»**, в аренде находится 447 гектаров земли, в пользовании у 138 арендаторов. Срок аренды этой земли варьируется от 5 до 49 лет. Основные арендаторы — горнолыжная база «Каракол» и гостиничный комплекс «Каприз». Остальные арендаторы ведут хозяйственную деятельность, выращивают многолетние травы, высаживают сады, смородину, разводят скот, строят коттеджи.

Проведенный эксперимент показал отсутствие в открытом доступе информации о конкурсах и их условиях, а также отсутствие картографических и других материа-

лов о возможностях ГПП для ведения бизнеса. Все источники указывают на то, что всё «решается на местах».

3.5. Доступ к информации. Участие общественности

Сохранение ценных объектов природного и историко-культурного наследия, которыми располагают ООПТ Кыргызстана, в значительной мере зависит от социально-экономической обстановки в стране. Начиная с 90 годов XX века в странах бывшего СССР, в том числе и в Кыргызской Республике наблюдается тенденция значительного снижения жизненного уровня сельского населения, большая часть которого в настоящее время проживает за чертой бедности. Резкое снижение занятости населения и реальных доходов толкает людей на поиск новых источников жизнеобеспечения, в том числе за счет стихийного роста использования природных ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях. Единственной возможностью ООПТ устоять в этих условиях является предоставление возможностей местному населению получить реальные выгоды от особо охраняемых природных территорий, альтернативные тем, которые оно получает от незаконной эксплуатации природных ресурсов. Решения данных угроз невозможно без участия всех заинтересованных сторон в сохранении природы на территориях ООПТ, а для этого общественность должна обладать полной и достоверной информацией о деятельности ООПТ.

Основным официальным источником информации являются статистические бюллетени, выпускаемые Национальным статистическим комитетом КР на основании статистической отчетности.

На данный момент идет разработка новой формы статистической отчетности ЛХ № 2 (аренда). Введение данной формы планируется в 2018 г. Разделы формы:

Раздел 1. Получение земель под аренду

Раздел 2. Основные показатели организации

Раздел 3. Общая характеристика лесов

Раздел 4. Заготовка продукции на территории предприятия

Раздел 5. Реализация продукции

Раздел 6. Посещение туристов на территории предприятия

Раздел 7. Затраты на заготовку, производство и реализацию продукции

Информация о количестве природных парков в официальных источниках разнится. (см. Таблица 8).

Общественным объединением «Независимая экологическая экспертиза» 1 декабря 2016 года отправлен запрос (исх.№25) в Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР. В письме запрашивалась информация по постановлению Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики», а именно: — *в соответствии с п. 11 научно обоснованные нормы и нагрузки¹ для каждого природного парка;*

- *по каждому государственному природному парку «научные рекомендации, с соблюдением рекреационных нагрузок и норм»;*
- *карту с нанесенными «не покрытые лесом землями, включая земли, занятые гарями, прогалинами, рединами,*

¹ *Режим деятельности в режимных зонах государственных природных парках ведется с учетом научно обоснованных норм и нагрузок;*

Таблица 7.

Показатели из системы Национальной Статистики КР
по форме отчетности «лесхоз ЛХ № 1»

Показатель	Колво	Название формы	Разрезность	Отрасль статистики
Основная деятельность	24	ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды
Расходы на охрану лесов, охрану и воспроизводство диких животных	24	ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды
Доходы от деятельности лесного хозяйства	29	ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды
Рубки ухода и выборочно-санитарные рубки леса	11	ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды
Площадь, пройденная пожарами	14	ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды
Движение дел, связанных с нарушениями на территории ГЛФ и государственных природных парков		ЛХ №1	Республика/ области/ районы	Статистика Устойчивого Развития и Окружающей среды

вырубками, погибшими насаждениями, кустарниками или малоценными насаждениями» в соответствии со вторым абзацем п. 12¹;

- карту с нанесенными на ней специально отведенными местами²;
- установленный «Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения»³;
- утвержденное число посетителей государственных природных парков однодневного, сезонного и годового посещения, размеры территорий, занятых под размещение туристических объектов в соответствии с научно обоснованными нормами рекреационной нагрузки⁴.

На данное письмо Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР предоставлен ответ от 20.12.2016 №01-28/3330.

¹ Для осуществления деятельности, предусмотренной пунктом 9 настоящего Положения, в зонах туристической и рекреационной, а также ограниченной хозяйственной деятельности, объекты должны располагаться на не покрытых лесом землях, включая земли, занятые гарями, прогалинами, рединами, вырубками, погибшими насаждениями, кустарниками или малоценными насаждениями.

² П. 13. Строительство объектов в зоне ограниченной хозяйственной деятельности государственного природного парка осуществляется только **в специально отведенных местах** согласно нормам строительства и эксплуатации соответствующих строений, с соблюдением режима охраны и использования объектов историко-культурного наследия и природоохранного законодательства Кыргызской Республики.

³ П. 15. Порядок размещения объектов административно-хозяйственного назначения государственных природных парков определяется уполномоченным органом в сфере охраны окружающей среды (далее — уполномоченный орган) в установленном порядке.

⁴ П. 16. **Число посетителей** государственных природных парков **однодневного, сезонного и годового посещения**, а также **размеры территорий, занятых под размещение туристических объектов** для обслуживания туристов, определяются администрацией государственного природного парка **в соответствии с научно обоснованными нормами рекреационной нагрузки**.

Таблица 8

Количество национальных природных парков

Данные национального статистического комитета	2010	2011	2012	2013	2014
Число природных национальных парков	9	9	9	9	9
Их площадь, тыс. га	304,4	304,5	304,5	304,5	363,6
Данные пятого Национального отчета по сохранению биоразнообразия Кыргызской Республики. г. Бишкек — 2013	2012				
Число природных национальных парков	9				
их площадь, тыс. га	302,9				
Данные Государственного классификатора системы обозначения объектов административно-территориальных и территориальных единиц КР (СОАТЕ). Бишкек 2012	2012				
Число природных национальных парков	10				
В соответствии с постановлениями Правительства КР	2009	2010	2013	2015	2016
Число природных национальных парков	9	1	1	1	2
Данные сайта Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР www.nature.gov.kg	2016				
Число природных национальных парков	10				

Утвержденные приказом ГАООСЛХ функциональное зонирование ГПП	Число природных национальных парков	2011	1	
		2013	1	
		2014	2	
		2015	4	
		2016	1	
		Находится на согласовании		3

Считаем, что полученный ответ является отпиской, не отвечающий на заданные нами вопросы, т. е. требуемая информация ГАООСЛХ не была предоставлена. Если у Центрального аппарата ГАООСЛХ нет информации о деятельности подведомственных организаций (Дирекции Государственных природных парков), то в соответствии с п. 2 ст. 12 Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2006 года № 213 «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2016 г.) они были обязаны переслать запрос Дирекции государственных природных парков. Непредоставление исчерпывающей, полной, достоверной информации — является нарушением права общественности на доступ к информации. Письмо с просьбой об обеспечении права на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов отправлено в Генеральную прокуратуру КР 20 января 2017 года. В Генеральной прокуратуре согласились с доводами общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза» и по результатам рассмотрения возбуждено дисциплинарное производство в отношении исполнителя (начальника Департамента лесных экосистем и особо охраняемых природных территорий ГАООСЛХ). 9 февраля 2017 года Государственным агентством охраны окружающей среды и лесного хозяйства было подготовлено дополнение к письму № 01-28/3330 от 20.12.2016. В дополнении отмечено, что

«в связи с отсутствием квалифицированных специалистов на местах и за недостаточностью финансовых средств, исполнение пунктов Положения требует еще дополнительного времени и привлечения научных сотрудников. Картографические материалы можно получить в Государственном учреждении «Кыргызлесохотустройство» по адресу г. Бишкек ул. Льва Толстого 3.»¹.

Сайт ГАООСЛХ www.nature.gov.kg более 8 месяцев не работает. В связи с чем получить информацию самостоятельно, через сайт, не представляется возможным.

Эксперимент журналистов показал, что получить достоверную информацию о проводимых конкурсах на временное пользование землей ГПП, о форме, сроках, условиях конкурса, а также о составе конкурсной комиссии для потенциальных инвесторов является проблемой. (подробнее в разделе «Аренда, конкурс»).

При оценке ситуации в ГПП выявлены проблемы в области вовлечения широких слоев населения в минимизацию угроз на территориях природных парков. К наиболее приоритетным проблемам отнесли следующие:

- отсутствие системы сбора и предоставления информации о деятельности ГПП;
- слабое информационное взаимодействие государственных структур с представителями гражданского общества по вопросам их участия в обеспечении охраны природы на международном, национальном и локальном уровнях;
- отсутствие единой национальной системы вовлечения гражданского общества в работу по охране природы на территориях ГПП;
- слабый потенциал представителей гражданского общества для эффективного участия.

¹ <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol/stranovye/>

Конфликты

В целях привлечения инвестиций в горнодобывающую отрасль постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 июня 2009 года № 374 «Об изменении границ Государственного природного национального парка «Чон-Кемин» из состава земель государственного природного национального парка «Чон-Кемин были выведены 2 участка. На эти участки Государственным агентством по геологии и минеральных ресурсов при Правительстве КР были выданы лицензии на право пользование недрами. Геологическими компаниями были начаты работы. В связи с отменой постановления Правительства № 374, выданные ранее лицензии на участки (в том числе старые не реккультивированные хвостохранилища), частично оказались опять присоединены к территории ГПП «Чон-Кемин». Это стало причиной для прекращения работ по геологоразведке на спорных участках. В 2012 году ЗАО «ТК Гео Ресурс» подала исковое заявление «О признании не действительным постановлением Правительства КР от 15 февраля 2012 года № 93 «Об отмене Постановления Правительства Кыргызской Республики от 13 июня 2009 года № 374».

В 2001 году разгорелся спор вокруг территории ГПП «Салкын-Тор», который продолжался около семи лет. Часть парка была незаконно передана мэрии Нарына. Затем он отошел в аренду частникам. «Салкын-Тор» был включен в перечень объектов, подлежащих приватизации в 2003 году. Четырежды назначались аукционы, последний раз в июле 2005 года, но они так и не состоялись из-за отсутствия заявителей. В 2008 г. главой правительства был подписан документ «О внесении дополнений и изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики № 249 «Об организации Государственного природного национального парка «Салкын-Тор» в Нарынском районе Нарынской области». Согласно решению правительства,

весь имущественный комплекс зоны отдыха оставлен в государственном ведении¹. «На территории национального природного парка уже наводится порядок с тем, чтобы было можно развивать экологический туризм с сохранением естественной природной среды», — рапортовал в 2008 году пресс-секретарь Нарынской области. Однако местные жители утверждают, что до сих пор нет условий для отдыхающих. По их словам, до сегодняшнего дня в парке не отремонтировали дороги и мосты после селей. Многие отдыхают в данном парке. Однако, в парке не чисто и нет условий, а также парк остался без присмотра². «Автомашины свободно заезжают в парк. Отдыхающие в разных местах парка разжигают костер и не убирают мусор после себя. Кроме того, скамейки в парке и деревянные дома для отдыха находятся в плохом состоянии, в парке пасется домашний скот. У входа в парк нет никаких вывесок и правил посещения, а также на наблюдательном посту работает 1 человек. Стоимость входа в парк за одну автомашину составляет 30 сомов, а за одного человека — 15 сомов», — сказали местные жители³.

Рисунок 8.

Организация отдыха в ГПП «Салкын-Тор»



¹ <http://for.kg/ru/news/58175>

² <http://www.turmush.kg/ru/news:308637?from=portal&place=last>

³ <http://www.turmush.kg/ru/news:294085>

Нарушения

Несмотря на то, что Государственные природные парки имеют особый режим охраны, с каждым годом увеличивается антропогенная нагрузка на них. Экономический кризис и сильная зависимость населения от использования природных ресурсов, а также низкая осведомленность местных жителей, лишь усугубляют проблему.

- 1) На месторождение «Мин-Теке» Коккинской площади, расположенного в заповедной зоне Государственного природного парка «Саймалуу-Таш», незаконно выдана лицензия и лицензионное соглашение на право пользования недрами. Об этом сообщает пресс-центр Генпрокуратуры. По данному факту, Генеральная прокуратура Кыргызской Республики возбудило уголовное дело¹.
- 2) 24 августа 2015 г. на сайте Кабар² дана информация о выявлении фактов незаконного предоставления земельных участков в Государственном природном парке «Каракол». Согласно информации с сайта, «Отделом Антикоррупционной службы (АКС) по Иссык-Кульской области, в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий, выявлены факты незаконного предоставления земельных участков конкурсной комиссией Государственного природного парка «Каракол». Установлено, что в апреле 2014 года директор ГПП «Каракол», в нарушение установленного порядка, включил в состав конкурсной комиссии работников ГПП «Каракол». Кроме того, в разрез интересам государства и в нарушение национального законодательства, по 66 лотам земельные участки были предоставлены в аренду на 49 лет членам конкурсной

¹ http://www.vb.kg/doc/246357_v_parke_saymalyu_tash_nezakonno_ydelili_uchastok_dlia_geologorazvedki.html

² <http://kabarlar.org/news/svodka/56638-aks-gknb-vyyavleny-fakty-nezakonnogo-predostavleniya-zemelnyh-uchastkov-v-gosudarstvennom-prirodnom-parke-karakol.html>

комиссии и их близким родственникам, а также без обязательного пятилетнего испытательного срока. Необходимо отметить, что указанные земельные участки находятся в непосредственной близости от Каракольской горнолыжной базы. По данному факту, 19 августа 2015 года, следственным подразделением УГКНБ КР по Иссык-Кульской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 305-2 («Нарушение земельного законодательства КР») УК КР. Ведется следствие».

- 3) 15 сентября 2016 года на заседании парламента депутат Жогорку Кенеша Максат Сабилов задал вопрос о законности строительства гостиниц на территории ГПП «Каракол». На что директор парка Таалай Аманов сообщил, что в рамках принятых законов, 138 человек получили земли в аренду, но никакого строительства на территории парка не проводится. Однако, на областном градсовете некоторые граждане озвучивали планы о строительстве зон отдыха, а также привлечении инвестиций для строительства двух горнолыжных баз¹.
- 4) Жители села Калдай Ноукатского района Ошской области обратились в СМИ с целью довести до общественности информацию о неправомерных действиях господина У. Мурзакулова — директора национального парка «Кыргыз-Ата». «Директор государственного природного парка Кыргыз-Ата, господин Мурзакулов Усон, пользуясь своим служебным положением, на протяжении года, несмотря на неоднократное предупреждение местных жителей, разрешает самовольную рубку и реализацию елового леса через своих земляков и лесников. На данное время, по нашим предварительным подсчетам, было

¹ <http://www.turmush.kg/ru/news:1330041>

вырублено около 170 особей арчи различного диаметра, было вывезено и реализовано»¹.

- 5) 13 сентября 2016 г. на сайте time.kg размещена статья под заголовком «Годами уничтожается лес в национальном парке «Чон-Кемин». В статье приводятся сообщения местных жителей о незаконной вырубке деревьев. Местные жители уверены, что браконьерничают сами работники лесного хозяйства. Какова площадь уничтоженного за эти года леса, сегодня никто не знает. Если забраться чуть повыше на гору, видны целые площадки вырубленных деревьев. Сразу следует заметить, для того, чтобы повлиять на эту нелегальную деятельность и при необходимости наказать виновных, потребуется немало времени»².

Рисунок 9

Незаконная вырубка в ГПП «Чон-Кемин»



¹ <http://ekois.net/krik-o-pomoshhi/#more-17639>

² <http://www.time.kg/ekostan/84420-godami-unichtozhaetsya-les-v-nacionalnom-parke-chon-kemin.html>

Список литературы

1. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, С. Стек, С. Кэйси-Лэфковец в сотрудничестве с консультантом по редакционному оформлению Ежи Ендроска для Регионального экологического центра для ЦВЕ при финансовой поддержке Датского агентства по защите окружающей среды, ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000 год.
2. «Диагностика коррупционности законодательства», Индем, К. И. Головщинский.
3. «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции», ратифицированная Законом КР от 6 августа 2005 года № 128.
4. Закон Кыргызской Республики от 8 августа 2012 года № 153 «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.03.2017 г.).
5. Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утверждено распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 18 мая 2016 года № 281.
6. «Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики», утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26;
7. Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года № 66 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
8. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года № 45 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.07.2016 г.).
9. Закон Кыргызской Республики от 3 мая 2011 года № 18 «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями по состоянию на 02.07.2015 г.).
10. Закон Кыргызской Республики от 20 июня 2001 года № 53 «Об охране и использовании растительного мира» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
11. Закон Кыргызской Республики от 17 июня 1999 года № 59 «О животном мире» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.03.2016 г.).

12. Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53 «Об охране окружающей среды» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.).
13. Закон Кыргызской Республики от 9 июня 1999 года № 48 «О биосферных территориях в Кыргызской Республике» и принятые к ним подзаконные акты.
14. Указ Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года № 506 «О Концепции экологической безопасности Кыргызской Республики».
15. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 октября 2015 года № 677 «Об утверждении Положения о порядке использования земель государственных природных парков Кыргызской Республики».
16. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 июля 2015 года № 541 «Об утверждении Порядка образования, изменения категорий, утверждения границ и ликвидации особо охраняемых природных территорий в Кыргызской Республике».
17. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2014 года № 131 «О Приоритетах сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на период до 2024 года и Плане действий по реализации Приоритетов сохранения биологического разнообразия Кыргызской Республики на 2014-2020 годы».
18. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 апреля 2005 года № 170 «Об утверждении списков редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений для занесения в Красную книгу Кыргызской Республики» (с изменениями и дополнениями от 25.07.2009 г.).

Веб-сайты и веб-страницы

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция): <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>
2. Комитет по соблюдению норм: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html>
3. UNECE: <http://www.unece.org/info/ece-homepage.html>
4. Исследование по государственным природным паркам <http://eco-expertise.org/sovershenstvovanie-ekologicheskoy-pol-stranovye/>
5. Программа по адаптации сельского и водного хозяйства к изменению климата на 2016-2020 гг. <http://climatechange.kg/wp-content/uploads/2014/12/SELHOZ-Programma-IK-12.pdf>

ОО «Независимая экологическая экспертиза»

Общественное объединение «Независимая экологическая экспертиза» — неправительственная организация, которая осуществляет свою деятельность с 1998 года.

Миссия организации — защита прав граждан нынешних и будущих поколений на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Основными направлениями деятельности организации является совершенствование экологической политики и нормативной правовой базы, проведение общественной экологической экспертизы, продвижение общественного участия, как на национальном, так и на международном уровне, усиление практики правоприменения по защите общественных экологических интересов. Организация осуществляет защиту экологических прав граждан (представительство в суде, консультации), имеет большой опыт в проведении исследовательско-аналитической деятельности и информационных кампаний.

Подробную информацию о деятельности организации можно найти на сайте www.eco-expertise.org.

Контактные данные:

720028, г. Бишкек, 7 микрорайон, д. 30, кв. 1.

тел./факс: 0312 57-83-72

e-mail: expertise@eco-expertise.org

**ПРАКТИКУМ ПО УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ
И ЗАЩИТЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСОВ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ЗЕМЕЛЬ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРИРОДНЫХ ПАРКОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Компьютерная верстка: *В. Ю. Горнушкин*

Подписано к печати 20.06.2017.

Заказ № 75.

Формат бумаги 60×84 1/16. Объем 11,75 п.л.

Тираж 500 экз.

ОсОО «НЕО ПРИНТ»