

Природоохранное право – Россия и Центральная Азия

Ирина Краснова,
Московская государственная академия права;
Динара Зиганшина,
Университет Данди;
Бахтиёр Мухаммадиев,
Посольство США, Ташкент.

Россия и Центральная Азия - это обширные территории, богатые природными ресурсами. Управление этими ресурсами часто выливалось в борьбу между хорошим состоянием окружающей среды и возможностью развития экономики и промышленности. В свете общей истории между этими странами, крайне важно, чтобы республики Центральной Азии и Россия работали вместе над формированием политики и нормативными положениями, способствующими устойчивому развитию и охране окружающей среды.

На протяжении большей части двадцатого века, Россия и страны, которые составляют Центральную Азию - Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан - были частью Советского Союза. Общее наследие, доставшееся от советского периода, продолжает оказывать влияние на их политику и право уже в качестве независимых государств. Широкомасштабная эксплуатация природных ресурсов, имевшая место в советскую эпоху, повлияла на экологию во всем регионе. После обретения независимости, все эти государства приняли новое природоохранное законодательство, которое акцентировало внимание прежде всего на управление природными ресурсами.

Россия

Даже после распада Советского Союза в декабре 1991 года, Россия остается самой большой страной в мире с площадью более 17 миллионов квадратных километров. Она богата природными ресурсами, такими, как уголь, нефть, газ, химические вещества и металлы, которые обеспечивают 80 процентов бюджетных доходов страны. Наибольшей эксплуатации подвергаются такие природные ресурсы как леса, которые занимают 69 процентов площади, полезные ископаемые, особенно нефть и газ; и рыбные ресурсы. Во многих случаях, однако, это обилие природных ресурсов не является легко доступным и требует больших инвестиций в инфраструктуру. Например, лишь 45 процентов из лесных массивов находится в доступных, развитых районах. Все области Дальнего Востока, юго-востока и Уральских гор эксплуатируются. Это происходит наряду с широко распространенной практикой незаконного промысла, браконьерства и деградации среды обитания.

Загрязнение

Несмотря на спад экономической деятельности, которая является основным источником загрязнения, загрязнение воздуха остается еще одной актуальной проблемой. Концентрация вредных веществ в воздухе очень высока и затрагивает 69 процентов городов (Министерство природных ресурсов 2006). Высокие уровни загрязнения являются, в первую очередь, результатом несоблюдения экологических норм на промышленных объектах, низкой производственной дисциплины, отсутствия инвестиций в чистые промышленные технологии и слабого государственного контроля (Министерства природных ресурсов 2006). В то же время, выброс парниковых газов (ПГ) составляет менее 30 процентов от уровня 1990 года (Росгидромет 2006), однако это в основном связано с падением уровня производства. Признано, что основные реки России, такие как Волга, Дон, Обь и Енисей, сильно загрязнены. Заброшенные промышленные объекты являются еще одним источником загрязнения. В среднем, перерабатывается только 40 процентов отходов, а остальные складываются на открытых площадках (Министерство природных ресурсов 2006). В связи с растущим дефицитом ископаемого топлива как источников энергии, Россия намерена уделять первоочередное внимание ядерной энергетике, гидроэнергетике и возобновляемым источникам энергии (Министерство энергетики 2010). Для этого потребуются специальное правовое регулирование.

Законодательство

В ответ на проблемы, связанные с экологией и природными ресурсами, пришедшими с введением моделей рыночной экономики в начале 1990-х, экологическое законодательство подверглось серьезным изменениям. Особенно заметными были изменения, связанные с правом на собственность. С приватизацией промышленных объектов и земель возникла необходимость принятия новых правовых норм, связанных с ответственностью частного предпринимательства, его финансовыми обязательствами и необходимостью разработки механизма защиты прав общества на экологию. Быстрые изменения в природоохранном законодательстве были вызваны как нестабильной экономической ситуацией, так и нечетким пониманием того, как привести в соответствие практикуемую советскую модель использования природных ресурсов и охраны окружающей среды с рыночной экономикой.

Многие из первоначально принятых законов были отменены или заменены новыми законами. В 2006 году принят ныне действующий Лесной кодекс, который пришел на смену Лесного кодекса 1997 года. Последний, в свою очередь сменил Основы лесного законодательства, принятых в 1993 году. Та же участь постигла Водный Кодекс, который принимался дважды (в 1995 и в 2006 гг.), Земельный кодекс (в 1991 и в 2001гг.), и Федеральный закон об охране окружающей среды (от 1991 и 2002 гг.). Другие законы, такие как Закон о животном мире (1995 г.), Закон об охране атмосферного воздуха (1999 г.), Закон о недрах (1992 г.), и Закон об особо охраняемых территориях (1995 г.), если и не были заменены на новые акты, то подверглись многократному изменению в виде внесения поправок, иногда положений, которые не шли на пользу экологии.

Эти замены и поправки были обусловлены, в первую очередь, отсутствием стратегической политической точки зрения о том, какие правовые нормы необходимы, скрытое и открытое лоббирование экономических интересов, и незнание мнения общественности и ученых. В результате экологическое законодательство пошло по пути ослабления экологических требований и участия государства в решении экологических проблем. Поправки 2004 года к Водному Кодексу от 1995 г. ослабили режим охраны в водоохраных зонах, разрешив строительство и другую хозяйственную деятельность. Новый Водный кодекс, принятый в 2006 году, перешел от административно-правового преимущественно к гражданско-правовому регулированию. Так, разрешения на использование водных объектов были заменены договорами. В порядок предоставления природных объектов в пользование введены конкурсы и аукционы. Лесные пожары в течение лета 2010 года продемонстрировали неподготовленность страны к такого рода бедствиям, что стало, в определенной степени, следствием принятия в 2006 году Лесного кодекса, в котором аннулирована государственная система ведения лесного хозяйства и охраны лесов. Эти неблагоприятные изменения в экологической политике произошли, главным образом, под давлением экономических интересов, связанных с эксплуатацией природных ресурсов, когда охрана окружающей среды становится экономически невыгодной инвестицией.

Правовое регулирование экологических отношений сегодня осуществляется на основе сочетания комплексного регулирования по поводу охраны окружающей среды в целом и традиционного пообъектного регулирования, когда режим пользования и охраны определяется применительно к каждому природному объекту отдельным законом. В сферу действия современного экологического законодательства включены такие экологические проблемы, как управление отходами, промышленная безопасность, развитие ядерной энергетики и экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС). Глобальное изменение климата и увеличение дефицита традиционных энергетических ресурсов ускорило развитие новой области законов об охране окружающей среды: законов об энергетике. В настоящее время законодательство об охране окружающей среды охватывает более тридцати федеральных законов и сотни региональных нормативно-правовых актов, которые касаются таких вопросов, как загрязнение окружающей среды, использование природных ресурсов и охрана, особо охраняемые природные территории и безопасность окружающей среды. Среди недавно принятых законов - федеральные законы о рыболовстве (2004 г.), охоте (2009 г.) и Государственной корпорации по атомной энергетике "Росатом" (2007 г.). В 2010 году федеральный законодательный орган (Государственная Дума) рассмотрел проект закона об обращении с радиоактивными отходами.

Законы о загрязнении окружающей среды - Закон об охране окружающей среды (2002 г.), Закон об охране атмосферного воздуха (1999 г.), Водный кодекс (2006 г.), и Закон об обращении с отходами (1998 г.) - основаны на таких правовых механизмах регулирования, как установление нормативов допустимого воздействия, ОВОС и экологическая экспертиза. Эти законы также открыли путь институту общественных прав на окружающую среду. Согласно Конституции Российской Федерации и законодательства об окружающей среде, общественность имеет право на благоприятную окружающую среду, доступ к достоверной информации о состоянии окружающей

среды и компенсацию экологического вреда, причиненного экологическим правонарушением. Несмотря на законодательное признание экологических прав граждан, они редко используются и применяются гражданами для защиты своих экологических интересов. Это связано с правовой неопределенностью некоторых юридических категорий, отсутствием достаточного механизма реализации прав, равнодушия людей к их правам на окружающую среду и трудностей, связанных с доказательствами нарушения прав и установлением причинно-следственных связей между допущенным правонарушением и негативными последствиями для граждан. Единственной хорошо развитой правовой областью является доступ к информации. В соответствии с Законом о гидрометеорологической службе (1998 г.), граждане могут свободно запрашивать информацию у государственных органов о состоянии окружающей среды и загрязнении. Однако объем и виды информации о состоянии окружающей среды весьма ограничены и включают только данные, полученные в результате мониторинга соответствующими государственными органами. Законы о государственной тайне (1993 г.) и о коммерческой тайне (2004 г.) ограничат объем общедоступной информации.

Регулирование и соблюдение требований

Правовое природоохранное регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации (РФ) входят в ведение РФ и субъектов РФ (статья 72). Это означает, что природоохранные вопросы могут регулироваться государством как на федеральном, так и на региональном уровнях. В состав РФ входят восемьдесят три субъекта РФ. Федеральное природоохранное законодательство обладает верховенством по отношению к региональному законодательству. Регионы регулируют исключительно только те вопросы, которые отданы в их компетенцию. В соответствии с Водным кодексом они устанавливают правила пользования водными объектами в целях купания, а в соответствии с Законом РФ «О недрах» - правила добычи песка, гравия и других общераспространенных полезных ископаемых. В мае 2010 г. на заседании Государственного Совета по экологии, президент РФ отметил, что кодификация, усиление природоохранных стандартов, восстановление внебюджетных экологических фондов (расформирован в 2000 году), и устранение прошлого экологического ущерба являются приоритетами в развитии природоохранного законодательства.

Организация исполнения экологического законодательства, в том числе осуществление экологического контроля, возложены на различные органы государственной исполнительной власти. В этой области доминирует централизованное государственное управление. Органы государственной власти на уровне РФ, которые в соответствии с Конституцией управляют федеральной собственностью, обладают практически всей властью в области регулирования использования природных ресурсов. Такое положение существует благодаря тому, что основные площади земель (порядка 80%), а также практически все природные ресурсы находятся в федеральной собственности. Частная собственность допускается лишь на пруды и обводненные карьеры, лес, растущий на собственных земельных участках, а частная собственность на землю распространяется только на отдельные категории земель. Федеральные органы государственной власти также регулируют и контролируют всю деятельность, связанную с загрязнением. ЗЩа последнее время практикуется передача (делегирование) осуществления части федеральных полномочий субъектам РФ, в том числе полномочия по управлению федеральной собственностью. Министерство природных ресурсов и экологии занимает центральное место в системе государственного экологического управления на федеральном уровне. В систему подведомственных ему органов входят Федеральная служба по контролю в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство по гидрометеорологии. К другим органам экологического управления относятся Федеральная служба лесного хозяйства (использование и охрана лесов); Федеральная служба по экологическому, технологическому и ядерному надзору (выдача разрешений на выбросы, промышленная безопасность и безопасность использования ядерных материалов); Министерство здравоохранения (воздух, почва, и стандарты качества воды) и Федеральное агентство по рыболовству (нормативно-правовое регулирование, выдача правоустанавливающих документов и государственный контроль в области рыболовства).

Международное сотрудничество

Россия активно участвует в международном сотрудничестве и является участником большинства глобальных и региональных международных форумов по вопросам биоразнообразия, охраны дикой природы, загрязнения воздуха, промышленной безопасности. На развитие российского законодательства по климату в значительной степени повлияли многосторонние соглашения по

изменению климата. В 2009 году Президент РФ утвердил Климатическую доктрину, в которой определены направления действий, хотя она и не содержит общеобязательных правил. Также в 2009 году Правительство РФ приняло Энергетическую стратегию, на период до 2030 года, в которой определены меры по повышению энергетической эффективности. Нормативно-правовое регулирование органов государственной власти в области изменения климата осуществляется, главным образом, в рамках международных обязательств, предусмотренных Киотским протоколом, в котором откорректированы в сторону усиления квоты для всех участников Киотского протокола по выбросам парниковых газов. В соответствии с этим документом квота России оставлена без изменения, т.е. к концу 2012 года выбросы не должны превышать уровень 1990 года.

Центральная Азия

Пять республик Центральной Азии (ЦАР) - Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан - унаследовали серьезные экологические проблемы от интенсивной эксплуатации природных ресурсов в советское время. Один из наиболее ярких примеров тому - разрушительная деградация Аральского моря, его экосистемы и Приаралья в результате начавшегося в 1960-х годах интенсивного водозабора для орошаемого земледелия, преимущественно для возделывания хлопчатника.

По состоянию на 2010 г., экономики ЦАР по-прежнему зависят от добычи сырья и орошаемого земледелия. Они в основном ориентированы на экспорт первичного сырья: нефти и черных металлов (Казахстан); цветных металлов (Кыргызстан); алюминия и хлопка (Таджикистан); газа, нефти и хлопка (Туркменистан); и золота и хлопка (Узбекистан). Эти доминирующие отрасли являются загрязняющими и ресурсозатратными (ЕЕА и ЕКП 2007).

Кроме того, глобальное изменение климата представляет серьезную угрозу для окружающей среды, экологии и социально-экономической системы региона (Перелет 2007).

В Центральной Азии проживает почти 60 миллионов человек. Во всех странах региона, за исключением Казахстана, наблюдается устойчивый рост населения, особенно в сельских районах. В настоящее время 60 процентов населения Центральной Азии проживает в сельских районах, и почти половина сельского населения живет в нищете, находясь в прямой или косвенной зависимости от природных ресурсов для поддержания средств к существованию (World Bank 2010). Поэтому экономика стран и повседневная жизнь их граждан в значительной степени зависят от наличия и качества земельных, водных и энергетических ресурсов, а также от сезонных климатических и погодных условий. Учитывая тесную взаимозависимость между использованием и управлением природными ресурсами стран региона, унаследованную от советской эпохи, трансграничное сотрудничество между странами имеет решающее значение.

Природоохранная политика, законодательство и институты

В правовой системе ЦАР, экологические требования, в основном, прописаны в конституциях, специальных законах об охране окружающей среды, а также в многочисленных законах и подзаконных актах, регулирующих правоотношения в области охраны здоровья населения, использование и охрану земли, воды, воздуха, полезных ископаемых, лесов и дикой природы. В институциональном плане, министерства или государственные комитеты по охране окружающей среде являются центральными государственными органами, отвечающими за природоохранные вопросы. Другие государственные учреждения, например, министерства здравоохранения, сельского хозяйства, водных ресурсов, чрезвычайных ситуаций и контроля за безопасностью, также наделены определенными полномочиями в данной области.

ЦАР определили свои природоохранные приоритеты в национальных планах. Они также связали экологические проблемы с более широкими целями устойчивого развития в стратегиях по сокращению бедности, таких как Стратегии сокращения бедности 2006 год в Таджикистане, Концепции 2006 года перехода Казахстана к устойчивому развитию на 2007-2024 годы и Стратегии повышения благосостояния населения Республики Узбекистан на 2008-2010 годы. Страны также сотрудничают между собой по широкому кругу природоохранных вопросов. На субрегиональном уровне, к примеру, они подготовили в 2006 году Рамочную конвенцию по охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии. Они работают вместе на региональном уровне под эгидой Содружества Независимых Государств и Экономической комиссии ООН для Европы. Примерами этого являются Соглашение 1992 г. о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды, в котором участвуют все ЦАР, и Конвенция 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, к которому присоединились Казахстан и Узбекистан. ЦАР также сотрудничают

на глобальном уровне, поскольку все они являются сторонами Рамочной конвенции ООН по изменению климата от 1992 г. и многих других.

Управление и охрана земельных ресурсов

Экономики Центральной Азии по-прежнему зависят от пахотных земель, которые являются основным производственным ресурсом, особенно для возделывания хлопка и пшеницы - монокультур, унаследованных от советской эпохи. В последние годы, однако, повысилась информированность о взаимосвязи проблем экономического развития и деградации окружающей среды. ЦАР начали проводить аграрные и земельные реформы с целью привлечения инвестиций и увеличения сельскохозяйственного производства наряду с устойчивым использованием ресурсов. Некоторые страны, например Казахстан и Кыргызстан, разрешили приватизацию сельскохозяйственных земель и перешли от крупных сельскохозяйственных предприятий, или колхозов и совхозов, которые доминировали в советское время, к индивидуальному ведению хозяйств. Другие, такие как Таджикистан и Узбекистан, предпочли оставить земли в государственной собственности.

Наиболее острые проблемы управления земельными ресурсами по-прежнему связаны с эрозией, засолением и загрязнением почв. Более половины орошаемых земель в регионе засолены и/или заболочены в результате неприемлемых агротехнических приемов, таких, например, как чрезмерный выпас скота, перенасыщение земель одной культурой и отсутствие надлежащего управления плодородием почв (АБР 2008). Более 88 процентов орошаемых земель в Кыргызстане и 97 процентов сельскохозяйственных земель в Таджикистане подвержены эрозии, а 80 процентов земель в Туркменистане и Узбекистане страдает от опустынивания (ЭСКАТО ООН 2007). Загрязнение почв в результате широкого применения удобрений, пестицидов, сельскохозяйственных химикатов по-прежнему остаются существенной проблемой во всем регионе. Это особенно касается Узбекистана, где использование удобрений составляет более трех четвертей от общего объема удобрений, использующихся в Центральной Азии, в основном в хлопковой отрасли страны (ЕЭА и ЕКП 2007). Хотя проблемы деградации земель и опустынивания, рассматриваются в земельных кодексах стран, в целом устойчивая агро-природоохранная стратегия до сих пор не разработана.

На международном уровне, ЦАР присоединились к Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием, которая положила начало суб-региональной Программе действий для ЦАР в 2003 году. На региональном уровне, страны также сотрудничают в рамках Инициативы стран Центральной Азии по управлению земельными ресурсами (ADB 2008) и Центральноазиатской Субрегиональной тренинговой программы по устойчивому землеустройству.

Управление и охрана водных ресурсов

Проблемы количества и качества воды являются предметом серьезной обеспокоенности и одним из наиболее острых трансграничных вопросов в Центральной Азии. С точки зрения количества воды, Туркменистан и Узбекистан входят в десятку стран с самой низкой безопасностью водоснабжения в мире по Индексу риска водной безопасности (Мейплкрофт 2010). Он был рассчитан путем измерения доступа к чистой питьевой воде и санитарии, наличия возобновляемых водных ресурсов в самой стране, зависимости от внешних источников воды, зависимости между имеющейся водой и потребностями в водоснабжении различных отраслей, и зависимости экономики каждой страны от воды. Кыргызстан и Таджикистан, хотя и богаты водными ресурсами, также сталкиваются с региональными проблемами таяния ледников, недостаточного доступа к чистой воде и санитарии, а также нерационального использования воды. Прогноз, сделанный в рамках Глобальной оценки международных водных ресурсов Программы Организации Объединенных Наций по Окружающей среде (ЮНЕП) 2005 года, говорит о том, что к 2050 году площадь и объем ледников в горах Центральной Азии может снизиться на одну треть, если будут сохраняться нынешние темпы снижения в 0,8-1,0 процента в год. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), 10-39 процентов сельского населения в Центральной Азии не имеет доступа к безопасным источникам питьевой воды (ВОЗ и ЮНИСЕФ 2010). Прогресс в сфере повышения эффективности использования воды, особенно в ирригации, на долю которой приходится более 90 процентов водозабора в Центральной Азии, также незначительный.

Что касается качества воды, то многие поверхностные и подземные источники воды во всем регионе загрязнены. Сельскохозяйственные стоки (коллекторно-дренажные воды и животноводческие стоки), промышленные и бытовые отходы являются основными источниками загрязнения воды (ЮНЕП 2006). Ситуация особенно остро стоит в низовьях рек в Казахстане, Туркменистане и Узбекистане, в результате чего увеличилось число заболеваний (болезни почек, онкологические и острые инфекционные заболевания) и смертность среди взрослых и детей (ЕЭК ООН 2010с). С 1990

года наблюдается сокращение загрязненных промышленных выбросов, однако загрязнение воды увеличивается из-за нерационального управления орошаемым земледелием (ЮНЕП 2006).

Учитывая взаимозависимость между водными и другими, связанными с ними ресурсами, в регионе сложилось понимание, что интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) является перспективным направлением на пути к устойчивому развитию водных ресурсов. Некоторые принципы ИУВР, включая положения, касающиеся экологического стока, были включены в 2003 г. в Водный кодекс Республики Казахстан и в 2005 году в Водный кодекс Кыргызстана. Другие страны региона находятся в процессе подготовки национальных планов ИУВР и осуществляют реформы в области использования и охраны водных ресурсов. Также повсеместно осуществляются национальные программы по обеспечению доступа к воде в сельских районах.

Обеспечение эффективного и мирного управления трансграничными водными ресурсами является приоритетной задачей в Центральной Азии. ЦАР подписали двусторонние и многосторонние соглашения и создали институциональную основу для решения проблем управления трансграничными водными ресурсами на региональном уровне. Несмотря на развитие законодательной базы, сложный клубок проблем, связанных с водными ресурсами региона, состоящих из противоречий в распределении воды, конкуренции между орошением и гидроэнергетикой, ухудшения качества воды и опасности загрязнения реки токсичными радиоактивными отходами, до сих пор не решен.

Управление качеством воздуха и охрана

Загрязнение воздуха остается серьезной проблемой, как в городских, так и в сельских районах. Основными источниками загрязнения воздуха являются тепловые электростанции, особенно те, которые используют дешевый, низкокачественный уголь. На Казахстан, для которого уголь является основным источником энергии, приходится 44 процента загрязнителей воздуха в Центральной Азии (ЮНЕП 2006). Хотя загрязнение воздуха из точечных источников снизилось до некоторой степени в 1990-х годах в результате экономического спада, загрязнение из диффузных источников в городских районах увеличилось на 65-70 процентов. В основном это стало результатом роста численности и плохого состояния автомобильного транспорта, а именно возраста машин, неудовлетворительного технического обслуживания и некачественного топлива (ЕЭА и ЕКП 2007). Загрязнение усугубляется увеличением концентрации твердых частиц, поступающих в воздух в результате опустынивания, пыльных бурь и со дна осушенного Аральского моря (ОЭСР 2007а).

Для решения проблемы загрязнения воздуха на национальном уровне, ЦАР приняли законы об охране окружающего воздуха, в которых в основном вновь использованы или слегка подвергнуты ревизии советские стандарты состояния окружающей среды на основе предельно допустимых концентраций (ПДК). На практике, как показал пример Узбекистана, большое количество загрязняющих веществ, на которые распространяются нормы выбросов, фактически не фиксируется приборами из-за трудностей измерения и контроля небольших количеств (ЕЭК ООН 2010С). В стратегии стран по транспорту включена также степень влияния на окружающую среду.

ЦАР прилагает усилия к решению серьезных трансграничных угроз, связанных с загрязнением воздуха, при помощи существующих двусторонних и многосторонних договоренностей. Так например, в 1994 году Таджикистан и Узбекистан подписали соглашение по улучшению экологической ситуации в зоне негативного воздействия Таджикского алюминиевого завода. В более широком региональном масштабе, Казахстан, Таджикистан, Кыргызстан и Туркменистан являются участниками Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния Экономической комиссии ООН для (ЕЭК ООН) Европы.

Энергетика и окружающая среда

Страны постепенно приходят к пониманию того, что сегодняшнее использование ископаемых видов топлива должно сочетаться с развитием более экологически чистых альтернативных источников энергии, таких как солнечная, ветровая, геотермальная, и малая гидроэнергетика. В настоящее время доля производимой электроэнергии с использованием неископаемого топлива варьирует от нуля в Туркменистане до 15 процентов в Казахстане и Узбекистане, и более чем 90 процентов в Таджикистане и Кыргызстане (ЕЭА и 2007 ЕКП, 24-25). Несмотря на небольшую долю возобновляемых источников энергии в энергетическом секторе, Казахстан, Узбекистан и Туркменистан имеют огромный потенциал для их развития. Нормативная база для поддержки развития возобновляемых источников энергии, однако, в основном отсутствует либо недостаточна. Только Казахстан (2009 г.) и Кыргызстан (2008 г.) приняли законы о возобновляемых источниках энергии. В настоящее время Программа развития ООН (ПРООН) оказывает содействие

Туркменистану в принятии законодательства по возобновляемым источникам энергии. Развитие огромного нетопливного потенциала в Таджикистане и Кыргызстане остается проблематичным из-за сосредоточенности стран на крупномасштабном развитии гидроэнергетики, что может создать отрицательное трансграничное воздействие на окружающую среду и уже вызывает рост напряженности между этими странами и их соседями, расположенными ниже по течению, которые рассматривают такие действия, как угрозу своей водной безопасности.

ЦАР также участвуют в Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН), в качестве стран, не входящих в Приложение 1 (развивающиеся страны), за исключением Казахстана, который повысил свой статус, чтобы войти в список стран Приложения 1 (развитые страны) для целей Киотского протокола. Страны приняли законодательные и регулятивные меры для выполнения своих обязательств по Конвенции и проведения исследований, касающихся кадастров по выбросам парниковых газов, уязвимости и смягчения последствий (Перелет 2007).

Ответственность за нарушение экологического законодательства и вовлеченность граждан

Природоохранное законодательство в ЦАР подкреплено механизмами гражданского, административного и уголовного наказания за нарушения. Административный и уголовный кодексы стран содержат отдельные главы о правонарушениях в области охраны окружающей среды. Наиболее распространенной карательной мерой является финансовая через компенсации и штрафы. Все страны, за исключением Туркменистана, имеют специализированные подразделения, отвечающие за контроль за соблюдением и применение административных мер (ОЭСР, 2007b).

Как и в советские времена, граждане по-прежнему ищут защиты нарушенных прав в органах исполнительной власти. Однако, для частных лиц и общественности доступны также доступные судебные средства защиты на национальном, региональном и глобальном уровнях. Они могут защищать свои экологические права в национальных судах, а также подавать индивидуальные жалобы в комитеты по соблюдению международных конвенций. В этой связи реализация Орхусской конвенции 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, к которой присоединились Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан, является показательной. Казахская неправительственная организация (НПО) «Зеленое спасение» подала в Комитет по соблюдению Конвенции три из четырех сообщений, в которых утверждается о несоблюдении Республикой Казахстан своих обязательств по Конвенции. Комитет по соблюдению рассмотрел сообщение, и впоследствии Совещание Сторон Конвенции (СС) рекомендовало правительству Казахстана ряд мер по приведению действующего законодательства и правоприменительной практики в соответствии с Конвенцией. В результате, Казахстан разработал стратегию и принял новый природоохранный кодекс и ряд других нормативно-правовых актов, включающих положения о доступе к информации.

Вглядываясь в будущее

После распада Советского Союза, много усилий было предпринято для улучшения правовой основы для использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в России и Центральной Азии. Успех в этом направлении не одинаков в различных странах и областях управления, и в реализации нормативных положений остаются существенные проблемы.

На региональном уровне, необходимо более тесное экологическое сотрудничество между ЦАР, если требуется решить сложный клубок проблем, касающихся водных ресурсов, энергетики, продуктов питания и окружающей среды. В настоящее время, ЦАР предприняли шаги по укреплению существующей институциональной структуры и улучшению координирования своих усилий, направленных на поддержку эффективного диалога между своими странами. Кроме того, значительным шагом вперед могло бы стать присоединение всех стран к Рамочной конвенции 2006 года по охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии, которая устанавливает рамки для дальнейшего укрепления регионального природоохранного сотрудничества. На сегодняшний день Конвенцию подписали Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан, но она не вступила в силу. В целом, больше внимания должно уделяться вопросам осуществления и соблюдения нормативных положений на национальном, региональном и международном уровнях, и они должны стать приоритетными для ЦАР в целях обеспечения более эффективной защиты уязвимых ресурсов региона.