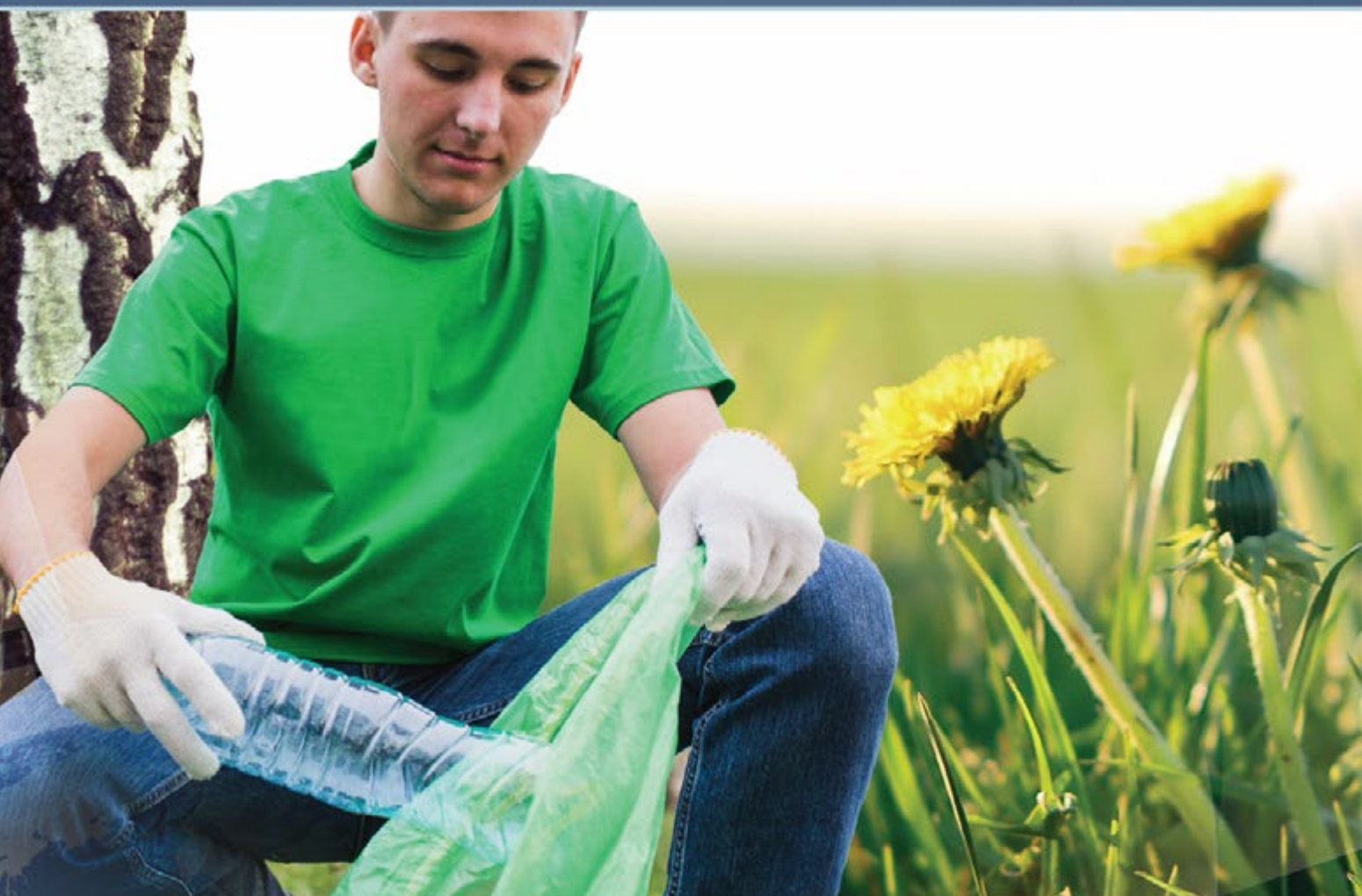


Международный аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ



# ДИАЛОГ

№2  
2021



ТЕМА НОМЕРА

## ЭКОЛОГИЯ





Этот выпуск нашего журнала посвящен итогам IX Невского международного экологического конгресса (проведенного при участии МПА СНГ 27–28 мая) и актуальным вопросам природопользования на постсоветском пространстве.

Конгресс стал фактически первым масштабным международным мероприятием в Северной столице с начала пандемии, что по-своему символично. Экология и здравоохранение тесно связаны между собой, и многие уроки, преподанные миру ковидом, можно было бы заранее выучить, защищая общее природное наследие человечества. Впрочем, учиться, говорят, никогда не поздно.

В современном мире экологическая проблематика считается поводом хотя бы на время отложить политические дискуссии и экономические переговоры и начать новые переговоры и дискуссии, которые в итоге, конечно же, получают и политическую, и экономическую подоплеку. В сущности, это — разговор о приоритетах: что спасать в первую очередь, а что во вторую. Ведь универсальные рецепты устойчивого развития сами по себе возражений почти ни у кого не вызывают.

В странах СНГ хорошо помнят природоохранный энтузиазм позднесоветской эпохи, который представлял собой одну из наиболее ярких форм перестроечного общественного подъема. Затем последовал трудный период становления национальных экономик в государствах, образовавшихся после распада Советского Союза. Экология в этих условиях неизбежно должна была отойти на второй план и в то же время стать более конкретной, приземленной, привязанной к насущным потребностям населения. Очевидно, «правильная» охрана окружающей среды должна сочетать в себе, за исключением крайностей, оба эти подхода. Нужна и определенная доля идеализма, готовность отказаться от каких-то элементов комфорта во имя сбережения природы — не только для будущих поколений, но и ради природы как таковой. С другой стороны, прагматический взгляд на наши взаимоотношения с природой также необходим.

Межпарламентская Ассамблея СНГ с первых лет своего существования и поныне имеет активную экологическую повестку, в которой есть место и долгосрочной стратегии, и механизмам для решения отдельных природоохранных задач на пространстве Содружества. С каждым годом эта повестка дополняется новыми темами, уточняется в соответствии с глобальными и региональными тенденциями. Однако неизменным остается понимание того, что природное наследие зачастую является общим для нескольких стран одновременно и что единые грамотно сформулированные стандарты имеют в сфере экологической деятельности огромное, порой ключевое, значение.

*Генеральный секретарь — руководитель  
Секретариата Совета МПА СНГ  
Д. А. Кобицкий*

# Содержание

<b>Экологический дискурс с привкусом пандемии</b> Обзор программы IX Невского международного экологического конгресса	4
<b>Трансграничное водное партнерство —</b> лучшие практики и стратегические ориентиры в целях устойчивого развития	14
<b>Таджикистан:</b> эколого-экономические последствия стихийных бедствий	16
<b>Состояние и проблемы управления водными ресурсами в Республике Таджикистан</b>	20
<b>Право экологии</b> Межпарламентское сотрудничество государств СНГ в области охраны окружающей среды	22
<b>Модельный закон «О развитии и охране горных территорий»</b> и природные различия регионов России в правовом измерении	26
<b>Развитие законодательства в области обращения с отходами</b> и новая редакция модельного закона	32
<b>Территория невидимой угрозы</b> Представляем проект модельного закона «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению»	36
<b>Экофонды доказали свою эффективность</b>	38
<b>Внедрение информационно-коммуникационных технологий в здравоохранении государств — участников Содружества Независимых Государств:</b> состояние и перспективы	42

# Экологический дискурс с привкусом пандемии

Обзор программы  
IX Невского международного  
экологического конгресса



*Итак, Невский международный экологический конгресс в 2021 г. все-таки состоялся!*

*Еще за месяц-другой до открытия мероприятия казалось, что причин для его отмены несколько больше, чем для проведения. Где-то в театрално-концертных учреждениях опасно играли и пели артисты, стараясь не глядеть в прореженный зал; под жидкие возгласы с обезлюдивших трибун шли спортивные соревнования; о назначенных на лето — уже однажды перенесенных — крупных мероприятиях вроде Олимпийских игр и Евро-2020 говорили без привычной экзальтации. Но шоу и спорт — это, прежде всего, бизнес, чья-то прибыль, чьи-то рабочие места. А беседы о проблемах экологии (пусть эти проблемы тоже могут быть связаны с бизнесом) все же требуют несколько иной мотивации. Поэтому перспективы масштабной встречи в конце мая 2021 г. в мире, по-прежнему парализованном страхом перед коронавирусом, воспринимались настороженно. И тем не менее десятки представителей органов власти, международных организаций, научного сообщества, «зеленой» общественности, прессы собрались в Таврическом дворце 27–28 мая, а немалое число коллег присоединилось к ним, в духе времени, посредством видео-конференц-связи.*



Накануне открытия конгресса, сопредседатель Него оргкомитета, Председатель Совета МПА СНГ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **В. И. Матвиенко** отметила, что проблемы экологии и изменения климата сопоставимы с такими глобальными вызовами современности, как терроризм и киберпреступность. Справиться с этими проблемами можно лишь сообща, с участием всех заинтересованных государств. «Необходимо расширять международное сотрудничество в экологической сфере, повышая главенствующую роль ООН», — считает В. И. Матвиенко.

По мнению Председателя Совета МПА СНГ, Россия может стать драйвером международной экологической и климатической повестки, что обусловлено в том числе объективными причинами. Площадь территории России — самая большая в мире, страна обладает 20% всех лесных массивов, составляющих легкие планеты, занимает одно из ведущих мест по запасам пресной воды и энергоресурсов. Ряд российских регионов находятся в Арктической зоне. Все это определяет ключевую роль государства в экологической повестке. «Невский экологический конгресс — уже состоявшаяся, признанная в мире эффективная площадка, где собираются политики, парламентарии, эксперты, представители общественных организаций. Здесь идет серьезный профессиональный диалог о проблемах, путях их решения, лучших мировых практиках в области охраны окру-

жающей среды и возможности их распространения», — заявила В. И. Матвиенко. При этом она подчеркнула, что организаторы мероприятия — Совет Федерации, Межпарламентская Ассамблея СНГ, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации — рассчитывают на его практическую отдачу. Так, резолюции и рекомендации, которые ранее принимались на Невском международном экологическом конгрессе, отметила спикер, позже реализовывались в виде законов.

Выступая на церемонии открытия конгресса в Екатерининском зале Таврического дворца, первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **А. В. Яцкин** напомнил, что в апреле текущего года прошел саммит мировых лидеров по вопросам климата, и подчеркнул, что Невский международный экологический конгресс является продолжением глобального экологического диалога. Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации **А. А. Козлов** выразил уверенность в том, что результаты обсуждения актуальных проблем в рамках конгресса лягут в основу новых решений, направленных на обеспечение экологической безопасности.

27 мая в Таврическом дворце прошло десять тематических круглых столов конгресса, а 28 мая состоялось пленарное заседание (под девизом «Экология планеты — устойчивое развитие»), которое провели В. И. Матвиенко и заместитель

## Круглый стол «Экологическая безопасность: современные вызовы и решения»

В заседании круглого стола приняли участие парламентарии стран — участниц МПА СНГ, руководители министерств и ведомств Российской Федерации, представители международных (Европейская экономическая комиссия ООН, Парламентская ассамблея тюркоязычных стран) и общественных организаций, науки и бизнеса.

Модераторами круглого стола стали председатель Российского экологического общества, сопредседатель Экспертного совета при Комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию **Р. А. Исмаилов** и Председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по аграрным вопросам, водным и земельным ресурсам, член Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии **Р. Б. Лафтода**.

В ходе заседания были обсуждены методы предотвращения вреда окружающей среде в процессе деятельности промышленных предприятий, проблемы снижения рисков экологических чрез-

вычайных ситуаций и превентивные меры обеспечения экологической безопасности.

Чрезвычайный и Полномочный Посол Кыргызской Республики, член президиума Национальной академии наук Кыргызской Республики **А. А. Айдаралиев** рассказал об экологических проблемах Средней Азии, в частности о сокращении ледников и связанном с этим изменении содержания углекислого газа в атмосфере. По словам академика Айдаралиева, в регионе складывается крайне неблагоприятная ситуация, чреватая опасными последствиями уже в самой краткосрочной перспективе. Например, отметил ученый, к 2030 г. прогнозируется дефицит питьевой воды.

А. А. Айдаралиев указал на то, что в сложившейся ситуации крайне важно наладить эффективное использование водных ресурсов, и для этого нужна институционализация и реализация соответствующей региональной политики.

Профессор Национальной академии наук Республики Таджикистан **Х. М. Мухаббатов** представил коллегам информацию об эколого-экономических последствиях стихийных бедствий в Тад-



*Участников конгресса приветствовали с околоземной орбиты космонавты Олег Новицкий и Петр Дубров, которые подчеркнули тесную связь развития космической отрасли с решением ряда природоохранных задач*

жикистане, стране, которая из-за географического положения и климатических особенностей подвержена различным природным катаклизмам. Возможность противодействия этим и другим угрозам Х. М. Мухаббатов видит в активном сотрудничестве стран региона, включая проведение совместных комплексных исследований. В числе действенных механизмов он назвал принятие межгосударственных соглашений по оповещению о природных катастрофах.

Р. Б. Латифзода как модератор заседания высоко оценил представительный состав его участников и результативность обсуждений, подчеркнув, что активное международное сотрудничество может способствовать решению глобальных, региональных и национальных природоохранных проблем. «Более того, совместные действия по охране окружающей среды могут способствовать решению проблем общественно-политического характера», — отметил парламентарий.



Председателя Правительства Российской Федерации, сопредседатель оргкомитета IX Невского международного экологического конгресса **В. В. Абрамченко**. В IX Невском международном экологическом конгрессе также приняли участие (непосредственно или в режиме видеоконференции) — заместитель Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики **А. А. Алиев**, Министр природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь **А. П. Худык**, Министр экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан **М. М. Мирзагалиев**, председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по сельскому хозяйству и пищевой промышленности, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии **Р. В. Мудряк**, Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации, заместитель председателя оргкомитета IX Невского международного экологического конгресса **А. А. Козлов**, Министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики **А. О. Чекунов**, член Комитета по природным ресурсам, энергетике

и экологии Милли Меджлиса Азербайджанской Республики **И. Б. Юсифов**, председатель Комитета по вопросам развития региона Приаралья Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан **Б. Б. Алиханов**, член европейского оперативного штаба по борьбе с пандемией коронавируса, бывший Президент Финляндии **Т. Халонен** и другие представители органов государственной власти, бизнеса, общественных организаций, научного и экспертного сообщества из разных стран.

Круглые столы IX Невского международного экологического конгресса были посвящены таким актуальным темам, как интегрированное управление водными ресурсами, экологическое просвещение и экотуризм, обмен опытом в сфере национальных стратегий и проектов в области охраны окружающей среды, новая климатическая политика, лесные ресурсы, проблемы Арктики, «зеленая» энергетика, экономика замкнутого цикла, современные вызовы и решения в сфере экологической безопасности, «зеленые» финансы.

Мероприятия конгресса транслировались в прямом эфире.

## Круглый стол «Реки без границ: интегрированное управление водными ресурсами»



**М**ежпарламентская Ассамблея СНГ приняла активное участие в подготовке и проведении круглого стола, посвященного проблемам интегрированного управления водными ресурсами.

Для стран Содружества данная проблематика имеет немаловажное значение. Модератор круглого стола, первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **А. В. Яцкин** уделил особое внимание трансграничному водному партнерству. «Россия — самая водообеспеченная страна в мире, но большинство водных объектов в ней являются трансграничными», — пояснил А. В. Яцкин, подчеркнув необходимость межрегионального и международного сотрудничества в данной сфере. Подробнее об участии Российской Федерации в водном партнерстве рассказал руководитель Федерального агентства водных ресурсов **Д. М. Кириллов**. По его

словам, сегодня сформировалась устойчивая архитектура международных инструментов и механизмов, которые позволяют различным странам на паритетной основе обеспечивать сотрудничество в области сохранения водных ресурсов. В пользу объединения усилий для решения экологических проблем высказался председатель Всероссийского общества охраны природы, посол доброй воли Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в России **В. А. Фетисов**.

Темой выступления председателя Комитета Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан по вопросам развития региона Приаралья **Б. Б. Алиханова** стала одна из основных проблем Средней Азии — снижение уровня Аральского моря. По мнению парламентария, данный вопрос не может считаться региональным.

Председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по сельскому хозяйству и пищевой промышленности, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии **Р. В. Мудряк** ознакомил участников круглого стола с ситуацией по трансграничному сотрудничеству между Молдовой и Украиной на примере реки Днестр. В том числе он рассказал о деятельности Днестровской комиссии.

Вице-министр экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан **А. А. Примкулов** проинформировал об опыте управления водными ресурсами в Казахстане, включая совершенствова-





Самые молодые участники конгресса готовятся решить экологические проблемы в мире, который с каждым годом все больше превращается в цифровое пространство

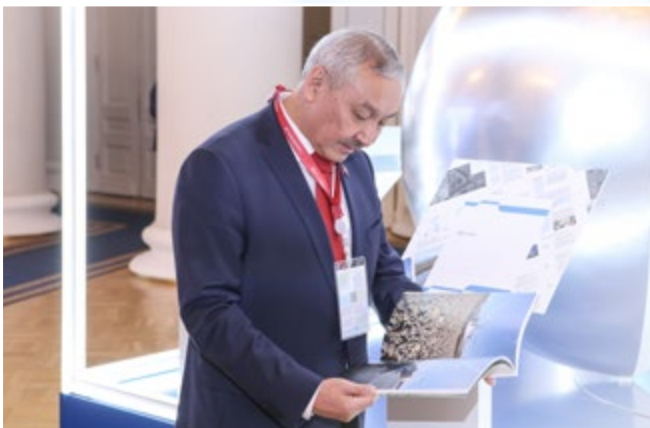
ние национального законодательства в данной сфере, а также о межрегиональном сотрудничестве, которое имеет для страны особое значение (семь из восьми водных бассейнов республики являются трансграничными).

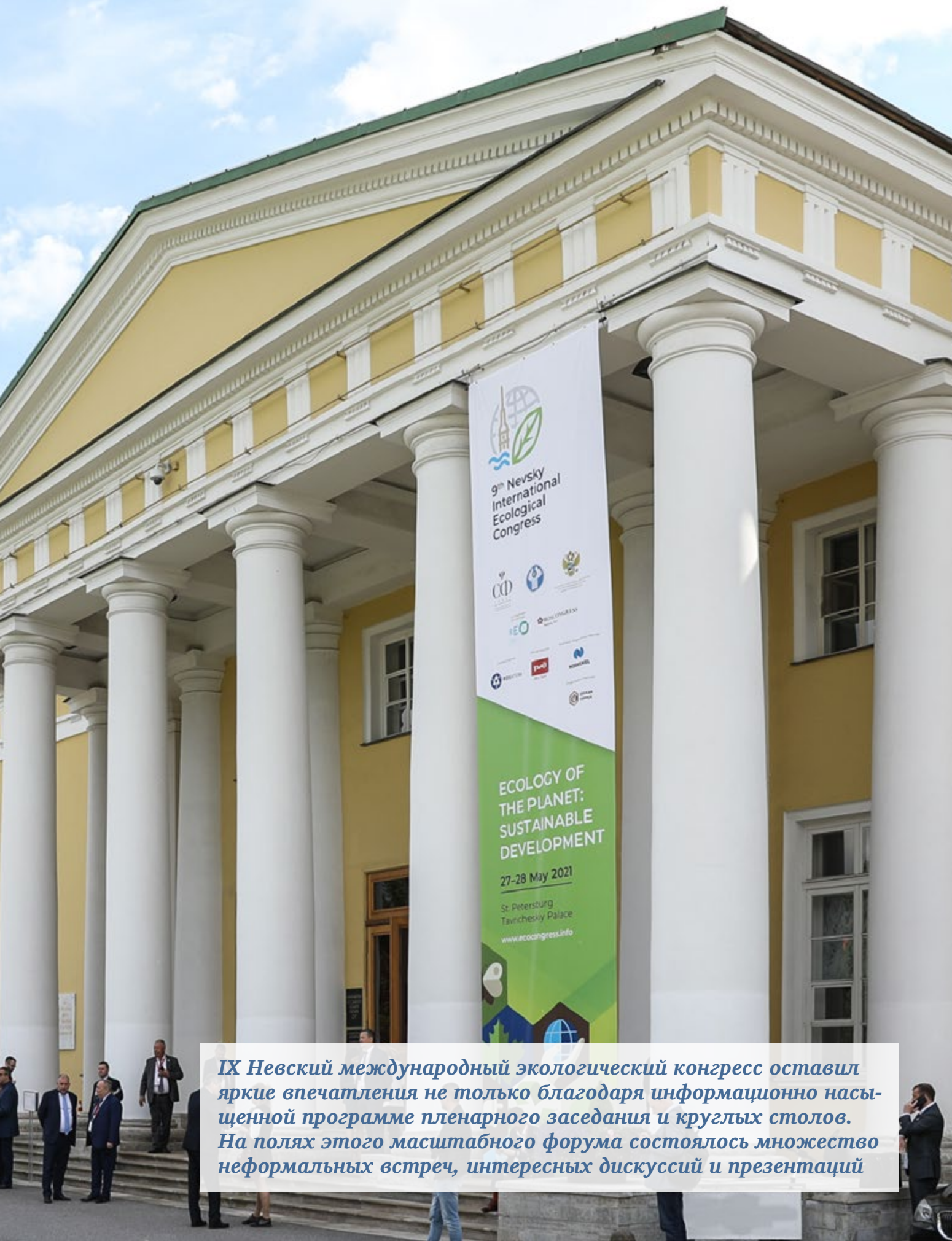
Опытom своих стран в сфере управления водными ресурсами и международного сотрудничества на заседании также поделились статс-секретарь Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндской Республики, председатель Российско-Финляндской комиссии по использованию пограничных водных систем **Я. Хусу-**

**Каллио**, вице-канцлер Министерства окружающей среды Эстонской Республики, сопредседатель Российско-Эстонской комиссии по охране и рациональному использованию трансграничных вод **Х. Лийв** и исполнительный директор австралийской некоммерческой организации eWater **Р. Карр**.

В работе круглого стола приняли участие члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители региональных министерств и ведомств, научно-исследовательских институтов, ведущих профильных вузов, экспертного сообщества.







*IX Невский международный экологический конгресс оставил яркие впечатления не только благодаря информационно насыщенной программе пленарного заседания и круглых столов. На полях этого масштабного форума состоялось множество неформальных встреч, интересных дискуссий и презентаций*

Подводя итоги конгресса на пленарном заседании, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Совета МПА СНГ **В. И. Матвиенко** сообщила, что мероприятие оказалось очень востребованным и в нем приняли участие представители 30 стран мира. Накануне, в ходе работы 10 круглых столов, был выработан «целый массив новых идей и предложений», которые в дальнейшем будут активно использоваться в природоохранной деятельности.

Особое значение Председатель Совета МПА СНГ придавала выработке совместных мер в области охраны окружающей среды, поскольку ни одна страна в одиночку решить эти проблемы не сможет.

В. И. Матвиенко также обратила внимание на то, что произошло возвращение к очному проведению масштабных мероприятий (при соблюдении всех необходимых мер безопасности): «Мы прорвали блокаду ограничений и вернулись к формату очного международного диалога».

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации **В. В. Абрамченко** отметила единство участников конгресса в понимании поднятых на нем проблем: «Мы со всеми участниками говорим на одном экологическом языке».

В частности, пояснила заместитель Председателя Правительства Российской Федерации,



мероприятие продемонстрировало единодушное признание климатических изменений вопросом номер один в экологической повестке дня. В числе других важных проблем, по мнению В. В. Абрамченко, — загрязнение мирового океана (в том числе изделиями из пластика), а также обращение с отходами и формирование эко-

*По завершении деловой программы IX Невского международного экологического конгресса прошла экологическая акция, в ходе которой у центрального входа в Таврический дворец было высажено 12 декоративных деревьев*





номики замкнутого цикла. «Вовлечение вторичных ресурсов в оборот — это не просто модно, это жизненно необходимо», — заявила заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

Сопредседатели конгресса подчеркнули значение современного законодательства, отве-

чающего на все экологические вызовы. В связи с этим В. И. Матвиенко рассказала о ведущейся в Совете Федерации Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и — на международном уровне — в Межпарламентской Ассамблее СНГ законотворческой работе по природоохранной тематике.



Выступление на круглом столе IX Невского международного экологического конгресса  
«Реки без границ: интегрированное управление водными ресурсами»

# Трансграничное водное партнерство — лучшие практики и стратегические ориентиры в целях устойчивого развития

**Р. В. Мудряк,**

*председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по сельскому хозяйству и пищевой промышленности,  
председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии*

Река Днестр, играющая важнейшую роль в снабжении населения Республики Молдова питьевой водой, а также водой для орошения и промышленности, одновременно является основным источником питьевого водоснабжения некоторых населенных пунктов Украины, включая Одессу, что обусловило развитие трансграничного сотрудничества.

29 ноября 2012 г. в Риме Правительством Республики Молдова и Кабинетом Министров Украины был подписан Договор о сотрудничестве в сфере охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр. Договор затрагивает практически все аспекты, касающиеся речного бассейна, за исключе-

нием навигации, и направлен на укрепление и расширение начатого еще в 1994 г. сотрудничества.

Подписание этого документа стало важным шагом в выполнении обязательств, взятых на себя Республикой Молдова и Украиной в соответствии с Конвенцией Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.), а также Рамочной директивой Европейского союза по воде (2000 г.).

Согласно договору, подписанному Молдовой и Украиной, была создана Комиссия по устойчивому использованию и охране реки Днестр, или Днестровская комиссия, нацеленная на реализацию



мер для достижения рационального и экологически обоснованного использования и охраны водных и иных природных ресурсов и экосистем бассейна реки Днестр в интересах населения и устойчивого развития государств.

Днестровская комиссия представляет собой одну из форм управления трансграничными водами для совместной реализации международных соглашений, предусмотренных модельным законом «О рациональном использовании и охране трансграничных вод (водных объектов)», принятым Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

Деятельность Днестровской комиссии имеет большое значение для 8 млн жителей региона и связана с постоянным улучшением состояния водного бассейна путем охраны и экологически обоснованного использования природных ресурсов, а также эффективного сотрудничества между Республикой Молдова и Украиной по этим вопросам.

31 марта 2021 г. государственный секретарь Министерства сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды Республики Молдова Г. Юрко и заместитель Министра защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины М. Хорев подписали Совместное заявление о Стратегической программе действий по бассейну реки Днестр на 2021–2035 гг.

Стратегическая программа действий базируется на выводах трансграничного диагностического анализа бассейна реки Днестр. Она разработана на основе методологии Рамочной директивы Европейского союза по воде и является вкладом в создание национальных планов управления бассейном реки Днестр и международных обязательств по формированию совместных планов.

В предусматриваемой 74 мероприятия программы определены семь стратегических направлений:

1) снижение загрязнения вод из точечных, диффузных источников, а также предотвращение аварийного загрязнения и управление хвостохранилищами;

2) улучшение гидроморфологического статуса и потенциала поверхностных водных массивов;

3) охрана и предотвращение деградации поверхностных и подземных вод;

4) смягчение последствий изменения климата и природных катастроф;

5) совершенствование нормативно-правовой базы и механизмов ее применения;

6) укрепление молдавско-украинского сотрудничества в области управления водными ресурсами;

7) продвижение принципов рационального использования водных ресурсов.

В описании каждого из мероприятий, включенных в стратегическую программу действий, указаны сроки реализации и ответственные за нее органы, дана оценка бюджета, определены источники финансирования (как национальные, так и внешние), а также индикаторы оценки реализации.

Предполагается, что каждые пять лет приоритеты программы будут актуализироваться, а оценка хода реализации мероприятий будет представляться на заседании Днестровской комиссии ежегодно.

*Днестр — основной источник водоснабжения для Молдовы и ряда населенных пунктов Одесской области Украины*



Выступление на круглом столе IX Невского международного экологического конгресса  
«Экологическая безопасность: современные вызовы и решения»

# Таджикистан: ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

**Х. М. Мухаббатов,**

*заведующий отделом географии Института геологии и сейсмостойкого строительства и сейсмологии  
Национальной академии наук Республики Таджикистан, доктор географических наук, профессор*

**П**риродные процессы, особенно стихийные бедствия, сопровождают человечество на протяжении всей его истории. Их перечень существенно изменялся по мере освоения человеком пространств для жизнедеятельности и развития техники и технологии.

Возрастающие экономические потери в результате природных катаклизмов серьезно затрудняют достижение целей устойчивого развития как отдельной страной, так и мировым сообществом в целом.

Статистика чрезвычайных ситуаций природного характера показывает, что такие явления могут оказывать различное влияние на человека и природную среду. Опасные природные процессы можно подразделить на разрушительные, истощающие и парализующие. Одни и те же виды угроз в зависимости от времени и типа объекта могут оказывать различное воздействие. Например, снегопады носят парализующий характер в отношении транспорта, разрушающий — для перекрытий зданий и сооружений и истощающий — в сельском хозяйстве в случае их выпадения поздней весной (что часто происходит в Гиссарской долине).

Территория Таджикистана из-за особенностей геологического строения и географического положения в субтропическом поясе подвержена большинству типов стихийных бедствий, встречающихся в Азии. В наши дни стали предметом специальных исследований такие катаклизмы, как землетрясения, оползни, селевые потоки, лавины, эрозия почв, заморозки, грады и т. д. Даже в пределах относительно небольшой территории, в зависимости от рельефных и прочих физико-географических условий, они проявляются по-раз-

ному, и поэтому по силе воздействия на окружающую среду, по экологическим и социально-экономическим последствиям существенно различаются между собой.

Социально-экономический, а отчасти и экологический ущерб особенно велик при землетрясениях. За последние 100 лет в Таджикистане произошло более 550 землетрясений, причем семь из них катастрофических: Каратагское (1907 г.), Сарезское (1911 г.), Хаитское (1949 г.), Исфаринское (1977 г.), Кайраккумское (1985 г.), Гиссарское (1989 г.) и Рушанское (2016 г.).

Каратагским землетрясением (21 октября 1907 г.) магнитудой 9–10 баллов были охвачены южные отроги Гиссарского хребта. Его последствия были внушительными: разрушены 150 кишлаков, крупный населенный пункт Каратаг, погибли более 1,5 тыс. человек. Землетрясение сопровождалось обвальными и оползневыми явлениями, усугубившими разрушительный эффект.

Хаитскому землетрясению подверглась почти вся территория Гармского района, где пострадали или были уничтожены 170 кишлаков, погибли почти 30 тыс. человек. Землетрясение вызвало большое количество оползней, обвалов и селей на огромной территории, были погребены поселок Хаит и 20 кишлаков в долинах рек Обикабуд и Сурхоб [1].

Сарезское землетрясение (18 февраля 1911 г.) магнитудой 9–10 баллов охватило обширную область Памира и северо-восток Афганистана. Инструментальные записи были получены в двух обсерваториях: в Пулково под Санкт-Петербургом и в Потсдаме (Германская империя). Возникший поперек Мургабской долины гигантский завал имел в поперечнике от 4,3 до 5,3 км, высоту от 703 до





*Таджикистан знаком практически со всеми видами природных катаклизмов, характерными для Центральной Азии*

799 м, течение реки Мургаб было приостановлено, в результате чего образовалось Сарезское озеро. Материалы современных геодинамических исследований дают веские основания предполагать возможность внезапного опорожнения водоема, накопившего к настоящему времени  $17 \text{ км}^3$  воды, с катастрофическими последствиями для миллионов людей, проживающих в прирусловой зоне рек Бартанг, Пяндж, Амударья [2]. По просьбе руководителей стран Центральной Азии Всемирный банк начал осуществлять план мероприятий «Сарезское озеро: проект по снижению риска», подразумевающий установку системы раннего оповещения и системы мониторинга с целью предотвращения негативных последствий.

Исследования причин землетрясений в масштабе страны и всего Центрально-Азиатского региона были выполнены Институтом геологии, сейсмостойкого строительства и сейсмологии Национальной академии наук Республики Таджикистан. Его сотрудниками была создана система измерения деформаций и наклонов земной поверхности на территории Душанбино-Вахшского геодинамического полигона, созданного для выяснения сейсмического режима и разработки методов прогноза землетрясений.

По мнению специалистов, наводнения также занимают особое место среди стихийных бедствий и по числу жертв, и по среднему многолетнему ущербу. Наиболее часто ливневым наводнениям подвергаются Китай, Бангладеш, Индия, Филиппины, юг США. Самое большое число жертв при-

ходится на страны Юго-Восточной Азии — сотни тысяч человек при особо катастрофических наводнениях.

В Таджикистане годовой гидрологический цикл делится на два периода: весенне-летнее половодье и межень. За время половодья по большинству рек проходит от 70 до 90% годового стока. При этом подъем уровня воды может достигать на реке Вахш 4–5 м, а на реке Пяндж 4,5 м.

С учетом горноклиматических условий половодье таджикских рек отличается от европейского. Если на российских равнинах реки разливаются весной на полтора месяца, то половодье в горных районах Таджикистана продолжается от трех до шести месяцев — в зависимости от питания рек. Наводнения в республике обычно вызываются сочетанием половодья и паводка. Интенсивное таяние снега является причиной кратковременных, но резких подъемов уровня воды в реках — паводков. Они являются причиной наводнений, наносящих значительный ущерб экономике и нередко приводящих к человеческим жертвам.

Например, в 2005 г. в результате паводков и наводнений погибло 36 человек, частично или полностью были разрушены 3710 жилых домов, 85 учреждений образования и здравоохранения, 200 км линий электропередачи и связи, более 40 км ирригационных, гидротехнических, берегоукрепительных сооружений. Общий ущерб оценивался в 20 млн долл. [3].

Во избежание подобных стихийных бедствий, а также жертв и разрушений следует строить сов-



Последствия схода селевого потока в кишлаке Бедак

© Sputnik, Амир Исаев

ременные берегоукрепительные сооружения, дамбы и плотины, для этих целей необходимо пригласить специалистов из других стран, в частности из Нидерландов и Китая, где имеется многовековой опыт борьбы с наводнениями и паводками.

В Таджикистане по масштабам социально-экономических и экономических последствий землетрясениям и наводнениям ненамного уступают так называемые экзогенные склоновые процессы. Но если в сейсмогенезе определяющим фактором является неотектоника, то склоновые процессы обусловлены сложным комплексом физико-географических и геологических условий. В Таджикистане, где более 50% территории расположены выше 3 тыс. м, представлены почти все высотные ландшафтные пояса (от полупустынного до высокогорного субнивального), и перепады высот создают условия для интенсивного развития склоновых процессов. В горных регионах республики зафиксировано более 3 тыс. оползней: от мелких поверхностных смещений почвенного слоя до особо опасных — сейсмогравитационного происхождения. Более 90% оползневых проявлений приходится на территории, расположенные до 2 тыс. м над уровнем моря, где сосредоточено 95% населения и 87% населенных пунктов.

В Таджикистане широкое распространение имеют сели. По мнению специалистов, главной причиной их активизации являются аридизация кли-

мата и возрастание интенсивности ливневых дождей. Вместе с усилением антропогенного фактора это приводит к потере устойчивости природных ландшафтов, а последнее — к созданию более благоприятных условий для формирования селей. Данное явление обладает огромной разрушительной силой. В селевых потоках доля твердого материала составляет от 10–15% до 60–70% [4]. По данным А. А. Яблокова, в бассейнах рек Вахш и Пяндж с мая по август ежегодно образуется в среднем около 70 селей; в долине Зеравшана с февраля по октябрь — в среднем 105, а в горах Западного Памира с июня по сентябрь — всего девять. Самыми селевыми месяцами в Таджикистане являются апрель и май: на апрель приходится 35% всех селей, на май — 28% [5].

Как отмечают специалисты, почти все реки на севере Таджикистана подвержены селевой активности. На долю этой части республики приходится 52,1% всех образовавшихся селевых потоков [6].

Вдоль автодороги Куляб — Калаихумб, являющейся частью международной автомагистрали, соединившей Таджикистан с Китаем, насчитывается 44 селевых очага. Противоселевые работы в Таджикистане проводились методом облесения горных склонов. После облесения земель бассейна Селбурсая, расположенного на южных склонах Гиссарского хребта, образование селевых потоков

в верховьях данного бассейна практически прекратилось.

Огромный ущерб народному хозяйству Таджикистана каждый год приносят снежные лавины — пришедшие в движение на склоне, скользящие и низвергающиеся снежные массы. Наиболее опасен снежный покров на крутых склонах длиной от 150 до 450 м. Скорость лавин достигает 100–350 км/час, а в движение вовлекаются сотни тысяч и миллионы кубометров снега [7].

Коварные и непредсказуемые лавины обрушиваются в долины мощными снежными потоками. Таджикистан считается самой лавиноопасной зоной в пределах Центральной Азии и Кавказа. По данным специалистов, лавиноопасны 60% территории Таджикистана, а в потенциальном отношении даже 75%, в то время как в Узбекистане — только 12%. В республике насчитывается от 30 до 40 тыс. лавиносборов [8].

Зимой лавиноопасны все горы выше 1,5 тыс. м, в первую очередь южные склоны Гиссарского, Алайского и Каратегинского хребтов: верховья рек Каратаг, Варзоб, Кафирниган, Сангикар, Сорбог, Ярхыч. Там в многоснежные годы высота снега достигает до нескольких метров, и объем отдельных лавин может превышать миллион кубометров. На втором месте находятся Дарваз и Западный Памир, где объем снежных обвалов также может измеряться сотнями тысяч кубометров.

Ни одно строение не может выдержать удара лавин, они сносят опоры линий электропередач, каменные здания, промышленные сооружения, мосты и дороги. Зимой 1968–1969 гг. жертвами лавин в Таджикистане стали более 50 человек. В ноябре 1997 г. на северном склоне Анзобского перевала снежный обвал унес жизни 13 человек. В январе 2006 г. на окраине поселка Джиргиталь в верховьях Сурхоба лавина накрыла несколько жилых домов. Хотя спасательные работы начались сразу после обвала, 18 человек были откопаны уже мертвыми. В январе 2019 г. на 71-м км автодороги Душанбе — Худжанд в Варзобском районе шесть человек погибли в результате схода снежной лавины.

Экономике Таджикистана, особенно сельскому хозяйству, огромный ущерб наносит также деградация земель или опустынивание. Деградация земель охватывает около 98% территории республики, и ежегодно почти 50 тыс. га возделываемых земель подвергаются различной степени опустынивания.

Из 154 видов опустынивания или деградации почв в Таджикистане встречается 134 типа. Из 4 млн га сельхозугодий республики более 68% подвержены процессам эрозии [9]. В результате эрозии почв разрушается водой или уносится ветром верхний, наиболее плодородный слой земли, резко ухудшаются агрономические и биологические

свойства почвы, снижается ее плодородие. Если на слабосмытых землях урожайность снижается на 10–20%, на среднесмытых — на 30–40%, то на сильносмытых — в два раза и более. Особенно резкое снижение урожайности на эродированных богарных землях наблюдается в засушливые годы, когда урожай зерновых снижается в три раза.

Из изложенного следует, что различные стихийные явления на территории республики часто повторяются и наносят значительный экономический ущерб как хозяйственным объектам, так и населению. Ученые и специалисты Таджикистана разносторонне изучают стихийные бедствия, причины интенсивности их проявления, разрабатывают меры по борьбе с ними. Однако для более эффективной работы в этом направлении следует организовать совместные комплексные исследования в целях прогнозирования природных разрушительных явлений.

Для этого необходимы:

- принятие межгосударственных соглашений по взаимодействию, оповещению на случай природных и техногенных катастроф;

- обеспечение безопасности платин и других гидротехнических сооружений;

- увеличение количества водохранилищ для регулирования наводнений, оползней и селевых явлений;

- проведение мероприятий по посадке деревьев на склонах и восстановлению деградированных лесов;

- проведение берегоукрепительных работ на малых селеопасных реках.

Практическое осуществление таких мероприятий возможно на базе координации усилий стран региона и международной общественности, эффективного использования выделенных для предотвращения стихийных бедствий ресурсов, а также налаживания современной системы управления ими.

#### Использованные источники

1. Бабаев А.М., Ишук А.Р., Негматуллаев С.Х. Сейсмические условия территории Таджикистана. Душанбе, 2005. С. 70.
2. Природа. 1999. № 4. С. 29.
3. Мухаббатов Х.М., Яблоков А.А. Снежный покров Таджикистана. Душанбе : Ирфон, 2008. С. 81.
4. Флейшман С.М. Сели. Л., 1976. С. 34.
5. Грозные явления природы. Душанбе, 1999. С. 45.
6. Шарабаев В.А., Ашуров С. Обуздание селевых потоков. Душанбе : Ирфон, 1972. С. 25.
7. Котляков В.М. Мир снега и льда. М., 1994. С. 78.
8. Материалы Международной конференции по сокращению стихийных бедствий. Душанбе, 2008. С. 128.
9. Материалы первого Национального форума по борьбе с опустыниванием в Таджикистане (29–30 апреля 1999 г.). Душанбе, 1999. С. 11.

Выступление на круглом столе IX Невского международного экологического конгресса  
«Реки без границ: интегрированное управление водными ресурсами»

## Состояние и проблемы управления водными ресурсами в Республике Таджикистан

**Я. Э. Пулатов,**

заведующий отделом инновационных технологий и научно-образовательных исследований Института водных проблем, гидроэнергетики и экологии Национальной академии наук Республики Таджикистан, доктор сельскохозяйственных наук, профессор

**В**одные ресурсы Таджикистана имеют принципиальное значение для всей Центральной Азии: от них зависит устойчивое развитие региона. Нарастающий дефицит воды, связанный с высыханием Аральского моря, демографический рост, появление новых отраслей экономики и климатические изменения — все это требует бережного и внимательного отношения к водным запасам.

В ледниках Таджикистана сосредоточено 845 км<sup>3</sup> воды, в озерах — 46,3 км<sup>3</sup>, водохранилищах — 15,34 км<sup>3</sup> (под воздействием глобальных климатических изменений площадь ледников сократилась на 30%, объем льда в них — на 20%). Из общего поверхностного стока бассейна Аральского моря (115,6 км<sup>3</sup>) 55,4%, или 64 км<sup>3</sup>, формируется в Таджикистане, в том числе 62,9 км<sup>3</sup> бассейна реки Амударья и 1,1 км<sup>3</sup> — Сырдарья. В целом зона формирования стока рек составляет примерно 90% от территории государства.

Приоритетными в области управления этим богатством являются вопросы питьевого водоснабжения и санитарии. Кроме того, водные ресурсы играют важнейшую роль в обеспечении продовольственной безопасности Таджикистана.

До 90% сельскохозяйственной продукции страны выращивается путем орошаемого земледелия, поэтому 90% всех водных запасов задействовано в сельском хозяйстве. Этот сектор обеспечивает более 20% ВВП и свыше 16% государственного экспорта.

Не имея больших запасов нефти и газа, Таджикистан использует воду в качестве основного источника электроэнергии, необходимой для социально-экономического развития: более 95% электричества в стране производится на гидроэлектростанциях.

Тем не менее наряду с благотворным воздействием на жизнь республики вода оказывает и негативное. Причиной более 70% несчастных случа-

ев и 80% нанесенного экономического ущерба являются стихийные бедствия, связанные с водой. В отдельные годы урон от них может достигать 8–9% ВВП. К сожалению, иногда стихия уносит и человеческие жизни.

Сейчас водный сектор экономики Таджикистана нуждается в пересмотре привычных подходов: пришло время увидеть в воде основу процветания региона, от которой зависят мир и стабильность.

Первый шаг к реформе уже сделан: им стало принятие Указа Президента Республики Таджикистан от 19 ноября 2013 г. № 12 «О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан». Оно повлекло за собой преобразование Министерства энергетики и промышленности в Министерство энергетики и водных ресурсов Республики Таджикистан (имеющее полномочия в области водной политики и регулирования) и создание Агентства мелиорации и ирригации при Правительстве Республики Таджикистан.

Кроме того, в рамках деятельности Правительства по использованию и охране водных ресурсов были приняты важные государственные программы: Программа реформы водного сектора Республики Таджикистан на период 2016–2025 годы, Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года; Национальная стратегия адаптации к изменению климата Республики Таджикистан на период до 2030 года.

Реформа основывается на общих регулирующих принципах интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), в рамках которых особое значение придается социальным и экономическим интересам, а также защите окружающей среды путем последовательного и взвешенного управления водными ресурсами. Программа реформы водного сектора предусматривает законодательные и институциональные преобразования, в числе



которых — внедрение системы ИУВР на основе гидрологических принципов на национальном и бассейновом уровнях.

На данный момент намечен план создания бассейновых водохозяйственных организаций, которые будут способствовать переходу к интегрированному управлению водными запасами страны. Следующим шагом должна стать работа над стратегией и прогнозными сценариями развития водообеспеченности в разрезе каждого бассейна.

Кроме того, необходимо разработать генеральные схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейнов рек Таджикистана (национальных и межгосударственных), а также концепцию и стратегию перехода к принципам ИУВР, усовершенствовать нормативно-правовую базу, реформировать организационную структуру управления водными ресурсами и, наконец, укрепить техническую основу эксплуатации водохозяйственного комплекса республики.

## Реформа водного сектора экономики Таджикистана включает в себя:

- *Разработку Концепции создания и развития информационной системы и базы данных в области водных ресурсов;*
- *Разработку новых и усовершенствование существующих нормативных правовых актов;*
- *Разработку проекта Стратегии повышения потенциала в водном секторе;*
- *Переход от административного принципа управления водными ресурсами к гидрографическому;*
- *Создание речных бассейновых и суб-бассейновых организаций и советов;*
- *Разработку комплексных планов по управлению водными ресурсами на уровне бассейнов и суббассейнов;*
- *Внедрение и применение эффективных методов орошения и современных водосберегающих технологий;*
- *Разработку и применение эффективных финансово-экономических моделей;*
- *Восстановление ирригационных и других водохозяйственных инфраструктур;*
- *Укрепление материально-технической базы водного сектора;*
- *Строительство селезащитных, противопаводковых гидротехнических сооружений для уменьшения количества стихийных бедствий;*
- *Строительство плотин для более эффективного использования уменьшающихся водных ресурсов, а также чередования маловодных и многоводных периодов;*
- *Рациональное использование водных ресурсов, переход к более засухоустойчивым сортам, культурам, более адаптированным к климатическим изменениям;*
- *Разработку согласованных механизмов интегрированного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря;*
- *Создание благоприятных условий для внутренних и прямых иностранных инвестиций в водную инфраструктуру;*
- *Обеспечение отрасли квалифицированными кадрами.*

# Право экологии

## Межпарламентское сотрудничество государств СНГ в области охраны окружающей среды

**Н. И. Амбурцева,**

советник отдела обеспечения модельного законодательства экспертно-аналитического управления Секретариата Совета МПА СНГ, секретарь Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии

*Поступательное развитие цивилизации невозможно без решения проблем сохранения благоприятной для жизни окружающей среды. Закономерно, что вопросы охраны окружающей среды сразу заняли приоритетное место и в повестке Содружества Независимых Государств. Осуществление совместных природоохранных мероприятий, оказание взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций названы в качестве одного из направлений сотрудничества в статье 19 Устава СНГ.*

За время работы Межпарламентской Ассамблеи СНГ принято 79 документов, посвященных проблемам экологии и охраны окружающей среды, включая модельные кодексы, модельные законы, рекомендации, обращения, а также проекты конвенций. Все они прошли стадии подробного обсуждения на заседаниях комиссии и согласования с профильными комитетами и комиссиями парламентов.

Основное внимание Межпарламентской Ассамблеи СНГ в области охраны окружающей среды направлено на гармонизацию природоохранного законодательства, сближение экологической политики государств-участников и решение трансграничных проблем на пространстве Содружества на основе разрабатываемых модельных документов.

Подготовку модельных законодательных актов, посвященных экологическим проблемам и охране окружающей среды, осуществляет созданная в 1992 г. Постоянная комиссия МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, членами которой являются парламентарии из всех государств — участников МПА СНГ. Заседания комиссии проходят не реже двух раз в год.

В соответствии с закреплением председательства в постоянных комиссиях Межпарламентской

К основополагающим актам в сфере использования и охраны природных ресурсов можно отнести такие документы, нацеленные на гармонизацию и сближение национального законодательства стран Содружества, как модельные Лесной, Земельный, Водный и Экологический кодексы для государств — участников СНГ, Кодекс о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ. Развитию природоохранного законодательства в СНГ послужили, в частности, модельные законы «Об экологической безопасности», «О радиационной безопасности населения», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности деятельности, связанной с генетически модифицированными организмами», «О зонах экологического бедствия», «О предотвращении крупных аварий, связанных с выбросами/сбросами опасных веществ, и об ограничении их возможных последствий».

Законодотворческая деятельность комиссии также нашла отражение в проектах модельных документов, посвященных решению региональных проб-

Ассамблеи за национальными парламентами возглавляет комиссию представитель Парламента Республики Молдова. В настоящее время работой комиссии руководит Р. В. Мудряк, председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по сельскому хозяйству и пищевой промышленности.

К основным направлениям деятельности Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии относятся организационное, информационно-справочное и научное обеспечение взаимодействия парламентариев стран Содружества в сфере аграрной политики, природных ресурсов и экологии; подготовка модельных законопроектов и других документов; организация и проведение заседаний, научно-практических конференций, семинаров, круглых столов; участие в разработке проектов межгосударственных документов.



Экологические проблемы Каспия нашли отражение в целом ряде модельных документов МПА СНГ

лем Каспийского моря, актуальных для Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Российской Федерации. По инициативе комиссии приняты Рекомендации по проекту конвенции «О сохранении биологических ресурсов Каспийского моря и управлении ими», модельные законы «Об аквакультуре», «О сохранении лососевых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них» и модельный Рыбохозяйственный кодекс для государств — участников СНГ.

За последние годы были подготовлены и приняты модельные законы «Об оценке экологического ущерба», «Об экологическом туризме», «Об агростраховании», «О ликвидации накопленного экологического ущерба (вреда)», «Об экологической безопасности транспортировки нефтепродуктов по трубопроводам», «О государственных информационных системах в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности», а также Рекомендации по

формированию экологической политики и Рекомендации по организации национальных центров экологической безопасности.

Принятие в 2020 г. модельного закона «О развитии и охране горных территорий» получило широкий резонанс как на пространстве СНГ, так и в Европе. По официальному запросу из Горного Партнерства Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (The Food and Agriculture Organization of the United Nations) закон был переведен на английский язык. В разработке проекта модельного закона в течение двух лет принимала участие группа экспертов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в частности Е. А. Галиновская, Н. В. Кичигин. В подготовке документа также участвовали специалисты Института географии РАН. Выступая на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, Е. А. Галиновская отметила, что в случае принятия дан-

ного закона его положения могут стать основой для дальнейшей разработки национального законодательства, которое будет способствовать разрешению и скорейшему урегулированию наиболее сложных проблем развития горных территорий (*материал, посвященный модельному закону «О развитии и охране горных территорий»*, см. на с. 21–36).

Сейчас на стадии обсуждения находятся модельные законы «О зерне» и «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению». Также на ближайшем заседании комиссии планируется рассмотрение концепций модельных законов «Об экологической безопасности» (новая редакция), «О доступе к экологической информации» (новая редакция), «Об отходах производства и потребления» (новая редакция), «Об особо охраняемых природных территориях» (новая редакция), «Об экологических фондах», «О пчеловодстве», «Об органическом сельском хозяйстве».

Деятельность комиссии, безусловно, способствовала координации национального законодательства государств — участников СНГ в области экологии и охраны окружающей среды. Вопросы имплементации в законодательстве стран Содружества модельных актов регулярно обсуждаются на заседаниях комиссии, и при этом отмечается, что отдельные положения модельных законов уже на проектной стадии используются в законотворческой деятельности парламентов.

Нормы, закрепленные в модельных Лесном, Земельном, Водном и Экологическом кодексах для государств — участников СНГ, Кодексе о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ, были имплементированы в законах Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Положения модельных законов «Об экологической экспертизе» и «Об экологическом образовании

*При подготовке модельных и рекомендательных документов в области охраны окружающей среды МПА СНГ активно сотрудничает с исполнительными и законодательными органами власти, научно-образовательными учреждениями государств СНГ, экспертными организациями, структурами гражданского общества и неправительственными организациями. В связи с этим следует отметить значение таких масштабных общественных мероприятий, как Невский международный экологический конгресс, одним из организаторов которого традиционно является МПА СНГ. С одной стороны, это — яркое событие мирового уровня, позволяющее привлечь внимание к актуальным задачам и перспективным идеям в сфере охраны окружающей среды. Однако в то же время в качестве уникальной площадки для профессионального общения парламентариев, ученых, экспертов, представителей экологической общественности конгресс способствует определению приоритетов и ключевых направлений модельной законотворческой деятельности в сфере охраны окружающей среды.*

населения» вошли в нормативные правовые акты Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан.

Ряд положений модельных законов «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» нашли отражение в законодательстве Азербайджанской Республики, Респуб-





лики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

Положения модельного закона «О животном мире» закреплены в национальном законодательстве всех государств СНГ.

Модельные кодексы использовались при разработке новых редакций Федерального закона Российской Федерации «О недрах» и Лесного кодекса Российской Федерации.

С учетом новой редакции принятого Межпарламентской Ассамблеей модельного закона «Об экологическом страховании» разрабатывался Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии проект Федерального закона Российской Федерации «Об обязательном экологическом страховании». На базе модельного закона МПА СНГ «Об использовании альтернативных видов моторного топлива» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 г. проводилась работа над проектом закона «Об использовании альтернативных видов топлива на транспорте», а также документом о внесении поправок в налоговые акты.

При разработке Федерального закона Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» проводился сравнительный анализ с нормами модельного закона «Об ответственном обращении с животными» (новая редакция).

Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части понятийного аппарата и проведения сравнительного анализа с нормами модельного закона разрабатывался с использованием модельного закона «Об экологическом агро-

производстве», принятого постановлением МПА СНГ № 40-8 от 18 апреля 2014 г.

Понятийный аппарат модельного закона «О сохранении, устойчивом использовании и восстановлении биологического разнообразия», принятого постановлением МПА СНГ от 20 мая 2016 г. № 44-9, использовался при разработке ГОСТ Р 57007-2016 «Наилучшие доступные технологии. Биологическое разнообразие. Термины и определения». Кроме того, этот модельный закон использовался при разработке Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2018 г. № 160-3 «Об особо охраняемых природных территориях».

Закон Республики Беларусь от 9 ноября 2019 г. № 160-3 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам питьевого водоснабжения» базируется на модельном Водном кодексе для государств — участников СНГ и модельном законе «О питьевой воде и питьевом водоснабжении».

Целый ряд документов, принятых Межпарламентской Ассамблеей СНГ с 1997 г. по 2016 г., легли в основу Водного кодекса Республики Таджикистан от 2 апреля 2020 г. № 1688: модельные Экологический, Водный и Земельный кодексы для государств — участников СНГ, модельные законы «Об экологической экспертизе», «Об экологическом аудите», «О стратегической экологической оценке», «Об оценке воздействия на окружающую среду», «Об отходах производства и потребления», «О доступе к экологической информации».

В законе Республики Таджикистан «О туризме» от 7 августа 2020 г. № 1718 нашли отражение положения модельного закона «Об экологическом туризме», принятого постановлением МПА СНГ от 22 ноября 2019 г. № 50-10.



# Модельный закон «О развитии и охране горных территорий»

## и природные различия регионов России в правовом измерении

**А. Н. Гуня,**

*руководитель горной группы МАБ-6 (ЮНЕСКО) Института географии РАН, доктор географических наук*

Регионы России очень сильно различаются по своим природным особенностям и условиям жизнедеятельности. Эти различия необходимо учитывать в стратегическом планировании и региональном развитии, что нашло отражение в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014 г.) и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (2019 г.). Контрасты природных условий, с одной стороны, дают предпосылку для диверсификации экономики и природопользования, а с другой — ставят непростые задачи по сокращению межрегиональной дифференциации по качеству жизни в соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года (2017 г.).

Разумеется, административные границы территорий далеко не всегда совпадают с их природными характеристиками. Поэтому в Стратегии пространственного развития, помимо административных единиц, присутствуют такие понятия, как «агропромышленный центр», «крупная городская агломерация», «геостратегическая территория Российской Федерации», «сельская территория» и др.

В области государственной региональной политики наибольшее внимание уделяется значительным по размеру территориям в экстремальных природно-климатических условиях Севера. На этом фоне наличие горных областей в России не так заметно. Между тем горы занимают немалую часть территории страны и характеризуются не менее сложными условиями для освоения и проживания.

В целом регулирование развития горных областей остается в тени «северного тренда». Ряд горных регионов на юге азиатской части страны (Алтай, Тува, Бурятия и др.) попали в перечень территорий, которые приравниваются к районам Крайнего Се-



Алтайские горы: неисчерпаемое «хранилище» красоты

*Признание важности горной специфики на государственном уровне — заметный тренд в мировой политике. Он не обошел стороной и Россию. Институционализацией горных регионов характеризуется новый этап в совершенствовании стратегического планирования и региональной политики страны. Значимое событие, произошедшее в этой сфере в ноябре 2020 г., — принятие Межпарламентской Ассамблеей СНГ модельного закона «О развитии и охране горных территорий».*

вера. Таким образом, за неимением специальных законов, для регулирования освоения гор и поддержки местного населения была выбрана опора на уже выработанные для Крайнего Севера механизмы.

Долгое время горные территории были «невидимы» для российской политики: не была даже точно подсчитана их площадь. Горы считались недостаточно типичными для России и слишком малонаселенными, чтобы иметь политическое значение. В результате не возникло ни четко выраженного общественного мнения по горной проблематике, ни лоббирования особого подхода к таким территориям.

Нынешнее внимание к проблемам горных районов в значительной мере обусловлено знакомством с опытом других стран, а также стремлением к стабилизации социальной обстановки, в первую очередь на Северном Кавказе. Следует отметить появление публикаций, в которых отмечается необходимость особой «горной политики» для России.

На глобальном уровне важность учета специфики горных территорий была сначала признана в контексте экологии. На конференции ООН в 1992 г. тема гор вошла в число главных тем Повестки дня на XXI век, а главу 13 этого документа, посвященную устойчивому развитию горных районов, можно считать значимым проявлением «мягкого права». 2002 г. прошел как Международный год гор. Горной специфике был посвящен пункт 42 Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Десять лет спустя, в 2012 г., на конференции ООН «Рио + 20» проблема горных регионов была обозначена в Повестке-2030.

Немалый интерес представляет европейский опыт. Еще в начале 1950-х годов началась работа над соглашением по охране Альп, вылившаяся впоследствии в создание Альпийской конвенции. По инициативе Конгресса местных и региональных властей Европы (консультативный орган Совета Европы) была подготовлена Хартия горных регионов Европы (1996 г.), определяющая основные принципы европейской политики в этой сфере. Документ адресован всем странам — членам Совета Европы и в определенном смысле является рас-

ширением принципов Альпийской конвенции. Хартия состоит из шести частей и 31 статьи. В первой ее части дается определение горного региона как местности, где высота, рельеф и климат создают особые условия, влияющие на повседневную человеческую деятельность.

Особое место в истории правового регулирования развития горных территорий занимает законодательная работа таких стран, как Швейцария, Франция, Болгария, Грузия, Кыргызстан, Таджикистан. В этих государствах горные районы имеют особый статус, действуют законы, направленные на улучшение условий жизни горцев. При этом основополагающим понятием для институционализации специфики соответствующих регионов является определение горной территории.

Во Франции горной зоной считается территория коммун, не менее 80% площади которых расположено выше 600 м над уровнем моря или в которых перепад высот между нижней и верхней границей обрабатываемых земель составляет не менее 400 м. Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов относит к горным ареалам, имеющим право на государственные выплаты, территории, где возможности использования земли сильно ограничены, а стоимость ее обработки значительно превышает обычную (из-за особенностей климата и рельефа либо сочетания этих двух факторов). Регионы, расположенные к северу от 62-й параллели, и некоторые прилегающие к ним территории рассматриваются как горные районы.

Критерии отнесения территории к горной у разных стран различаются. Так, в Германии и Австрии горами признается местность, расположенная выше 700 м над уровнем моря. При этом в Австрии учитываются и территории на высоте 500 м, если склоны занимают более 20% их площади. В Польше горы начинаются уже с отметки в 350 м и могут быть даже ниже, если на склоны крутизной более 12 градусов приходится не менее 50% сельскохозяйственных земель в муниципалитете. Около двух третей Швейцарии определяются как «горы» в соответствии с федеральным законом об инвестициях.

В России проведение границы гор не является последовательным: на региональном уровне закреплено сразу несколько определений понятия «горная территория». Например, согласно Закону Республики Дагестан (2010 г.), такой территорией считается местность, расположенная выше 1000 м над уровнем моря, а также местность с пересеченным рельефом и превышениями отметки в 500 м в радиусе 25 км. Согласно Закону Республики Северная Осетия — Алания (2019 г.), под горной территорией понимается местность с пересеченным рельефом и абсолютной высотой рельефа больше 800 м.

Исследование ситуации в регионах Российской Федерации показало, что чисто формальных кри-

териев, таких как абсолютная высота над уровнем моря, недостаточно для отнесения муниципалитета к числу горных территорий. Согласно результатам геоинформационных вычислений горы занимают около 8% площади России, если считать, что они начинаются с 1000 м, и 40% — если учитывать территории, расположенные выше 300 м. При этом к горам должны быть причислены сопки на Крайнем Севере, а они могут быть и ниже 300 м.

Геоинформационные вычисления также показали, что территории выше 300 м занимают почти половину площади Северо-Кавказского федерального округа, а выше 1000 м — четверть.

Доля горных территорий в СКФО  
(по данным ГИС-анализа)

Высотные пределы, м	Доля горных территорий, %
более 300	47,7
более 500	40,3
более 800	33
более 1000	26,7

Разница между максимальной высотой расположения населенных пунктов в разных горных регионах может быть существенной. Например, на Западном Кавказе верхней отметкой для поселений является 1600 м (Домбай), а на Восточном — 2650 м (пос. Куруш). На Урале, в горах Сибири и на Дальнем Востоке подавляющее число населенных пунктов находится ниже 1000 м, зато редкие места расселения в горах Южной Сибири, например на Алтае, размещены на уровне 1500 м и выше. Земли над ними являются нежилыми, однако местное население использует их для отгонного животноводства и включает в туристические маршруты.

*Закрепление единой высоты в качестве критерия для всех горных субъектов, к примеру, Северного Кавказа нецелесообразно. В Северной Осетии к собственно горным следует отнести 41 муниципальное образование в низкогорной, среднегорной и высокогорной зонах. При этом следует учитывать, что ресурсной базой для жизнедеятельности местного населения является весь спектр высот, от предгорий до высокогорий. В Кабардино-Балкарии к числу горных могут быть отнесены 26 муниципальных образований, расположенных выше 750 м над уровнем моря, а в Чечне — 180 населенных пунктов на высоте от 400 м: именно эта отметка маркирует резкое усложнение рельефа, расчлененного горными ущельями.*

Подсчет численности населения в горных местностях выявил значительную разницу между масштабами формального (согласно прописке) и фактического проживания. Так, в Дагестане большая часть жителей, официально приписанных к горным населенным пунктам, проживает на равнине (в кутанах), а в горах бывает лишь время от времени.

Для выработки критериев отнесения муниципального образования к числу горных территорий необходимо сначала выделить горные зоны, характеризующиеся особым комплексом условий жизнедеятельности и природопользования, проанализировав характер расположения там населенных пунктов, а также основной массы земельных угодий, используемых населением (вне зависимости от места его проживания). Перечень горных муниципальных образований должен определяться субъектами Российской Федерации, исходя из исторически сложившейся системы расселения и детального анализа природных и социально-экономических условий с привлечением ученых, экспертов и представителей местных муниципалитетов. Только тогда могут быть в полной мере учтены как природные, так и историко-хозяйственные аспекты.

Важным этапом формирования государственной горной политики стали 2014–2016 гг., чему способствовала деятельность Главы Республики Дагестан Р. Г. Абдулатипова. В 2014 г. на форуме «Седой Каспий» была принята Гунибская декларация «Горные районы Северного Кавказа: развитие через интеграцию культуры экономики и экологии». 2016 г. был объявлен Годом гор Дагестана. Кроме того, Правительство Республики Дагестан подготовило обращение к Президенту Российской Федерации с призывом поддержать Хартию устойчивого развития горных территорий России и Федеральный закон «О социально-экономическом развитии горных регионов России». Однако поддержка горных территорий на федеральном уровне потребовала бы больших затрат, которые едва ли окупилась бы в ближайшей перспективе.

При этом имеются определенные свидетельства интереса государства к горным территориям. Так, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (ныне расформировано) выступило с предложением разработать модельный закон «О развитии и охране горных территорий» для государств — участников СНГ. Инициатива была поддержана Федеральным Собранием Российской Федерации и Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Разработчиком закона стал Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в партнерстве с Институтом географии РАН.

В интенсивных дискуссиях, которые сопровождали разработку всех 10 глав и 39 статей закона, приняли участие ученые из университетов и академических институтов РАН, представители обще-

ственности и эксперты из стран СНГ. На пленарном заседании МПА СНГ 27 ноября 2020 г. модельный закон был принят.

В первой статье закона представлены отправные понятия:

- горные территории;
- высотная зональность горных территорий (природная высотная зональность);
- высотная социально-экономическая зональность горных территорий;
- развитие горных территорий;
- охрана горных территорий;
- население (жители) горных территорий;
- государственная политика в сфере развития и охраны горных территорий;
- государственная поддержка развития и охраны горных территорий;
- стратегическое планирование в области развития и охраны горных территорий.

Единый критерий для определения горных зон в документе не прописан. Вместо этого указывается: «условия определения границ и уровень высотности горных территорий определяются законодательством государства, в границах которого расположена горная территория». Тем самым признается невозможность унификации границы гор для всех стран и регионов.

Модельный закон преследует цели:

- привлечь внимание власти и общества к проблемам устойчивого развития горных территорий и сохранению их культурного и природного наследия;
- сформулировать основные принципы инвестиционной политики в сфере устойчивого развития горных территорий с определением

функций государства, региональных и муниципальных органов власти, делового сообщества, малого бизнеса и общественных организаций;

- стимулировать работу парламентов стран СНГ по формированию государственной политики в сфере устойчивого развития горных территорий и созданию правовой основы для ее реализации;
- способствовать унификации законодательства стран СНГ в аспекте интеграционного пространственного развития горных территорий.

Основными участниками правовых отношений в области развития и охраны таких территорий признаются как государственные, так и местные органы власти, а также сами граждане, проживающие в горной местности, и юридические лица, осуществляющие там хозяйственную деятельность.

К основным принципам реализации государственной политики и правового регулирования развития горных территорий модельный закон относит:

- приоритет прав и законных интересов населения горных территорий;
- обеспечение охраны окружающей среды, естественных экологических систем и природных ландшафтов;
- учет требований рационального использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обеспечение баланса публичных и частных интересов при разработке и реализации целей и задач государственной политики в сфере развития и охраны горных территорий;
- соблюдение гендерного равенства, защита прав женщин, детей, лиц пенсионного воз-



Домбай: стремительно развивающийся горнолыжный курорт и центр альпинизма



*Бережное отношение к традиционным укладам жизни — важный аспект развития горных территорий. Дагестан. Горное село Чох*

© Владимир Варфоломеев (flickr.com)

раста, малоимущих и иных социально незащищенных слоев населения;

- обеспечение государственной поддержки, включая установление льгот, в том числе налоговых, и преференций гражданам, проживающим в пределах горных территорий, участникам хозяйственной и иной деятельности в целях выравнивания социально-экономических условий развития горных территорий;
- признание права рассмотрения в соответствии с обычаями населения горных территорий споров, связанных с ведением традиционной хозяйственной деятельности и традиционного образа жизни, при условии соблюдения требований конституции и законов государства;
- учет при организации системы государственной и местной власти природной высотной и высотной социально-экономической зональности;
- обеспечение баланса развития и взаимосвязи горных и равнинных территорий;
- иные принципы, предусмотренные законами государства.

Для претворения этих норм в жизнь требуется выработка институциональных механизмов, адаптированных к местным условиям, в том числе — официальное признание некоторых неформальных институтов, их инкорпорирование в местное законодательство. В статье 7 модельного закона указано,

что «коренные малочисленные народы, проживающие в пределах горных территорий, имеют право на сохранение традиционного уклада жизни и хозяйственной деятельности». Сохранение традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов также упоминается среди целей государственной политики в области развития и охраны горных территорий.

Крайне важной является статья, определяющая меры и механизмы государственной поддержки. В их числе — государственные программы социально-экономического развития горных территорий; дифференцирование ставок платы за землю и имущество, находящиеся в государственной собственности; субсидирование процентной ставки по кредитам, привлекаемым предприятиями и организациями, зарегистрированными на горных территориях, и др. Для граждан, нуждающихся в социальном обслуживании и проживающих на горных территориях, предусмотрено дополнительное финансовое обеспечение.

Учитывается в законе и тенденция, связанная с постепенным переселением жителей гор на равнины. Чтобы проживание на горных территориях выглядело более привлекательным, для местного населения предусмотрены налоговые льготы, а также льготы по оплате коммунальных и иных услуг, а для переселенцев из других регионов — не только льготы, но и государственная финансовая поддержка.

Оценивая модельный закон в целом, можно сказать, что он создает условия для совершенствования имеющихся институтов на местах. В процессе подготовки закона были собраны данные о проблемах и противоречиях, которые требуют улучшения правовых условий. В первую очередь эти противоречия связаны с набирающей силу коммерциализацией, приватизацией земель, а также увеличением активности местных сообществ, органов местного самоуправления.

Нередки случаи разночтений в национальных и региональных законах, регулирующих природопользование в горах; встречаются нестыковки и между природоохранным законодательством и законами, регулирующими приватизацию земель. Серьезной задачей также является разделение компетенций властей разных уровней и определение роли местного самоуправления.

Вернемся, однако, к российским реалиям. В вышеупомянутой Стратегии пространственного развития нет прямого упоминания горных территорий и горных регионов, которые могли бы получить особый статус. Но в План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г.) под номером 60 был включен пункт «Подготовка предложений по критериям отнесения муниципальных образований к горным территориям, а также по формированию комплекса мер по устойчивому развитию части территорий Российской Федерации, относящихся к горным территориям». Это событие имеет немаловажное значение: раньше крупные инвестиции в горные территории России (например, в развитие туристических кластеров) никак не контролировались местными сообществами — проекты реализовывались на основании решений, принятых вне горных районов. Даже в регионах, горная специфика которых закреплена их законами, претворение в жизнь социальных инициатив и помощь жителям гор наталкивались на отсутствие информации о реальных запросах населения. Теперь же перед местными муниципалитетами открывается возможность получения дополнительной поддержки.

Для того чтобы принятый модельный закон, как и другие инициативы по совершенствованию правового регулирования жизнедеятельности в горах, можно было реализовать на практике, необходима целенаправленная работа ученых в тесном сотрудничестве с региональным руководством и местными муниципалитетами. Дальнейшая институционализация природопользования в горных регионах должна сопровождаться сбором эмпирических данных на местах, их обобщением и обработкой. С помощью этих данных можно будет скорректировать принимаемые «сверху» законы — в противном случае они либо не будут выполняться, либо станут источником коррупции и приведут

только к ухудшению состояния горных ландшафтов и снижению уровня жизни местных жителей.

В настоящее время законы о горных территориях существуют лишь в трех субъектах РФ, однако подготовка предложений для общероссийских законов с обоснованием их целесообразности уже началась. Принятие модельного закона «О развитии и охране горных территорий» (2020 г.) МПА СНГ стало важным этапом этого процесса.

Базой для институционализации специфики горных территорий в России может служить как мировой, так и собственный опыт законотворчества, связанный с освоением Крайнего Севера. Отнесение земель к северным территориям характеризуется сложностью и многокомпонентностью критериев, а также несовпадением с административными границами, что актуально и для горных местностей. Однако если зона Севера определена «сверху», для гор этот принцип бессмыслен: здесь решения относительно границ должны приниматься на уровне муниципалитетов с участием местного населения. Есть и еще одно существенное отличие. Преференции для Севера относительно быстро окупаются за счет доходов от добычи природных ресурсов, в то время как от горных районов не стоит ждать быстрой отдачи инвестиций. Именно поэтому инициатором создания особых правовых условий для северных территорий стало государство, а в случае с горными зонами — общественность. И если установление особых правил для Севера имеет в основном утилитарный характер, то развитие горных районов способствует прежде всего раскрытию духовного и культурного потенциала жителей этих уникальных мест.

#### Использованные источники

1. Исследования гор: горные регионы северной Евразии. Развитие в условиях глобальных изменений // Вопросы географии. Вып. 137. РГО. М.: Кодекс, 2014.
2. Самойлова Г. С. Морфометрический анализ горных территорий России // Известия РАН. Серия: География. 1999. № 2. С. 110–113.
3. Castelein A., Dinh T.T. V., Mekouar M. A., Villeneuve A. Mountains and the Law. Emerging Trends // FAO Legislative Study. 75. Rev. 1. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006.
4. European Commission. Mountain Areas in Europe: Analysis of Mountain Areas in EU Member States, Acceding and Other European Countries. Brussels: Directorate-General for Regional Policy, 2004.
5. Price M. F., Lysenko I., Gloersen E. Delineating Europe's Mountains // Revue de Géographie Alpine. 2004. 92 (2). P. 75–86.
6. Sustainable Development of Mountain Areas — Legal Perspectives Beyond Rio and Johannesburg / Treves T., Pineschi L., Fodella A. (eds.). Milano: University of Milan, 2004.

Возможно, одно из самых простых и в то же время очень важных отличий человека разумного от животных — это чувство ответственности за отходы своей жизнедеятельности. Диалектический парадокс: утрачивая данное чувство, человек в чем-то становится даже хуже животного (что объясняется известным правилом — кому больше дано, с того больше спрашивается). При этом существует прямая зависимость между уровнем жизни конкретного человека или населения целой страны и количеством производимых отходов. Кого-то, быть может, удивит, что насквозь «зеленая» Финляндия, Финляндия, в которой охрану окружающей среды смело можно назвать национальной идеей, традиционно входит в число лидеров по объему отходов на душу населения. Летом 2019 г. новостные ленты обошел «мусорный» рейтинг стран, составленный агентством Темпро: Финляндия в этом списке оказалась на пятой позиции (16,6 тонны отходов на одного жителя в год). Что поделаешь, такова цена комфорта. Конечно, и у специалистов, и у простых смертных могут быть вопросы к методике, по которой Темпро проводило свое исследование: больно уж пестрым кажется упомянутый рейтинг. На первом месте с большим отрывом находится Канада (36 тонн), затем идут Болгария (26,7 тонны), США (26 тонн), Эстония (23,5 тонны)... В первую десятку, помимо уже названной Финляндии, также вошли Армения, Швеция, Люксембург, Украина, Сербия. Нетрудно заметить, что уклад жизни в перечисленных странах несколько различается. Что это — гримасы национальной статистики? И как выглядит полный перечень рассмотренных стран?

На самом деле все здесь не так просто, как может показаться. Если объем отходов все же пропорционален уровню потребления, пусть и с некоторыми оговорками, то ущерб, наносимый природе на одну условную тонну отходов, может различаться уже весьма существенно. Многое зависит от того, какая их доля утилизируется, и насколько эта утилизация сама по себе экологична.

В любом случае, проблема отходов сегодня не решается без детально проработанной законодательной базы, учитывающей интересы промышленности и торговли, сельского хозяйства и туризма, мегаполисов и малых населенных пунктов, нынешнего и будущих поколений, наконец, (хотя бы немного) дикой природы. Правовому обеспечению этого серьезнейшего направления природоохранной деятельности посвящен материал эксперта Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии.

# Развитие законодательства в области обращения с отходами

## и новая редакция модельного закона

**Б. В. Боравский,**

генеральный директор ООО «Инновационный экологический фонд»

**О**бъем отходов в современном мире неуклонно растет. И чем выше благосостояние населения, тем больше образуется пищевых и других коммунальных отходов; чем выше уровень индустриализации страны, тем больше отходов «поставляют» основные отрасли — металлургия, химическая, пищевая и сельскохозяйственная промышленность.

В государствах — участниках СНГ вопрос размещения и утилизации отходов стоит не менее остро, чем на планете в целом. Отходы превращаются в проблему, представляющую реальную угрозу экологической безопасности государств, влияющую на состояние земельных ресурсов, недр, вод, лесов, лугов, степей и водно-болотных угодий, на среду обитания животных, воздушную среду и т. д. И, конечно же, отходы наносят вред здоровью человека, порой угрожая его жизни.

В то же время необходимо понимать, что отходы можно и нужно рассматривать не только как загрязнитель окружающей среды, но и как источник вторичных ресурсов, которые могут заменить значительную долю первичных.

В связи с этим целесообразно рассмотреть этапы развития законодательства в области обращения с отходами за рубежом и в СНГ.

### Международное (европейское) законодательство

Европейское «отходное» законодательство развивалось по следующей траектории.

**1975 год.** Отходы рассматриваются преимущественно как источник загрязнения окружающей среды. В первой европейской Директиве 75/442/ЕЭС об отходах основное внимание уделено снижению негативного воздействия отходов на окружающую среду.

**1989 год.** Отходы начинают рассматриваться не только как загрязнители окружающей среды, но и как возобновля-





емый источник ресурсов. После принятия Европейским сообществом в 1987 г. Четвертой программы действий по охране окружающей среды в ЕС была начата реализация комплексной стратегии обращения с отходами, учитывающей как воздействие отходов на окружающую среду, так и их использование в качестве вторичных ресурсов. Принимаются директивы для тех потоков отходов, обращение с которыми проще всего регулировать (т. е. проще всего найти субъект, на который можно возложить ответственность за образование этих отходов), например упаковок или отработавших транспортных средств. При этом на законодательном уровне установлены требования по сбору и утилизации таких отходов, а также определены конкретные нормативы по утилизации и переработке в качестве вторичных ресурсов. Постепенно внедряется механизм расширенной ответственности производителя (РОП).

**2008 год.** Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2008/98/ЕС об отходах и отмене ряда директив устанавливает целевые показатели для твердых коммунальных отходов (50%) и отходов строительства и сноса (70%).

**2011 год.** Принята Дорожная карта ресурсно-эффективной экономики Европы (экономики замкнутого цикла), содержащая цели до 2020 г. и ориентиры до 2050 г.\*

**2014 год.** Введены законодательные нормы о закупках вторичного сырья (Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза

2014/24/ЕС о государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС).

**2018 год.** Принята Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2018/851, изменяющая Директиву 2008/98/ЕС об отходах. Новая директива законодательно закрепила следующие основные нормы: иерархический порядок обращения с отходами; РОП; выведение из статуса «отходы» (установление статуса «вторичное сырье»); повторное использование отходов и их переработка в качестве вторичных материальных ресурсов и др.

### Законодательство и организационные решения в странах СНГ

В государствах — участниках СНГ некоторые потоки отходов (сначала — тряпье и макулатура, потом — другие фракции твердых коммунальных, а также практически все виды промышленных отходов) традиционно рассматривались как вторичные ресурсы, а не как загрязнители окружающей среды. Соответственно формировались законодательство и государственная политика в этой области.

Вспомним некоторые вехи нашей общей истории.

К **1990 г.** институтами страны было разработано и внедрено немало отечественных технологических линий для сбора и переработки макулатуры, текстильных, полимерных и древесных отходов, изношенных шин, стеклобоя, отработанных нефтепродуктов, ртутьсодержащих ламп и гальванических элементов, металлургических и тепло-

\* The Roadmap to a Resource Efficient Europe. COM (2011) 571.



Фото с сайта bitoflife.ru

*Переработка бытовых отходов — неизбежное звено цепочки потребления в условиях современной цивилизации*

электроэнергетических шлаков, гальваношламов и других отходов.

В СССР широко применялись программно-целевое планирование и нормирование уровня сбора и переработки важнейших видов вторичного сырья с помощью государственных общесоюзных, республиканских, а также отраслевых программ по вторичным материальным ресурсам. Была создана довольно мощная специальная производственная инфраструктура для сбора и промышленной переработки основных видов вторичного сырья по всей территории СССР. Высокий уровень затрат на сбор и переработку «нерентабельных» отходов производства компенсировался установившейся в то время практикой включения этих затрат в себестоимость основной продукции соответствующих отраслей промышленности. С 1986 г. было введено общее положение, согласно которому «организация, ответственная за разработку новых видов материалов или продукции, одновременно должна разрабатывать технологию их повторного использования или переработки после истечения срока службы или эксплуатации, предусматривая создание соответствующих мощностей одновременно с созданием мощностей по производству материалов или продукции» (Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 мая 1986 г. № 608). Другими словами, были введены элементы РОП.

По большинству позиций использование отходов в качестве вторичных материальных ресурсов росло более высокими темпами, чем образование отходов. Специальной государственной программой было предусмотрено увеличение использования важнейших видов вторичных материальных ресурсов в период с 1986 г. до 2000 г. в среднем более чем в два раза.

Однако после 1991 г. созданные в предыдущие десятилетия инструменты государственной политики, позволяющие рассматривать отходы в качестве вторичных ресурсов, во многих странах Содружества были упразднены, и началась переориентация на европейское законодательство.

В то же время в государствах — участниках СНГ сохранился серьезный задел в области обращения с вторичными ресурсами и отходами. Технические, экономические и организационные возможности многих промышленных регионов стран Содружества позволяют уже сегодня начать реализацию инновационной модели обращения с отходами и вторичными ресурсами, придав новый импульс инвестиционной привлекательности регионов.

### **Модельное законодательство государств — участников СНГ**

В 1998 г. был принят модельный закон «Об отходах производства и потребления» (постановление МПА СНГ от 15 июня 1998 г. № 11-9). Документ устанавливает основные принципы государственной политики в области обращения с отходами; полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обращения с отходами; требования при обращении с отходами; контроль за обращением с отходами; нормирование и государственный учет при обращении с отходами; экономическое регулирование в области обращения с отходами; ответственность за нарушение требований законодательства об отходах. Прямые нормы, касающиеся вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных ресурсов, отсутствуют.

В 2007 г. появилась вторая редакция модельного закона «Об отходах производства и потребления» (постановление МПА СНГ от 31 октября 2007 г. № 29-15), которая ввела нормы, касающиеся сокращения образования отходов и их вовлечения в хозяйственный оборот. В 2020 г. актуализация модельного закона была начата снова, поскольку за прошедшие 13 лет появились новые подходы к обращению с отходами на основе иерархического порядка и применения механизмов РОП, были детализированы нормы, относящиеся к установлению статуса «отходы» и его утрате, выработаны новые методы использования отходов в качестве

вторичных материальных и энергетических ресурсов.

При разработке очередной редакции модельного закона «Об отходах производства и потребления» учтены не только нормы международного (европейского) права и права отдельных государств — участников СНГ, но и имеющийся исторический опыт в области обращения с вторичными ресурсами. В том числе было изучено и проанализировано нормативно-правовое регулирование РОП в странах ЕС и четырех государствах СНГ (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация). Что важно, новая редакция отражает возможность применения как организационно-технических механизмов государственного участия в отходо-перерабатывающей индустрии (нормы учета и отчетности, программно-целевое планирование и др.), так и финансовых (например, предоставление субсидий хозяйствующим субъектам). Реализация этих механизмов может происходить через специально уполномоченный государственный орган или без него.

В законопроект введен ряд новелл, направленных на:

- эффективное внедрение механизма РОП;
- вовлечение отходов в хозяйственный оборот;
- применение иерархического порядка обращения с отходами;
- утрату статуса «отходы» и установление соответствующих критериев;
- установление критериев отнесения отходов потребления к вторичному сырью;
- обеспечение выполнения всех соответствующих обязательств международных договоров и соглашений, сторонами которых являются государства — участники СНГ;
- описание прав и обязанностей всех заинтересованных сторон, в том числе государства, бизнеса и граждан, в части предотвращения загрязнения окружающей среды отходами и их вовлечения в хозяйственный оборот;

- описание набора инструментов для контроля соблюдения общих целей закона.

Принятие новой редакции модельного закона «Об отходах производства и потребления» позволит решить в государствах — участниках СНГ следующие задачи:

*в области экологического оздоровления национальных экономик*

- совершенствование системы обращения с отходами;
- повышение уровня вовлеченности отходов в хозяйственный оборот;
- предотвращение и снижение загрязнения окружающей среды отходами;

*в области социально-экономического оздоровления национальных экономик*

— развитие и внедрение механизма РОП, что повлияет на поведение бизнес-сообщества, стимулируя его к вовлечению отходов в хозяйственный оборот, модернизации основных фондов, сокращению расхода сырья и материалов при изготовлении продукции, расширению инфраструктуры для утилизации отходов;

— снижение социальной напряженности за счет создания новых рабочих мест на предприятиях инфраструктуры для обращения с отходами;

*в области международных отношений*

— обеспечение условий для эффективной интеграции государств СНГ в международное сотрудничество в области обращения с отходами и развития механизма РОП;

— обеспечение мер для эффективного международного обмена информацией с участием специалистов из государств СНГ;

*в области развития законодательства*

— гармонизация законодательства с международными нормами;

— создание законодательной основы для реализации мер, предусмотренных международными конвенциями и соглашениями, ратифицированными государствами СНГ.



Раздельный сбор мусора, помимо экономического и экологического, имеет серьезное воспитательное значение

# Территория невидимой угрозы

## Представляем проект модельного закона «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению»

Большинство государств — участников СНГ так или иначе сталкивалось с необходимостью установления специального правового режима для территорий, загрязненных радиацией. Республика Беларусь, Украина и Российская Федерация помнят огромный ущерб, нанесенный катастрофой на Чернобыльской АЭС 1986 г. (что касается Беларуси, то загрязнению подверглась почти четверть ее территории). Имели место и другие события, приведшие к серьезному радиационному загрязнению: регулярный сброс радиоактивных отходов в реку Теча в конце 1940-х — начале 1950-х гг. и авария на производственном объединении «Маяк» в 1957 г. (РСФСР), ядерные испытания на Семипалатинском ядерном полигоне (Казахская ССР, РСФСР). Также заслуживают внимания последствия интенсивной разработки урановых месторождений, начавшейся в четырех советских республиках (Казахской ССР,

Киргизской ССР, РСФСР и Таджикской ССР) в послевоенные годы. За время деятельности предприятий урановой промышленности на территориях этих стран накопилось значительное количество отходов с повышенной концентрацией естественных радионуклидов уран-ториевого ряда.

Сегодня с этим проблемным наследием государства Содружества разбираются самостоятельно (при том, что не следует исключать и возможность появления новых очагов радиационной угрозы). Законодательные же акты, регулирующие правовой режим территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, приняты не во всех странах СНГ.

В связи с этим был разработан проект модельного закона «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению». Он призван консолидировать усилия государств СНГ по уменьшению данного негативного воздействия на

*Проект модельного закона содержит преамбулу и пять глав, состоящих из следующих статей:*

- Основные понятия, используемые в настоящем Законе;
- Законодательство о правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Основные принципы национальной политики в области обеспечения правового режима территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Ответственность за возмещение ущерба, нанесенного в результате ядерного инцидента или добычи и переработки природного урана;
- Органы, осуществляющие контроль за исполнением законодательства о правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Критерии определения территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, зон радиоактивного загрязнения;
- Территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению;
- Зоны радиоактивного загрязнения;
- Правовой режим зоны отчуждения;
- Правовой режим зоны ограниченного проживания;
- Правовой режим зоны радиационного контроля;
- Меры по охране территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Реализация продукции, произведенной на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению;
- Контроль радиоактивного загрязнения, радиационный мониторинг;
- Мероприятия по реабилитации территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Финансирование расходов, связанных с реабилитацией территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Ответственность за нарушение законодательства о правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению;
- Вступление в силу настоящего Закона.

окружающую среду и здоровье населения, а также способствовать упорядоченному использованию территорий, пострадавших от ядерной аварии (катастрофы) либо добычи и переработки природного урана. Предметом правового регулирования являются отношения, возникающие в ходе использования и рекультивации таких территорий.

В законопроекте даны определения ряда специальных терминов, установлены критерии для отнесения территорий к категории подвергшихся радиоактивному загрязнению и определения зон загрязнения (в зависимости от уровня содержания радионуклидов в почве и дозы эффективного облучения населения), а также условия осуществления на этих территориях различных видов деятельности.

Принятие закона позволит аккумулировать опыт стран СНГ в соответствующей сфере, сформировать единый подход к регулированию правового статуса территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и обеспечить максимально возможную экономическую эффективность их использования.

При работе над проектом модельного закона были проанализированы:

- Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. № 1008 «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Закон Республики Беларусь от 26 мая 2012 г. № 385-З «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Межгосударственная целевая программа «Рекультивация территорий государств — членов ЕврАзЭС, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств» (Решение Совета глав правительств СНГ от 2 ноября 2018 г.).



# Экофонды доказали свою эффективность

*Актуальность для стран СНГ задачи целевого распределения средств, поступающих в бюджет со стороны предприятий-загрязнителей, привела к возникновению идеи о создании*



*модельного закона, который содержал бы основные положения о порядке формирования и функционирования экологических фондов. Мы попросили рассказать о ключевых аспектах работы над проектом модельного закона «Об экологических фондах» одного из разработчиков документа — А. В. Кодолову, старшего научного сотрудника ФГБУН «Санкт-Петербургский научно-исследовательский центр экологической безопасности Российской академии наук», кандидата юридических наук.*

**— В 1900-е гг. в СНГ наблюдался расцвет деятельности экологических фондов, а затем некоторые страны Содружества в них разочаровались. Какие претензии предъявлялись тогда к экофондам?**

— Прежде всего нужно отметить, что в 1990-е гг. внебюджетные экологические фонды в странах СНГ служили одним из основных источников внутреннего государственного природоохранного финансирования, из которого субсидировались приоритетные природоохранные программы. С начала 2000-х некоторые страны ликвидировали свои внебюджетные фонды (причем не только экологические), и их доходы были консолидированы в государственные бюджеты. Основной причиной для такого развития событий послужило неэффективное управление фондами при отсутствии общественного контроля за их деятельностью.

Но эта тенденция не была всеобщей: несколько государств — участников СНГ сохранили свои экологические фонды. В число этих стран входят Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Молдова и Республика Узбекистан. Все эти фонды были преобразованы из внебюджетных в бюджетные, однако их доходы по-прежнему направляются целевым назначением (в рамках бюджета) на природоохранную деятельность, которой управляют фонды. При этом Кыргызстан и Узбекистан создали экологические фонды как на общенациональном, так и на субнациональном уровнях, а Молдова в 2017 г. ликвидировала экологические фонды субнационального уровня.

Вместе с тем формируется новый тип экологических фондов: специализированные. В их число входят, например, Фонд возобновляемых ресурсов и энергоэффективности в Армении (создан в 2005 г.) и Фонд энергоэффективности Украины (2018 г.).

Если «традиционные» комплексные фонды финансируют проекты в отношении всех компонентов окружающей среды, то специализированные обеспечивают инвестиции в один-два основных сектора, чаще всего — возобновляемой энергии и энергоэффективности.

**— Для половины стран СНГ опыт финансирования экологических проектов через экофонды остался в нищих 90-х. Насколько корректно сравнение тогдашней практики с тем, что делалось — уже без экофондов — в более «сытые» последующие десятилетия? Например, в Санкт-Петербурге после распада СССР надолго остановились проекты, связанные с прекращением сброса неочищенных стоков в Неву и Финский залив. В итоге Юго-Западные очистные сооружения были достроены лишь в 2005 г., а продолжение главного канализационного коллектора в северной части города — в 2013-м...**

— Безусловно, экономическая ситуация также играет значительную роль. Но в существующих реалиях следует констатировать, что без законодательного обеспечения целевого характера средств, поступающих в виде экологических платежей, на природоохранные мероприятия выделяется минимум.

Рассмотрим ситуацию на примере Российской Федерации.

Совсем недавно Министерство природных ресурсов и экологии обнародовало информацию, что только 2% экологических штрафов в 2020 г. в России были направлены на защиту окружающей среды\*. Таким образом, проблема нецелевого и неэффективного использования средств, поступающих в российские бюджеты в качестве платы за нега-

\* URL: <https://tass.ru/ekonomika/11337699>.

тивное воздействие на окружающую среду, подымается не только в научных кругах. Она признается и на государственном уровне. Важность рассматриваемого вопроса подтверждается в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года\*, где нецелевое и неэффективное использование средств отнесено к внутренним вызовам экологической безопасности (пп. «м» п. 20), а создание и развитие системы экологических фондов является одним из приоритетных направлений (пп. «н» п. 26).

Мысль о важности проблемы нецелевого использования экологических платежей прозвучала и в послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию в апреле 2021 г. В. В. Путин предложил «окрасить» все экологические платежи и целевым образом направлять их на ликвидацию накопленного вреда и оздоровление окружающей среды\*\*.

— *Рассмотрим pro et contra финансирования природоохранных мероприятий через специальные фонды и бюджетное планирование. Прокомментируйте, пожалуйста, следующее суждение.*

**При бюджетном финансировании природоохранные статьи расхода принимаются в комплексе с другими статьями, от которых зависит социально-экономическое развитие государства, его безопасность, наука, культура и т. д. Иными словами, формируется общая картина приоритетных задач, что позволяет принимать более взвешенные и, возможно, более эффективные решения, способствующие устойчивому развитию. Схема с участием экофондов более проста и категорична: «напачкал — плати». Все дело в размере платежа: насколько глубоко и разumno он будет обоснован. Если платеж будет рассчитан с учетом баланса потребностей, то принципиальная разница между финансированием экологических проектов через фонды и через отдельные статьи бюджета уже не столь очевидна.**

— Порядок финансирования природоохранных мероприятий, при котором все экологические платежи «растворяются» в бюджете, к сожалению, неэффективен. Опыт России и других стран СНГ показал, что если компенсация вреда и иные экологические платежи поступают в специализированный фонд и приобретают целевой характер,

денег на экологию в процентном отношении тратится больше, чем в первом случае.

Если учитывать опыт США и стран Европейского союза, то можно предположить, что следующим этапом развития общественных отношений в сфере финансирования мероприятий, связанных с возмещением вреда окружающей среде, станет практически полное исключение из данных отношений государства как получателя финансовых средств. Например, в соответствии с Директивой № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» восстановление окружающей среды осуществляется в публично-правовом порядке путем наложения компетентным органом на причинителя вреда предписания по восстановлению окружающей среды и осуществлению контроля за ходом работ.

В странах СНГ данный опыт перенял Казахстан. В 2021 г. был принят новый Экологический кодекс Республики Казахстан\*\*\* (далее — ЭК РК), в котором процесс возмещения экологического ущерба претерпел существенные изменения.

Новый ЭК РК накладывает на лицо, действия или деятельность которого причинили экологический ущерб, обязанность в полном объеме и за свой счет осуществить ремедиацию компонентов природной среды, которым причинен экологический ущерб в соответствии с принципом «загрязнитель платит». При этом никто не вправе требовать или получать денежную компенсацию за причиненный экологический ущерб, за исключением возмещения затрат, понесенных государством в лице уполномоченного органа в области охраны окружающей среды на реализацию мер по восстановлению или ремедиации (ст. 136 ЭК РК). Таким образом, восстановление окружающей среды провозглашается в качестве основной задачи по возмещению экологического ущерба.

В отличие от казахстанского, российское законодательство не говорит о восстановлении окружающей среды как о цели возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Под установленной обязанностью возмещения вреда в полном объеме понимается в первую очередь возмещение вреда в денежном выражении, так как приоритет возмещения экологического вреда в натуральной форме законодательством не установлен.

— *Экофонды предоставляют некоторую гарантию того, что средства, собранные в качестве платы за загрязнение окружающей среды, пойдут только на природоохранные мероприятия. А в общем бюджетном котле эти деньги могут раствориться и уйти на другие цели. Однако*

\* План мероприятий по реализации стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. N1124-р.

\*\* URL: [https://www.mnr.gov.ru/press/news/vladimir\\_putin\\_predlozhil\\_okrasit\\_vse\\_ekologicheskije\\_platezhi/](https://www.mnr.gov.ru/press/news/vladimir_putin_predlozhil_okrasit_vse_ekologicheskije_platezhi/).

\*\*\* От 02.01.2021 № 400-VI ЗПК, вступил в силу 1 июля 2021 г.

*почему бы не допустить, что возможна и обратная картина? Ведь при необходимости на защиту природы из бюджета может быть выделено больше денег, чем собрано в виде сборов и штрафов.*

— Теоретически так может быть, но на практике этого не случилось.

*— Вероятность неэффективного или нецелевого использования средств, выделяемых на природоохранные цели, зависит прежде всего от качества разрабатываемых экологических программ, а также от надежной работы механизмов финансового контроля. Не является ли способ финансирования с этой точки зрения вторичным?*

— С этим утверждением отчасти можно согласиться: главной задачей является предупреждение причинения вреда и восстановление компонентов окружающей среды, если такое восстановление возможно. Кстати, данные положения были включены в модельный закон «Об оценке экологического ущерба» (разработчик — НИЦЭБ РАН), принятый постановлением МПА СНГ № 50–9 от 22 ноября 2019 г.

*— Насколько универсален принцип «загрязнитель платит»? Если производитель выпускает востребованную продукцию, он будет включать расходы по экологическим сборам и штрафам в ее стоимость, и в роли платящего загрязнителя тогда окажется конечный потребитель (в противном случае производитель просто разорится). Допустим, это само по себе и неплохо. Но не обманываем ли мы себя, не пытаемся ли изобрести вечный двигатель, говоря о возможности полноценной компенсации производителем причиненного вреда? Получается, что некто взял энное количество природных ресурсов, извел их*

*ради выпуска энного количества продукции (услуг), продал, получил прибыль и... вернул взятое из природы на место! Как? Откуда? За счет других природных ресурсов?*

— На самом деле вся беда в том, что в Российской Федерации содержание принципа «загрязнитель платит» было несколько изменено по сравнению с его традиционным пониманием на правоприменительном уровне.

Согласно Рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития о руководящих принципах, касающихся международных экономических аспектов экологической политики, от 26 мая 1972 г. загрязнитель должен покрывать расходы, связанные с проведением мер по предотвращению загрязнения и борьбе с ним, решение о которых было принято государственными органами с целью обеспечения приемлемого состояния окружающей среды. Это правило было зафиксировано под номером 16 в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.

В России, как и в большинстве других стран СНГ, вместо того, чтобы возложить на предприятия-загрязнители расходы на предупредительные мероприятия и затраты на борьбу с негативным воздействием производств на окружающую среду, данный принцип сводят к постулату: «за право загрязнять надо платить».

Подход «загрязнитель платит», безусловно, имеет свои недостатки, но именно им руководствуется мировое сообщество при регулировании вопросов защиты окружающей среды. В том числе это касается международных договоров, имеющих приоритетное значение перед национальным экологическим законодательством.

Интервью: И. А. Краснов







# ТРЕТИЙ ЕВРАЗИЙСКИЙ ЖЕНСКИЙ ФОРУМ



**Евразийский женский форум проводится с 2015 г. Это крупнейшая международная площадка, объединяющая женщин-лидеров со всех континентов. Форум дает уникальные возможности для формирования общих «женских» подходов к решению ключевых глобальных проблем.**

13–15 октября 2021 г. в Санкт-Петербурге в третий раз пройдет Евразийский женский форум, организаторами которого являются Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. Девиз форума в 2021 г. — «Женщины: глобальная миссия в новой реальности». Участники и организаторы мероприятия стремятся к укреплению международного женского сотрудничества для достижения целей устойчивого развития, к формированию «женской» повестки и выработке новых решений актуальных глобальных проблем.

Деловая программа форума включает пленарные заседания, стратегические и экспертные сессии с участием международных организаций, дискуссионные площадки с приглашенными лидерами общественного мнения, вебинары, воркшопы и деловые завтраки. Основные дискуссии форума будут посвящены обсуждению сегодняшней роли женщин в обеспечении глобальной безопасности, социального прогресса, перехода к новым моделям экономического роста, в развитии здравоохранения и высокотехнологичных отраслей, решении глобальных проблем экологии и климата.

В работе форума примут участие женщины-парламентарии, представительницы исполнительных органов власти, международных организаций, глобальных корпораций, деловых

кругов, научного сообщества, общественных организаций и благотворительных проектов, авторитетные деятели международного женского движения.

Важной частью программы форума традиционно станут экспертные сессии с участием международных организаций и объединений. Среди них — «Женская двадцатка», Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирный банк, Женский деловой альянс БРИКС, клуб победителей и участников Международного конкурса АТЭС (APEC BEST AWARD). Впервые на полях форума пройдет заседание международной рабочей группы по улучшению гендерного баланса в ядерной сфере Агентства по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития. Состоится также саммит женщин-дипломатов и международный клуб женщин — региональных лидеров.

Форум пройдет очно с использованием современных форматов, таких как телемосты и онлайн-включения, что позволит максимально расширить охват аудитории и обеспечить ее вовлеченность в работу основных площадок.

Третий Евразийский женский форум будет организован при строгом соблюдении мер по предупреждению распространения инфекции COVID-19 с учетом требований ВОЗ.

Несмотря на ожидания большинства из нас, мир не спешит возвращаться к сложившимся на протяжении последних веков и десятилетий укладам жизни. Уже второй год он остается «медицинско-центричным». Да, вопросы здравоохранения и в прежние времена не оставляли общество равнодушным: теплохладность по отношению к собственному здоровью вообще встречается нечасто. Но теперь медики поистине говорят как власть имущие (а власть имущие — как медики). И уже не раз и не два была высказана мысль, что «доковидные» порядки лучше забыть навсегда.

Забыть не забыть, а жить как-то надо! Еще в начале пандемии наряду с врачами весьма упрочили свое влияние и без того влиятельные «люди цифры». То есть те, кто зарабатывает себе на хлеб конкретными цифровыми услугами и сопутствующими товарами, а также взбудораженные проповедники учения о том, что слабый и сомневающийся человеческий разум в ближайшее время должен окончательно подчиниться искусственному интеллекту, лишённому упомянутых недостатков. А чтобы не давать ветхому разуму лишнего повода для раздумий и сомнений, жизненное пространство личности, идущей в ногу со временем, должно быть ограничено золотым треугольником между монитором, местом приема пищи и туалетом. Впрочем, коль скоро мониторы часто являются элементами портативных устройств, треугольник уже сегодня можно успешно заменить линейным сегментом между двумя физиологически значимыми точками. Хотя риск заражения ковидом добавлял этой картине немало убедительности, основная масса населения в самых разных странах мира восприняла подобную перспективу довольно кисло. Но, как говорится, «осадок остался»: дистанционные форматы общения вошли в жизнь настолько же глубоко, как административные ограничения по санитарно-эпидемиологическим резонам.

Было бы странно, если бы на фоне всего происходящего не стало архиактуальной темой применение «цифры» в медицине (с подачи которой «цифра» так стремительно нарастила свое влияние на общественную жизнь). И очень важно, не впадая в дежурное пустословие по поводу наступления новой эры в судьбе человечества, определить в системе здравоохранения те звенья, которые действительно могут и должны быть усилены современными информационно-коммуникационными технологиями. Для этого, в свою очередь, нужны эффективные правовые и организационные механизмы — как на национальном, так и на межгосударственном уровне. Об опыте стран Содружества Независимых Государств в этой сфере рассказывает статья, направленная в редакцию «Диалога» из Исполнительного комитета СНГ.

*И. А. Краснов*

# Внедрение информационно-коммуникационных технологий в здравоохранении государств СНГ: состояние и перспективы

**Е. Л. Богдан,**

*первый заместитель Министра здравоохранения Республики Беларусь*

**А. В. Семенов,**

*ученый секретарь ГУ «Республиканский научно-практический центр медицинских технологий, информатизации, управления и экономики здравоохранения» Министерства здравоохранения Республики Беларусь*

**Е. В. Шамаль,**

*советник департамента гуманитарного сотрудничества, общеполитических и социальных проблем Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств*

Государства — участники СНГ, как и многие европейские страны, стали на путь цифровой трансформации экономики. Ориентация на создание и развитие цифрового здравоохранения — неотъемлемая составляющая цифровой трансформации экономики. Цифровое здравоохранение открывает принципиально новые пути развития отрасли, качественно изменяет подходы к модели взаимодействия всех участников оказания медицинской помощи — пациент становится активным участником процесса сохранения и укрепления своего здоровья.

Информационно-коммуникационные технологии — один из инновационных инструментов достижения целей современного здравоохранения: повышение качества и доступности медицинской помощи. Сегодня государства — участники активно реализуют IT-проекты в здравоохранении. Это закреплено Решением Совета глав правительств СНГ от 28 октября 2016 г. о Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года и Плана действий по ее реализации.

Решением Совета глав государств СНГ от 18 декабря 2020 г. принята Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, в которой одним из приори-

**Таблица 1.** Описание чек-листа по оценке внедрения ИКТ в здравоохранении государств — участников СНГ

Наименование раздела чек-листа	Цель раздела
<i>Раздел 1.</i> Функционирование электронного здравоохранения	Получение информации о национальных стратегиях развития электронного здравоохранения в государствах — участниках СНГ
<i>Раздел 2.</i> Электронные медицинские карты	Получение информации о правовом регулировании применения электронных медицинских карт (далее — ЭМК), об использовании международных стандартов при создании ЭМК, а также о наличии интегрированной ЭМК (далее — ИЭМК)
<i>Раздел 3.</i> Обеспечение информационной безопасности при использовании ИКТ в здравоохранении	Получение информации о правовом регулировании информационной безопасности при создании информационных систем, а также выполнении мер по обеспечению информационной безопасности в здравоохранении
<i>Раздел 4.</i> Интеграция национальных информационных систем здравоохранения	Получение сведений о намерении и возможности интеграции национальных информационных систем здравоохранения (далее — ИСЗ) государств — участников СНГ с технической и законодательной точек зрения

тетных направлений является углубление сотрудничества по развитию цифровой экономики, в том числе по цифровизации системы здравоохранения, внедрению сквозных информационных технологий, развитию цифровых навыков, построению интегрированной цифровой инфраструктуры и созданию системы информационной безопасности.

В целях реализации указанных стратегических документов Министерство здравоохранения Республики Беларусь выступило с инициативой интеграции национальных систем электронного здравоохранения государств — участников СНГ. Совет по сотрудничеству в области здравоохране-

ния СНГ поддержал данную инициативу и в связи с этим Республикой Беларусь при технической поддержке Европейского регионального бюро ВОЗ был разработан чек-лист для изучения уровня внедрения информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) в здравоохранении.

Чек-лист состоял из 38 вопросов по четырем направлениям, касающимся внедрения ИКТ и развития национальных систем электронного здравоохранения (табл. 1). Большинство вопросов были закрытыми с единичным выбором варианта ответа.

Участие в исследовании приняли: Армения, Беларусь, Казахстан, Молдова, Россия, Таджикистан



Таблица 2. Источники финансирования электронного здравоохранения государств — участников СНГ

	Государственное	Государственно-частное партнерство	Доноры/негосударственное	Частное или коммерческое
Армения		+		
Беларусь	+			
Казахстан	+			
Молдова	+		+	
Россия	+	+		+
Таджикистан	+	+	+	
Узбекистан	+	+	+	+

и Узбекистан. Экспертами выступили специалисты министерств здравоохранения и сотрудники организаций, ответственных за развитие национальных систем электронного здравоохранения.

Анализ информации, представленной участниками, позволил установить, что во всех государствах — участниках СНГ происходит цифровая трансформация электронного здравоохранения. Вместе с тем не во всех государствах СНГ определена национальная стратегия в области электронного здравоохранения. Например, в Армении, Молдове и Таджикистане такой документ отсутствует, однако национальные ИСЗ функционируют и развиваются.

В Беларуси и Узбекистане разрабатываемые национальные ИСЗ планируется внедрить в 2023 г. и 2024 г. соответственно. Следует отметить, что в тех государствах, где создана национальная ИСЗ — Армения, Молдова, Россия, Таджикистан — отсутствует интеграция с ИСЗ других стран. При этом в Таджикистане планируется интеграция с национальными ИСЗ других стран Центральной Азии.

Важно, что поддержка русского языка предусмотрена в национальных ИСЗ всех стран Содружества, принявших участие в опросе, за исключением Молдовы.

Финансирование мероприятий по развитию цифрового здравоохранения осуществляется преимущественно за счет государственных средств, за исключением Армении, в которой используется

принцип государственно-частного партнерства. Такой же принцип финансирования реализован в России и Таджикистане. В Молдове и Таджикистане используются финансовые средства доноров, в России — частное или коммерческое финансирование, а в Узбекистане — все источники финансирования, разрешенные законодательством. В Беларуси создание национальной ИСЗ осуществляется в том числе за счет средств займа Всемирного банка (табл. 2).

В Армении, Беларуси и Казахстане контроль качества оказания медицинской помощи с использованием ИКТ, безопасности и надежности их использования в здравоохранении осуществляют министерства здравоохранения, в Молдове — Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты, а в России — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

Во всех странах Содружества, кроме Таджикистана и Узбекистана, имеются нормативные правовые акты, регулирующие использование ЭМК. Раньше всего ЭМК начали использоваться в России — в 2014 г., затем в Молдове (2015 г.), Армении (2017 г.), Узбекистане (2017 г.) и Казахстане

Таблица 3. Международные стандарты, используемые в ЭМК и ИЭМК государств — участников СНГ

	DICOM	HL7	ICD	ISO 18308	ISO TC215	LOINC	SNOMED CT
Армения	+	+				+	+
Беларусь	+	+	+				
Казахстан	+	+		+			
Молдова	+		+				
Россия	+	+	+	+	+	+	
Таджикистан			+				
Узбекистан	+	+	+				

(2019 г.). В Беларуси некоторые разделы ЭМК реализованы в медицинских информационных системах, начиная с 2005 г., а нормативный правовой акт, регулирующий их использование, был принят в 2018 г.

Следует отметить, что в Армении, Казахстане, России и Узбекистане пациенту предоставлено право доступа к собственным данным, содержащимся в ЭМК, что очень важно, так как пациент становится активным участником процесса оказания медицинской помощи.

ИЭМК уже используется в Армении, Казахстане, Молдове и России. В Беларуси и Узбекистане ее внедрение планируется в 2023 г., а в Таджикистане — в 2025 г. (в настоящее время в этой стране реализуется пилотный проект в 18 регионах).

Сегодня главной задачей является преодоление существующих проблем свободного и оперативного обмена медицинскими данными путем внедрения единых информационных стандартов в сфере здравоохранения, классификаторов, протоколов и регламентов обмена цифровой медицинской информацией. Установлено, что в странах Содружества, принявших участие в опросе, при создании ЭМК и ИЭМК применяются преимущественно такие международные стандарты, как HL7, DICOM, ICD. В свою очередь, стандарт архитектуры ЭМК (ISO 18308) применяется в Казахстане и России, стандарт наименования и кодов идентификаторов логического наблюдения (LOINC) — в Армении

и России, систематизированная номенклатура медицинских клинических терминов (SNOMED CT) — в Армении, а технические спецификации для ЭМК (ISO TC215) — в России (табл. 3).

Использование всеми государствами действующих международных стандартов является необходимым условием для обеспечения максимальной совместимости и полного взаимодействия национальных ИСЗ.

При интеграции национальных ИСЗ особое внимание необходимо уделить информационной безопасности. Это обусловлено тем, что в процессе оказания медицинской помощи обрабатываются большие объемы конфиденциальной информации, содержащей как персональные данные работников отрасли здравоохранения и пациентов, так и сведения, составляющие врачебную тайну.

Среди государств СНГ, которые участвовали в опросе, национальная стратегия обеспечения информационной безопасности или иное законодательство, регулирующие данные вопросы, приняты в Беларуси, Казахстане, Молдове, Таджикистане, Узбекистане. При этом в Беларуси, Казахстане и Молдове обеспечение информационной безопасности в здравоохранении урегулировано соответствующими стратегиями и политиками. В Армении большинство вопросов в сфере информационной безопасности урегулировано нормативными правовыми актами, определяющими порядок и правила безопасной обработки как персо-

нальных данных, так и информации, составляющей личную, семейную и врачебную тайну.

Помимо правового регулирования обеспечения информационной защиты конфиденциальности, целостности и доступности персональных медицинских данных, информационных активов, применяются организационные и технические меры защиты информации, а также осуществляется контроль эксплуатации информационных систем и объектов информатизации.

В Казахстане, Таджикистане и Узбекистане информационно-телекоммуникационная инфраструктура организаций здравоохранения объединена в сеть передачи данных. В Беларуси создание единой сети передачи данных здравоохранения планируется завершить в 2023 г.

Порядок трансграничной передачи персональных данных и сведений, касающихся состояния здоровья физического лица, определен в Казахстане, Молдове и Узбекистане.

Проведенный анализ информации, представленной в чек-листах, свидетельствует о благоприятной перспективе интеграции. Это обусловлено в том числе использованием одних и тех же международных стандартов, реализацией возможности трансграничного обмена информацией, поддержкой русского языка и др. Однако интеграция национальных ИСЗ в рамках СНГ является сложным, длительным процессом.

Прежде чем говорить о создании единой информационной системы электронного здравоохранения государств — участников СНГ или об интеграции действующих информационных систем, необходимо решить ряд задач, таких как: создание и обеспечение доступа к общим информационным ресурсам; создание и ведение единой системы нормативной справочной информации; согласование использования существующих международных стандартов создания, обработки, хранения и передачи данных; обеспечение защиты информации при межгосударственном информационном взаимодействии.

Совместными усилиями предстоит решить вопросы по корректировке законодательства в сфере здравоохранения, информационного взаимодействия заинтересованных ведомств, финансирования мероприятий по информатизации организаций здравоохранения.

Реализация мероприятий по интеграции национальных ИСЗ будет способствовать позитивным преобразованиям в системах здравоохранения государств — участников СНГ по обеспечению общедоступного и качественного оказания медицинской помощи независимо от социального положения и места жительства граждан, а также заложит фундамент для дальнейшей интеграции с системами здравоохранения различных стран.



*Современная медицина активно использует сложные информационные технологии, однако в ближайшие годы цифровизация здравоохранения может выйти на качественно новый уровень*

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА

**А. В. Абовян**, член Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по внешним связям;

**В. А. Бороденя**, первый проректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат экономических наук, доцент;

**В. М. Джабаров**, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, кандидат технических наук;

**А. А. Дынкин**, президент Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук, академик РАН, доктор экономических наук, профессор;

**А. У. Жапаров**, член Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по бюджету и финансам, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Кыргызской Республики;

**Д. А. Кобицкий**, Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ;

**М. И. Кротов**, заместитель Ответственного секретаря ПА ОДКБ — полномочный представитель Федерального Собрания Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор;

**И. А. Максимцев**, ректор Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор;

**И. А. Марзалюк**, председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по образованию, культуре и науке, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор исторических наук, профессор;

**С. А. Мирзоев**, руководитель Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, кандидат юридических наук;

**М. В. Мясникович**, Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор экономических наук, профессор;

**Ф. К. Рахими**, президент Академии наук Республики Таджикистан, доктор физико-математических наук, профессор;

**А. В. Торкунов**, ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, академик Российской академии наук, кандидат исторических наук, доктор политических наук, профессор;

**В. А. Шамахов**, директор Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат исторических наук, доктор экономических наук, профессор

### И. о. главного редактора

**И. А. Краснов**, кандидат исторических наук

## УЧРЕДИТЕЛЬ МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ЖУРНАЛ «ДИАЛОГ: ПОЛИТИКА, ПРАВО, ЭКОНОМИКА»

Выход в свет 31.08.2021. Подписано в печать 17.08.2021.  
Тираж 1000 экз. Заказ № 42602

191015, Санкт-Петербург, Шпалерная ул., д. 47.  
<http://iacis.ru>; [kanz@iacis.ru](mailto:kanz@iacis.ru), [kia@iacis.ru](mailto:kia@iacis.ru)

Телефон редакции: +7 (812) 404-57-05

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.  
Регистрационное свидетельство ПИ № ФС 77-67178 от 16 сентября 2016 года

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Грейт Принт»:  
198095, Санкт-Петербург, ул. Швецова, д. 12, корп. 2, лит. А, пом. 6-Н, ком. 6.  
[www.great-print.ru](http://www.great-print.ru). Тел. +7 (812) 622-00-22

При перепечатке материалов  
ссылка на журнал обязательна.

Точка зрения редакции может  
не совпадать с мнением авторов статей.

Распространяется бесплатно. 16+

© Секретариат Совета Межпарламентской  
Ассамблеи государств — участников  
Содружества Независимых Государств, 2021



IX Невский  
международный  
экологический  
конгресс.

ISSN 2500-042X



9 772500 04200 2