



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
И ПРИРОДЫ



АЛМАТЫ
2004

СОДЕРЖАНИЕ



4

От редакции

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

8

Валерий Крылов

Рациональное использование полезных свойств леса —
основа сохранения и повышения его продуктивности

9

Татьяна Слажнева, Андрей Корчевский, Александр Мокрышев

Снижение опасности воздействия свинца на здоровье детей
в Республике Казахстан

24

Тулеген Аскар

Парадоксы экономического подъема

32

Сергей Соляник

Доступ к информации о деятельности ТНК в Республике
Казахстан

35

Сергей Куратов

Цена экономической стабилизации

51

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

66

Валерий Нестеренко

О новой редакции Концепции экологической безопасности
Республики Казахстан на 2004 — 2015 годы

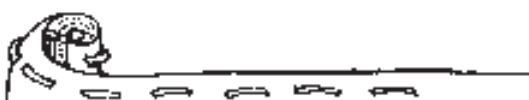
67

Семен Свительман

Механизм и последствия нарушения закона
“Об экологической экспертизе”

71





85 | Как вести сбор подписей

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

92 |

93 | **Наталья Медведева**
К вопросу о доступе к информации

101 | Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

115 | Резюме к заявлению в Комитет по соблюдению норм
Орхусской конвенции

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

120 |

121 | **Ричард Стайнер**
Доступ общественности к государственной информации в США

137 | **Ричард Файнберг**
Трубопроводы и получение доходов от нефти: опыт Аляски
и его значение для Казахстана

ИНФОРМАЦИЯ

156 |

157 | Transparency Kazakhstan

160 | Правовой центр "Родник"

166 | Ежемесячная некоммерческая газета российских зеленых
"Берегиня"

167 | Summary



ОТ РЕДАКЦИИ

Я пишу с благороднейшей целью просветить и наставить человечество, над которым, не нарушая скромности, я в праве притязать на некоторое превосходство благодаря преимуществам, приобретенным мною от долгого пребывания среди таких нравственно совершенных существ, как гуингнмы. Я не рассчитываю ни на какие выгоды и ни на какие похвалы. Я не допускаю ни одного слова, которое могло бы быть сочтено за насмешку или причинить малейшее оскорбление даже самым обидчивым людям.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".





В 1996 году Экологическое общество “Зеленое спасение” выпустило Вестник “Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт”, посвященный правовым аспектам охраны природы, признанию, соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду. В 1999 году был опубликован сборник “Права человека и природы”. Продолжая серию изданий, посвященных правовым аспектам охраны природы, организация подготовила новый выпуск, который, как и прежние, основывается на ее практической деятельности.

Заметное оживление экономики Казахстана в последние годы послужило поводом для официальных заявлений о макроэкономической стабилизации и об улучшении социально-экономической ситуации в стране. Заговорили и о том, что теперь можно уделять больше внимания решению экологических проблем. Однако оптимизм наших лидеров разделяют далеко не все. Во-первых, потому что экономический рост не всегда означает повышение благосостояния всего народа. Во-вторых, нет признаков улучшения экологической ситуации, зато бросаются в глаза многочисленные факты, говорящие скорее об обратном. Именно о них идет речь в первом разделе Вестника.

Правовая ситуация в стране не способствует позитивным изменениям в сфере охраны окружающей среды. По-прежнему нет официальной экологической политики, принятой Парламентом, природоохранное законодательство подвергается постоянным изменениям, соблюдение требований законов оставляет желать лучшего. Новая редакция Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы также далека от совершенства. Эти и другие проблемы поднимаются во втором разделе выпуска.

Одним из импульсов для издания данного выпуска стало то, что в работе нашей организации произошли качественные изменения. С 2002 года Экологическое общество “Зеленое спасение” осуществляет защиту прав человека и природы судебными методами. Это направление деятельности сформировалось на основе накопленного опыта работы с природоохранным законодательством. Неоценимую помощь в этом начинании оказали наши друзья из Правового центра “Родник” (Москва) и Культурно-экологического объединения “Беловодье” (Усть-Каменогорск).

В третий раздел выпуска вошли обзоры судебных исков и некоторые

документы, связанные с ними. Эти материалы интересны во многих аспектах. Они показывают, как на практике проявляются сильные и слабые стороны природоохранного законодательства; являются яркими примерами применения законов судьями; раскрывают сложную систему взаимоотношений между местными властями, предпринимателями, природоохранными органами и населением. И, наконец, публикуемые материалы показывают, насколько серьезную и кропотливую работу должны вести население и общественность, для того чтобы защитить свои интересы.

По результатам судебных исков были подготовлены и поданы два заявления в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Редакция сочла нужным поместить их в сборник, надеясь, что они окажутся интересными и полезными правозащитникам и “зеленым”. Они могут стать основой для дискуссии по многим правовым вопросам.

Когда работа над номером уже практически была завершена, секретариат Комитета по соблюдению норм Орхусской конвенции сообщил, что обе заявки приняты на рассмотрение. С документами, поступившими из Комитета, можно ознакомиться на сайте Экономической комиссии ООН для Европы (UNECE) <www.unep.org/env/pp> и на сайте Экологического общества “Зеленое спасение” <www.greensalvation.org>.

В связи с ростом интереса казахстанской общественности к правовым аспектам получения и распространения экологической информации читателям будет небезынтересна статья профессора Ричарда Стайнера, посвященная регулированию доступа к информации в США. Следует отметить материал доктора Ричарда Файнберга, в котором детально рассматриваются экономические и экологические аспекты эксплуатации нефтепровода на Аляске. Автор проводит параллели с развитием ситуации в Казахстане. Обе статьи поступили в редакцию летом 2003 года, вы можете найти их в четвертом разделе Вестника.

Несколько необычным для читателя может показаться то, что выпуск, посвященный серьезным правовым проблемам, снабжен иллюстрациями к известному произведению Джонатана Свифта “Путешествия Гулливера”*. Этим редакция намеревалась лишь подчеркнуть известную истину, что развитые страны тоже прошли через период правового хаоса. И сейчас показывают всему остальному миру, что его ожидает в будущем.

И у нас “зеленые” займут подобающее место в Парламенте, будет разработано действенное законодательство, солидные средства станут направляться на охрану природы и разработку чистых технологий, и наши национальные парки приобретут все черты особо охраняемых территорий. Но пока действительность ничуть не лучше, чем нарисованный Свифтом фантастический мир. Очень хочется, чтобы наше общество скорее перешагнуло из восемнадцатого столетия в двадцать первый век и как можно быстрее устремилось в будущее, а не в прошлое!

От редакции

Редакция Вестника “Зеленое спасение” искренне благодарна всем, кто принимал участие и оказывал содействие в издании данного выпуска. Особую признательность мы выражаем В.В.Крылову, Ю.И.Эйдинову, В.А.Нестеренко, М.М.Майлибаеву — нашим неизменным авторам и консультантам, благодаря профессионализму, большому опыту и помощи которых мы смогли подготовить настоящий сборник.

* Все цитаты приводятся по изданиям:

Дж. Свифт. Путешествия Гулливера. Сказка бочки. Дневник для Стеллы. Письма. Памфлеты. Стихи на смерть доктора Свифта. — М., 2003.

Б. Мандевиль. Басня о пчелах. — М., 1974.

Редакция хочет подчеркнуть, что все приведенные цитаты не содержат каких-либо персональных намеков. Аналогии и совпадения, если кто усмотрит таковые, абсолютно случайны.





ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

... каждый миг должна образовываться новая и новая грязь; а если учесть, насколько большие улицы удалены от реки, сколько денег и труда надо вложить, чтобы убирать мусор и грязь так же быстро, как они образуются, то Лондон просто невозможно сделать более чистым прежде, чем он станет менее процветающим.

Но если бы был задан вопрос безотносительно выгоды или благосостояния города: в каком месте, по моему мнению, приятнее всего прогуливаться? — никто не может сомневаться в том, что зловонным улицам Лондона я бы предпочел полный свежих ароматов сад или тенистую рощу в сельской местности.

Бернард Мандевиль. “Басня о пчелах”.





Валерий КРЫЛОВ,

консультант Экологического общества “Зеленое спасение”,
г. Алматы, Казахстан.

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЛЕЗНЫХ СВОЙСТВ ЛЕСА – ОСНОВА СОХРАНЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ПРОДУКТИВНОСТИ

В последнее время остро стоит вопрос: рубить или не рубить лес, что напоминает сакраментальное шекспировское — “быть или не быть?” Только звучит он более тревожно: как относиться к лесу, создающему условия для жизни на земле?

За последние 200-300 лет площадь лесов на планете уменьшилась в два раза. Сократилась она и в Казахстане. Многие ранее занятые лесом земли сейчас безлесны. Под натиском хозяйственной деятельности человека нижняя граница хвойных лесов в горных районах республики поднялась на 100-200 метров.

Уничтожение лесов влияет на климат планеты и приводит к опустыниванию территорий. Чтобы противодействовать этим негативным явлениям, международным сообществом были приняты конвенции о биологическом разнообразии, об изменении климата, о борьбе с опустыниванием, Киотский протокол, принципы рационального использования и сохранения лесов. Эти документы ратифицированы или одобрены Казахстаном, что налагает на него вполне определенные обязательства по их выполнению.

По состоянию на 1 июля 2003 года леса в республике занимают 12,4 миллиона гектаров, или 4,6% площади страны. Однако ценные высокоствольные леса (хвойные, мягколиственные и твердолиственные) произрастают всего на 25,3% площади, покрытой лесами. Остальная территория занята редкостойными саксаульниками (49,7%), прочими древесными породами (1,1%) и низкорослыми малоценными кустарниками (23,9%).

В свое время лесоводы республики вносили достойный вклад в дело сохранения лесов. Каждый десятый гектар, а это более одного миллиона гектаров искусственно созданных лесов, был посажен их руками. Однако в последние полтора десятилетия лесное хозяйство Казахстана, как это ни прискорбно, переживает кризис. В несколько раз сократились посадки, резко возросло количество пожаров. Согласно официальным отчетам только за период с 1998 по 2003 год площадь гарей и погибших насаждений увеличилась на 64,1 тысячи гектаров. В настоящий момент гари и вырубki составляют 450,9 тысячи гектаров. За этот же период площадь созданных ранее искусственных насаждений сократилась на

147 тысяч гектаров, а несомкнувшихся лесных культур* — на 104,9 тысячи гектаров.

Нарушилась система управления отраслью. После ликвидации Министерства лесного хозяйства она напоминает корабль без руля и ветрил, который в бушующем океане амбиций прибывает то к одному берегу, то к другому. Достаточно сказать, что за последние десять лет отрасль три раза переходила из одного министерства в другое и только один год была самостоятельна. Практически парализована деятельность основного производственного звена — лесхозов (ныне — государственные учреждения лесного хозяйства). Резко сократились работы по восстановлению лесов. Большинство питомников заброшено и бездействует. В четыре раза (с 1930 до 505 тыс. м³) по сравнению с 1980-ми годами прошлого века сократился объем рубок главного пользования**, или в шесть раз от допустимого объема вырубki (расчетной лесосеки).

Все это явилось результатом ничем не оправданного снижения внимания к лесам республики, которые в наших жестких природных условиях имеют бесценное значение.

В чем же кроется причина такого резкого снижения уровня ведения лесного хозяйства? Прежде всего — в отсутствии разработанной и утвержденной лесной политики и резком сокращении финансирования.

Аналитики отмечают, что стратегический прорыв в развитии лесного хозяйства многих промышленно развитых держав начался именно с разработки и принятия лесной политики. К числу таких государств можно отнести США, Канаду, Японию, Великобританию, Китай, скандинавские страны (особенно Финляндию) и другие. Наш сосед — Киргизия, опираясь на их опыт, сначала также определила лесную политику, а затем разработала Лесной кодекс.

В отличие от перечисленных стран в Казахстане за весь период независимого развития так и не была принята лесная политика. В 2002 году без веского обоснования и без ясно определенных целей была начата подготовка нового Лесного кодекса взамен действовавшего, который вступил в силу в 1993 году. Работа над проектом нового закона продвигалась с трудом. Первоначальная концепция проекта Лесного кодекса, представленного Правительством в Парламент, в ходе его рассмотрения была кардинально изменена. На это в своих обращениях в различные государственные органы неоднократно указывали ученые-лесоводы и активисты общественных организаций. Но, несмотря на это, принятый в 2003 году кодекс так и не создал правовых механизмов для решения многих проблем, существующих в лесном хозяйстве.

Почему сложилось такое пренебрежительное отношение к лесному хозяйству?

Прежде всего — это недооценка стоимости леса. Элементарный подсчет показывает, что только древесина на корню оценивается в 158,8 миллиарда тенге. Если учесть, что это составляет всего 7,5% стоимости всех полезных свойств леса (выработка кислорода, поглощение углекислого газа, т.е. депонирование углеро-

Рациональное использование полезных свойств леса...

да), а также если принять во внимание водоохранные, санитарно-гигиенические, почвозащитные и другие его функции, то полная стоимость леса будет равна 2,2 триллиона тенге. Только средний ежегодный прирост древесины оценивается в 2,5 миллиарда тенге. Таким образом, леса — это подлинное национальное богатство, однако распоряжаемся мы этим достоянием не по-хозяйски.

Об этом очень образно сказано в послании народу Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева (“Казахстан-2030...”). “Наши природные ресурсы являются огромным богатством. Но, как это ни парадоксально, мировой опыт показывает, что многие страны, обладающие природными богатствами, не смогли правильно ими распорядиться и так и не вышли из разряда бедных”.

Недооценка стоимости леса порождает и недооценку труда работников лесного хозяйства.

В среднем по Казахстану каждый лесник охраняет только древесины на корню (по минимальным, не рыночным ценам) на сумму 52 миллиона тенге. К этой сумме нужно прибавить “стоимость” животного мира и других ресурсов, охраняемых им. При этом он получает нищенскую зарплату, не располагает современными транспортными средствами, обмундированием и вооружением. В случае увечья или гибели лесник не имеет никаких социальных гарантий.

Ученые-лесоводы неоднократно поднимали этот вопрос, надеясь, что с принятием нового Лесного кодекса проблемы будут решены. Но, увы, никаких социальных гарантий лесники не получили. Все свелось к бюрократической формуловке “в соответствии с законодательством”.

В то же время сотрудникам налоговой службы, финансовой полиции, пожарной охраны законодательство гарантирует надежную социальную и правовую защиту. Таким образом, лесники, охраняющие государственное добро от браконьеров и расхитителей, как бы отнесены к служащим, выполняющим второстепенные обязанности. Хотя на практике их работа не менее опасна и трудна, чем у представителей указанных служб. Им нередко приходится в одиночку, вдали от населенных пунктов, практически безоружными противостоять вооруженным до зубов браконьерам. Пожарные, полицейские, сотрудники налоговых и финансовых служб находятся в более благоприятных условиях: среди людей, в населенных пунктах, располагают транспортом, связью и всевозможными средствами защиты.

Экономя несколько миллионов тенге на зарплате и социальных гарантиях лесникам, государство теряет многие миллиарды, так как резко ухудшилась охрана лесов: увеличилось количество пожаров, преднамеренных поджогов, самовольных порубок, хищений древесины. В результате нанесен непоправимый ущерб уникальнейшим ленточным борам и другим ценным насаждениям, леса утрачивают защитные функции, растут незапланированные затраты на восстановление лесов. Как говорится, скупой платит дважды.

Следует напомнить, что в законе “О национальной безопасности Республики Казахстан” “резкое ухудшение экологической ситуации, стихийные бедствия и иные чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера” признаются угрозой национальной безопасности (статья 5, пункт 9). А “защита окружающей

среды, рациональное использование и охрана природных ресурсов” являются обязанностью соответствующих государственных органов и организаций (статья 21).

Однако принимаемые государством меры не приносят желаемого результата. Сказывается отсутствие четкой лесной политики, определяющей основные приоритеты ведения лесного хозяйства с учетом очень разнообразных и специфических условий отдельных регионов Казахстана.

Например, в ответ на массовые порубки леса чиновники не придумали ничего лучшего, как запретить вывоз древесины за пределы республики и прекратить рубки саксаульников.

Другой сомнительной затеей стало включение огромных массивов наиболее продуктивных лесов в состав особо охраняемых природных территорий (ООПТ) независимо от того, что аналогичные природные комплексы уже представлены в действующих ООПТ. Другим же экосистемам, имеющим важное значение для сохранения биоразнообразия, но не обладающим крупными запасами леса, природоохранный статус присваивается реже, что говорит об отсутствии четкой стратегии создания сети ООПТ. Так, остались без должного внимания саксаульники, березовые леса (колки) Северного Казахстана, поймы рек Иртыш и Урал, тугайные леса вдоль рек Сырдарья и Или, участки пустынь и степей Южного и Центрального Казахстана...

В то же время ленточные боры, которые Постановлением Правительства № 254 от 19 февраля 2001 года были объявлены особо ценными лесными массивами (883,1 тыс. га) и в которых в связи с этим прекратили рубки главного пользования, спустя два года получили статус особо охраняемых природных территорий (Постановление Правительства № 75 от 22 января 2003 года) с включением в них площадей лесхозов, которые в значительной степени или почти полностью уничтожены пожарами. Возникает законный вопрос: с какой целью “особо охраняются” гари?

Однако, несмотря на принимаемые меры, леса как горели, так и горят. Самовольные рубки не прекращаются. Очевидно, надо бороться с причинами, порождающими поджоги и браконьерство, а не с их последствиями. Запретить пользоваться лесом невозможно!

Согласно учению профессора М.М.Орлова, заслуженного деятеля науки и крупного специалиста в области управления лесным хозяйством, двумя главными признаками его рациональной организации являются хорошее состояние лесов, а также стабильная и высокая доходность.

Под ведением хозяйства (любого) во всем мире понимается деятельность, направленная на приращение материальных благ и получение дохода. Лесоводство — это отрасль растениеводства, одной из особенностей которой является длительный производственный цикл. Все хозяйства, так или иначе связанные с землей, должны приносить доход, что предполагает реализацию товара на рынке.

Раньше лесничий фактически был производителем, содействующим приращению лесных ресурсов. Теперь с преобразованием лесхозов в учреждения и

Рациональное использование полезных свойств леса...

лишением их права заготавливать товарную древесину, т.е. убирать выращенный урожай, лесничий воспринимается как служащий (чиновник), занимающийся только управлением хозяйственной деятельностью и распределением лесных ресурсов.

С принятием нового Лесного кодекса коренным образом и не в лучшую сторону изменился порядок предоставления древесных ресурсов в пользование. Если в прежнем кодексе для всех пользователей предусматривались разнообразные права на заготовку спелой древесины (краткосрочное, долгосрочное пользование), то в действующем сохранено только долгосрочное пользование.

Однако и в Каракасской декларации 1992 года, и на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год), и в выводах Комиссии по лесам Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР, 2002 год) было признано право местного населения на доступ и владение лесными ресурсами, на получение благ от их использования и на принятие решений.

В рекомендациях IV Всемирного конгресса охраняемых территорий говорится, что “охраняемые территории не могут сосуществовать с враждебными им сообществами людей”, а “создание и содержание охраняемых территорий и использование ресурсов на них и вокруг них должно соответствовать интересам общества” (рекомендация 6).

Здесь же отмечается, что “только некоторые ландшафты могут быть выделены для строгой охраны, запрещающей деятельность людей, большинство же региональных территорий неизбежно требует сохранения высоких уровней хозяйственной деятельности и воздействия на природную среду, и это только усиливает необходимость разработки программ по сотрудничеству” (рекомендация 10).

На V Всемирном конгрессе охраняемых территорий, состоявшемся в Дурбане, ЮАР, 8-17 сентября 2003 года, также отмечалось, что при организации охраняемых территорий “местное население, как правило, несет максимум затрат и получает минимум прибыли, тогда как общество в целом получает выгоды при практически нулевых затратах”. В связи с этим конгресс считает необходимым добиться признания и соблюдения “прав коренных и кочевых народностей, местного населения в сфере пользования природными ресурсами и сохранения биоразнообразия”, а также вовлечения их в процесс организации и управления ООПТ.

Казахстанские законодатели запретили государственным лесовладельцам заниматься заготовкой спелой древесины** (Лесной кодекс, статья 24). Согласно закону в настоящий момент это право можно получить через сложную процедуру тендера и лицензирования, и только в форме долгосрочного пользования (Лесной кодекс, статьи 29 и 89). “Благосклонно” предоставленная населению возможность удовлетворять потребность в древесине за счет рубок ухода, санитарных рубок и уборки внелесосечной захламленности (Лесной кодекс, статья 91) проблемы не решает. В Казахстане 73,6% покрытой лесом площади занимают саксаульники и кустарники, где не проводятся рубки ухода. Спелая древесина,

заготавливаемая в этих районах, используется только на топливо. Теоретически местное население могло бы закупать дрова и не у государственного лесовладельца, а у арендаторов, взявших лесные ресурсы в долгосрочное пользование.

Однако ситуация с долгосрочным использованием лесными ресурсами, особенно саксаульниками, очень непростая. Даже в том случае, если найдется смелый предприниматель, который решится на этот шаг, ему придется очень серьезно задуматься над прибыльностью такого “бизнеса”. Если он будет заготавливать спелую древесину, то будет вынужден, во-первых, восстановить деланки (статья 38, подпункт 13), а во-вторых, посадить лес на участке, “превышающем двукратный размер площади вырубленного леса” (Лесной кодекс, статья 38, подпункт 12). Таким образом, собрав урожай с одного гектара, он должен посадить три. Это очень привлекательно для лесного ведомства, но только не для лесозаготовителя.

При нынешнем состоянии саксаульников в среднем на одном гектаре спелого леса — всего 3,8 кубических метра древесины. При этом товарного саксаула — только 40%. В случае его продажи на корню стоимость при цене 500 тенге за кубический метр составит 750 тенге (1,5 м³ x 500 тенге). Кроме того, при продаже на рынке необходимо учесть стоимость заготовки и вывоза дров. Данные издержки неизбежны, хотя они, естественно, увеличивают отпускную цену.

Однако не следует забывать следующее: чтобы выполнить требование Лесного кодекса, лесозаготовитель, получив такую “огромную прибыль”, должен посадить три гектара лесных культур. Средняя стоимость посадочных работ на одном гектаре составляет 8 тысяч тенге. Таким образом, восстановление леса предпринимателю обойдется в 24 тысячи (8 тыс. тенге x 3 га).

Следовательно, заготовитель должен добавить к стоимости каждого кубометра дров 16 тысяч тенге (24 тыс. с 1,5 га), что в несколько раз превышает стоимость тонны угля. Где найти таких чудаковатых бизнесменов-камикадзе? Местное население покупать дрова по такой цене не будет. И возможен ли такой бизнес? Но так как иного топлива в этих регионах нет, то несовершенство законодательства будет провоцировать местное население на нарушение закона. Задумывался ли об этом кто-нибудь, когда в Лесной кодекс вводились такие положения?

С другой стороны, государство, запрещая заготовку товарного саксаула, разрешает лесовладельцам проводить обширные “санитарные” (?) рубки, ничего не платя и соответственно не осуществляя восстановительных работ. Такого рода “санитарные рубки и рубки ухода” у специалистов получили название “рубки дохода”. А страдают от этого леса. Кого же опять обманывают? Государство!

Очевидно, что во многих регионах передача лесов в долгосрочное пользование не позволит нормально осуществлять заготовку товарной древесины.

Да и сама долгосрочная аренда лесов издавна представлялась делом сомнительным, потому что выращивание леса — это длительный процесс, а при оценке хозяйственной деятельности арендаторов и качества возвращаемого ими использованного имущества (леса) неизбежно возникают сложности. Цель арендатора — любыми способами получить доход, и как можно быстрее. Не зря крупные специалисты

Рациональное использование полезных свойств леса...

в области лесного хозяйства писали: “Отдача лесов в аренду есть самый дурной и самый дорогой способ управления лесами... Отдача леса в распоряжение другому лицу, непосредственно не заинтересованному в сбережении его, не может быть обставлена такими условиями, которые... гарантировали бы сохранность леса” (Шутов).

Многие экономисты считают, что на открытые рыночные торги должны выставляться отведенные в рубку лесосеки, т.е. участки спелого леса, который является основным товаром лесного хозяйства. Это не порождало бы конфликты, открывало доступ к древесине всему местному населению и не толкало его на совершение незаконных рубок. Сдача же лесов в аренду ничего не даст государству, кроме ущерба в крупных размерах.

Теперь вернемся к основному вопросу, который ставится сейчас некоторыми неправительственными организациями: рубить или не рубить леса? На первый взгляд они заботятся о сохранении нашего природного богатства. Однако лес, как любой живой организм, живет и умирает. Аргументы, что лесные экосистемы существовали миллионы лет без вмешательства человека и дальше могут развиваться самостоятельно, не совсем корректны.

После долгих лет насилия над природой изменились климатические, гидрологические условия, не говоря уже о загрязнении атмосферы. Все это пагубно влияет на лес и его возобновление. Использование и сохранение любых природных ресурсов — это бесконечный поиск золотой середины. Только строго соблюдая принцип “рационального, непрерывного, неистощительного пользования”, можно обеспечить “устойчивое развитие лесов”, которое продекларировано в Лесном кодексе (статья 3).

Понятие “устойчивое развитие”, вошедшее в обиход после решения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 год), означает “развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности”.

Ученые отмечают, что за прошедшие десятилетия в некоторых районах мира меры, принятые по защите лесов от рубок, привели к обратным результатам. Произошло старение древостоев, а следовательно, уменьшение текущих приростов***, снижение их экологической устойчивости. Затормозилось своевременное обновление, что диктует необходимость в реконструкции определенной части древостоев, не соответствующих своей функциональной роли. Ослабленные стареющие насаждения подвергаются нападению вредителей, что еще больше ухудшает санитарное состояние лесов.

Наиболее продуктивными являются леса “переходного возраста” — от молодых к средневозрастным, когда текущий прирост древесины происходит самыми быстрыми темпами. В этот период насаждения поглощают наибольшее количество углекислого газа, депонируя углерод, и выделяют максимальный объем кислорода. Леса в этом возрасте имеют наивысшую экологическую ценность.

Какова же ситуация в Казахстане?

Молодняков 1 класса возраста**** — всего 3,7%, в то время как спелых и

перестойных насаждений — 31,2%, а вместе с приспевающими — 53,4%. Таким образом, более половины насаждений находится в такой стадии развития, когда их защитные функции снижаются.

Заготовка спелой древесины разрешена только на 38,6% площади, покрытой лесом. На остальной площади (61,4%) рубки не проводятся. Причем только 8,8% от общей покрытой лесом площади представлены лесами особо охраняемых природных территорий, функционирующих на землях лесного фонда. Остальная площадь представлена другими категориями лесов, где рубки также не ведутся.

Между тем известные экономисты и ученые-лесоводы считают, что такая бесхозяйственность вряд ли возможна в какой-либо другой стране мира. В большинстве европейских стран, несмотря на малую лесистость, рубки ведутся на значительно больших территориях, чем в Казахстане. Например, в Австрии, где преобладают горные леса, эксплуатируется 75,2% площади, покрытой лесом, 22,9% отнесено к защитным (противоэрозионным) лесам, в которых также разрешена заготовка древесины (она ведется узкими полосами или площадками, на которых производятся посадки леса), 1,7% лесов являются водоохранными.

В густонаселенных европейских государствах ООПТ занимают от 3 до 7% их территорий. Рубки главного пользования на особо охраняемых природных территориях запрещены. Все остальные леса используются для хозяйственных целей, в первую очередь для заготовки древесины с применением способов рубок, обеспечивающих обновление лесов. Не допускается перестой насаждений, так как это ведет к снижению их защитных функций.

Не зря величайший знаток леса Г.Ф.Морозов, которого почитают лесоводы всего мира, считал, что “рубка леса и возобновление леса — синонимы”.

Вопрос не в том, рубить или не рубить, а в том, как рубить. Страшны не вырубки спелой части древостоя, а нарушение поверхностного слоя почвы при транспортных операциях. Самое главное — не допускать уплотнения почвы и развития эрозии. В большинстве случаев заготовители, используя тяжелую технику (бульдозеры, трелевочные тракторы), особенно на горных склонах, наносят им сильный ущерб, что ведет к стремительному образованию промоин и оврагов. В горных условиях нужны новые способы транспортировки древесины от лесосеки к транспортным магистралям, обеспечивающие защиту склонов от эрозии.

В свое время в Восточно-Казахстанской области учеными было проведено детальное изучение влияния рубок леса на гидрологический режим рек. Исследовались притоки Иртыша, питающего водой несколько областей Казахстана (Восточно-Казахстанскую, Павлодарскую, Акмолинскую, Карагандинскую), а также ряд областей Российской Федерации. В этих местах применялась обычная лесозаготовительная техника. Ученые пришли к выводу, что в результате вырубки лесов ухудшился водный режим рек. Так, среднегодовой сток реки Бухтармы сократился на 567 млн. м³, а реки Убы — на 504 млн. м³. Значительно увеличивается водная эрозия горных склонов. Такова цена этих технологий. В то же время специальными исследованиями установлено, что эффект только почвозащитной функции леса превышает стоимость древесины в 16,5 раза (Лес и охрана природы).



Мой маленький друг Грильдриг, вы произнесли удивительнейший панегирик вашему отечеству; вы ясно доказали, что невежество, леность и порок являются подчас единственными качествами, присущими законодателю; что законы лучше всего объясняются, истолковываются и применяются на практике теми, кто более всего заинтересован и способен извращать, запутывать и обходить их.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Таким образом, можно сказать, что поддержание защитных функций лесов на максимальном уровне — задача сложная, требующая коренного изменения методов сохранения лесов.

Профессор М.М.Орлов считает, что запрещать рубки главного пользования нельзя, ибо лес — живой организм, и в процессе его развития и обновления без них и других мероприятий не обойтись. Рубки ухода, и тем более санитарные, никогда не заменят главных рубок с их арсеналом способов и приемов, разработанных за долгую историю лесоводства. Санитарные и прочие рубки (сплошная уборка гарей и древостоев, пораженных вредителями и болезнями), которыми так увлекались наши хозяйственники в последнее десятилетие, — это, по меткому выражению классиков лесоводства (Арнольда, Рудзкого, Орлова), “хозяйство на мертвеца” (Моисеев, Чуенков).

Никто не отрицает, что к различным лесам в зависимости от их экологического значения должен применяться дифференцированный подход.

Какие же леса наиболее важны для Казахстана?

Несомненно, особое внимание должно уделяться старовозрастным естественным лесам, не подвергавшимся промышленным рубкам, не имеющим на своей территории постоянной инфраструктуры и поселений. Их сохранение необходимо, потому что здесь сосредоточено генетическое богатство. Они поддерживают все функции первичных лесных экосистем, которые важны для жизни здорового, способного выжить в изменяющихся условиях леса. Они также важны с научной точки зрения. Их изучение позволит выработать практические методы ведения хозяйства, которые обеспечат устойчивость лесного комплекса в будущем. Именно такие леса в первую очередь должны быть объявлены особо охраняемыми территориями, а не те, в которых десятки раз производились промышленные заготовки древесины, и не огромные площади гарей и вырубок.

В настоящее время во всем мире очень остро стоит вопрос о сохранении запасов пресной воды, о защите почв от эрозии и поддержании гидрологического режима рек, озер и других водоемов. В Казахстане с его засушливым климатом надо крайне бережно относиться к лесам, обладающим водоохранными и защитными функциями. В этих лесах должна применяться особая система хозяйствования, способная обеспечить их воспроизводство (включая своевременное обновление) и непрерывное функционирование. Однако, несмотря на их первостепенное значение для Казахстана, в Лесном кодексе этим лесам отведено далеко не приоритетное место.

К сожалению, в кодексе отсутствует экономический механизм рационального использования и охраны лесов. Например, можно в денежном выражении определить стоимость водоохранной функции лесов, т.е. их влияние на гидрологический режим водных объектов. Однако это не делается. Между тем согласно водному и лесному законодательству вдоль всех рек выделяются водоохранные полосы, где запрещены рубки главного пользования. Из-за этого лесное хозяйство несет убытки. Возникает вопрос, почему за “объем выработанной электроэнергии, объем перевозок водным транспортом, объем отлова рыбы” плата взимается, хотя при этом сама вода не расхо-

Рациональное использование полезных свойств леса...

дуются! А за преумножение и сохранение лесами водных ресурсов и за другие полезные свойства леса плата не предусмотрена, что недопустимо в рыночной экономике.

Леса поглощают гигантское количество CO_2 , выбрасываемого в атмосферу промышленными и энергетическими предприятиями, а также образующегося при сжигании попутного газа и т.д. Можно произвести оценку и этой полезной работы лесов. Для этого необходимо руководствоваться принципами торговли выбросами, определенными Киотским протоколом 1999 года, знать их объемы и среднее количество поглощаемого лесами углерода. Цена такой “услуги” значительно превысит размеры финансирования лесного хозяйства Казахстана.

В статьях 5 и 105 Лесного кодекса только декларируется принцип платности использования полезных свойств леса (выделение кислорода, поглощение углекислого газа, предохранение почв от водной и ветровой эрозии, перевод поверхностного стока вод во внутрпочвенный, бальнеологические и климаторегулирующие свойства), однако на практике в Налоговом кодексе (статья 470) никакие платежи не предусмотрены.

При таком нерыночном отношении к полезным свойствам леса, когда лесоводы даже не имеют права распоряжаться своей продукцией, лесное хозяйство неизбежно будет дотационным. Поэтому сразу же после принятия нового Лесного кодекса снова встал вопрос о необходимости совершенствования лесного и налогового законодательства.

Еще одной острой проблемой для лесного хозяйства является подготовка квалифицированных работников. К сожалению, в последнее время профессия лесовода потеряла престиж. Специалисты вытесняются с административных и даже инженерно-технических должностей и заменяются непрофессионалами. Однако лесное хозяйство — отрасль, требующая глубоких, разносторонних знаний и главного — опыта. Потому что от решений и действий лесоводов зависит судьба леса. Их ошибки станут очевидными только через 50 или 100 лет и отразятся на благосостоянии наших детей и внуков. Следует отметить, что хорошо подготовленных специалистов, имеющих солидный опыт работы на производстве, мало и в верхнем эшелоне управления отраслью.

Значительно сократился набор студентов на специальность “лесное хозяйство”. Нарушилась отлаженная система проведения учебных и производственных практик, понизилось их качество. Спрос на специалистов лесного хозяйства упал практически до нуля. Например, за последние десять лет только в 2001/2002 учебном году Аграрный университет получил заявку на четырех выпускников.

В конечном счете все это отражается на уровне ведения лесного хозяйства.

В заключение хотелось бы привести выдержки из предложенного российскими специалистами проекта документа “Принципы и критерии устойчивого, экологически и социально ответственного лесоводства и лесопользования в России”, как нельзя лучше демонстрирующего глобальность и идентичность задач, стоящих перед лесоводами всех стран, необходимость гармонизации лесного законо-

дательства и объединения усилий по сохранению лесов мира.

“1. Лес, как совокупность природных экосистем, выполняющих большое количество средообразующих, природоохранных и социальных функций, является общенациональным достоянием, и любое использование конкретных материальных лесных ресурсов, наносящее ущерб выполнению этих функций, должно осуществляться с учетом нынешних и будущих общенациональных интересов, интересов всех групп и слоев местного населения и быть открытым для независимого контроля со стороны экспертов, представителей средств массовой информации и неправительственных организаций”.

“2. Решение о целесообразности или нецелесообразности того или иного вида использования материальных ресурсов леса должно приниматься с расчетом как выгод, получаемых от использования этого вида материальных ресурсов, так и ущерба, наносимого иным материальным (охотничьим, водным, атмосферным, рыбным, растительным, рекреационным и т.д.) ресурсам и нематериальным (природным, эстетическим, историко-культурным и иным) ценностям. В случае отсутствия существенной материальной выгоды и (или) существенной угрозы нематериальным ценностям леса использование данного материального ресурса не должно производиться”.

“3. Ведение хозяйства в ключевых с водоохранной точки зрения лесах (вне зависимости от того, выделены там в настоящее время участки с особым режимом природопользования или нет) должно быть направлено на максимальное сохранение водоохранных функций леса. Недопустимо изъятие этих лесов (иных земель лесного фонда) под застройку, организацию подсобных хозяйств, иные виды интенсивной хозяйственной деятельности... Допустимая интенсивность изъятия древесины из этих лесов должна обеспечивать сохранение естественных механизмов поддержания (восстановления)... почвенного микрорельефа, запасов мертвого органического вещества и влагоемкости почвы и подстилки, минимальный уровень техногенного воздействия на почву и подстилку”.

“4. Любое изъятие древесины из естественных лесных экосистем должно проводиться с учетом роли устойчивых естественных лесов как одного из важнейших факторов регулирования содержания углекислоты в атмосфере и депонирования углерода. Леса, развивающиеся в течение длительного времени без воздействия человека и имеющие большой запас депонированного углерода в виде валежа, древесной трухи, старого сухостоя, мощной подстилки и мертвого органического вещества почвы, должны по мере возможности исключаться из интенсивного использования (способного привести к уничтожению или сокращению запаса депонированного в них углерода)”.

“5. Режим охраны массивов дикой таежной природы должен обеспечивать максимально естественное развитие всех типов сохраняемых в их пределах природных экосистем. Недопустимо изъятие того или иного вида материальных природных ресурсов, приводящее к существенному изменению естественной структурно-динамической организации сохраняемых экосистем (крупномасштабное изъятие древесины, приводящее к нарушению динамики древостоя, связанной с

Рациональное использование полезных свойств леса...

выпадением крупных старых деревьев и естественным разложением валежа, добыча полезных ископаемых), а также любая хозяйственная деятельность, потенциально являющаяся источником пожаров, техногенного загрязнения местности, изменения гидрологического режима территории”.

“6. Декларативные природоохранные и социальные нормы, закрепленные в действующем лесном законодательстве (требование неистощительного использования лесных ресурсов, требование обеспечения выполнения защитных, рекреационных, природоохранных и иных функций теми или иными... категориями лесов), должны быть подкреплены соответствующими нормативными документами прямого действия, предусматривающими механизм реализации этих требований”.

“7. Система платежей за использование лесных ресурсов должна основываться на общенациональной собственности на леса и учитывать права всех групп и слоев населения на получение материальных и нематериальных благ (или на опосредованной финансовой компенсации) от существования лесов и использования лесных ресурсов. Сумма платежей за использование древесных ресурсов, поступающих в местные... и республиканский бюджеты, и механизмы их расчета должны отражать прямые и косвенные потери от утраты лесами в результате такого использования средообразующих, природоохранных и социальных функций”.

* Несомкнувшиеся лесные культуры: молодые посадки леса, в котором кроны деревьев не сомкнулись.

** Рубка главного пользования: заготовка спелой древесины.

*** Текущий прирост: прирост в последний период.

**** Класс возраста: для хвойных — 20 лет, для лиственных — 10 лет.

Использованная литература

- Боске Б. Экологизация налоговой системы в России. Экономика и охрана природы: проблемы и пути их решения. — М., 2002.
- Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Государственный учет лесного фонда Республики Казахстан по состоянию на 1 января 1998 года.
- Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года. — Нью-Йорк, 1993, том 1. Резолюции, принятые на Конференции ООН.
- Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2003 года “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан “О пожарной безопасности” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 года “О национальной безопасности Республики Казахстан” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.

Экологические проблемы

- Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 года “Об особо охраняемых природных территориях” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 года “Об охране окружающей среды” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Киотский протокол: ответственность и перспектива для бизнеса. Институт консалтинга экологических проектов. — М., 2002.
- Климов О.Г. Лесохозяйственное производство будущего: развитие техники и технологий // Лесное хозяйство. — 2003, № 6.
- Кодекс Республики Казахстан “О налогах и других обязательных платежах в бюджет” (Налоговый кодекс) от 12 июня 2001 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Конвенция о биологическом разнообразии. Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Конституция Республики Казахстан. — Алматы, 1995.
- Лес и охрана природы. — Тарту, 1983.
- Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Материалы международной научно-практической конференции “Леса и лесное хозяйство в условиях рынка: проблемы и перспективы устойчивого развития”. — Алматы, 2003.
- Мейсер К. Зачем мы сохраняем древние леса // Лесной бюллетень. — 2000, январь, № 13.
- Мойсеев Н.А., Чуенков В.С. Классификация лесов по целевому назначению и режиму их использования // Лесное хозяйство. — 2003, № 6.
- Назарбаев Н.А. Послание Президента страны народу Казахстана “Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев” (10 октября 1997 года) // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Обливин А.Н. Основные положения национальной лесной политики России // Лесное хозяйство. — 2002, № 1.
- Отчет по обоснованию экологически приемлемых способов рубок в разновозрастных пихтовых лесах Восточно-Казахстанской области (заключительный). — Алма-Ата, 1989.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 ноября 2000 года № 1692 “О Концепции развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 февраля 2001 года № 254 “О внесении дополнений и изменений в Постановление Совета Министров Казахской ССР от 17 января 1981 года № 182” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 декабря 2001 года № 1571 “О введении запрета на экспорт круглых лесоматериалов хвойных пород и древесины топливной в виде хвойных бревен” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2002 года “О запрете экспорта отдельных видов лесоматериалов, пиломатериалов и отдельных изделий из древесины хвойных и лиственных пород” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2002 года № 942 “О мерах

Рациональное использование полезных свойств леса...

- по сохранению саксауловых насаждений” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 января 2003 года № 75 “О реорганизации отдельных государственных учреждений Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 сентября 2003 года № 910 “Об утверждении Правил отнесения земель к особо охраняемым природным территориям и резервировании земель под эти территории” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- V Всемирный конгресс охраняемых территорий, Дурбан, ЮАР, 8-17 сентября 2003 года. — <www.reserves.biodiversity.ru>.
- Рахманов В.В. Водоохранная роль лесов. — М., 1962.
- Рациональное ведение лесного хозяйства и защитного лесоразведения. Сборник научных трудов. — Алматы, 1993.
- Смит У. Лес и атмосфера. — М., 1985.
- Указ Президента Республики Казахстан “О Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Учет лесного фонда по состоянию на 1 июля 2003 года.
- Форум народов. Выводы Комиссии по лесам, 29 августа 2002 года, Йоханнесбург, ЮАР. — Йоханнесбург, 2002.
- IV Всемирный конгресс по национальным паркам и охраняемым территориям. 10-21 февраля 1992 года, Венесуэла, Каракас. Декларация. План действий. Рекомендации. — М., 1994.
- Шутов И.В. О лесном доходе России. Электронный носитель.





Татьяна СЛАЖНЕВА,

д.м.н., профессор, зам. генерального директора
Национального центра проблем формирования
здорового образа жизни, г. Алматы, Казахстан

Андрей КОРЧЕВСКИЙ,

к.м.н., исполнительный директор ТОО
“Центр охраны здоровья и экопроектирования”,
г. Алматы, Казахстан

Александр МОКРЫШЕВ,

к.т.н., доцент Алматинского института
энергетики и связи, г. Алматы, Казахстан

СНИЖЕНИЕ ОПАСНОСТИ ВОЗДЕЙСТВИЯ СВИНЦА НА ЗДОРОВЬЕ ДЕТЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Свинец и его токсичные соединения являются опасными загрязнителями окружающей среды. Влияние этих веществ на здоровье человека, особенно детей, которые наиболее восприимчивы к вредному воздействию свинца, заслуживает особого изучения по следующим причинам:

- свинец широко распространен (практически повсеместно) в местах проживания людей;
- свинец даже при крайне низких концентрациях в окружающей среде способен оказывать негативное воздействие на здоровье детей;
- свинец наносит существенный ущерб нервной системе человека, что негативно влияет на интеллектуальное развитие подрастающего поколения;
- основные источники загрязнения окружающей среды свинцом и его соединениями имеют антропогенное происхождение, что создает возможность усилиями общества регулировать загрязнение и уменьшать угрозу здоровью.

Свинец и его соединения являются политропными ядами (т.е. действуют на разные органы и системы организма) и вызывают в основном изменения нервной и сердечно-сосудистой систем, а также нарушения ферментативных реакций, витаминного обмена, снижают иммунологическую активность человека.

У большинства детей, подвергшихся химическому воздействию свинца и его соединений, имеют место субклинические эффекты, т.е. эффекты, еще не проявившиеся как болезнь, но уже сказывающиеся на функциях организма. Результаты исследований показывают, что отравления даже малыми дозами свинца приводят к нарушениям у детей координации движений (в том числе координации рука — глаз), слуха, сна, к замедлению физического развития (Perlstein, Attala;

Снижение опасности воздействия свинца на здоровье детей...

Bellinger et al.; Rabinowits et al.; NRC). В публикациях Всемирной организации здравоохранения неоднократно подчеркивалось, что свинец не имеет химико-биологической ценности для человеческого организма. Вызванные свинцом и его токсичными соединениями заболевания негативно влияют на развитие общества в целом, так как снижается число высокоодаренных людей и увеличивается количество людей со сниженными интеллектуальными способностями (Lead and Health).

Выявлено, что повышение содержания свинца в крови детей дошкольного возраста на 1 мкг/дл* ведет к снижению коэффициента интеллектуального развития ребенка на 0,25-0,50 балла. Кроме того, последствия свинцового отравления могут проявляться много лет спустя. Например, в результате обследования группы детей, у которых в двухлетнем возрасте было обнаружено повышенное содержание свинца в крови, через десять лет были выявлены нарушения в деятельности нервной системы (Markowitz). В настоящее время пороговым уровнем свинцового отравления детей дошкольного возраста считается концентрация свинца в крови, равная 10 мкг/дл.

Основными источниками загрязнения окружающей среды свинцом являются выбросы промышленных предприятий (Назарбаев), этилированный бензин (Perlstein, Attala), краски и глазури, содержащие свинец и применяемые в строительстве, при производстве посуды, игрушек, иных бытовых объектов (Bellinger et al.). Существуют и другие источники (например, аюрведические лекарственные препараты, традиционная национальная косметика и др.), но они встречаются лишь в отдельных странах мира.

Длительные исследования подтвердили прямую причинно-следственную связь между возникновением ранних стадий свинцового отравления у детей, проявляющихся в нарушениях деятельности центральной нервной системы, и содержанием свинца в пыли, поступающей в организм ребенка орально через загрязненные руки. Для возникновения у детей негативных эффектов достаточно попадания в пыль мельчайших частиц красок, элементов загрязненной почвы и т.д. В связи с этим большую роль для предотвращения негативного влияния свинца на здоровье ребенка играют гигиенические средства. Применение лекарственных терапевтических средств менее результативно, поскольку доказано, что они временно снижают уровень свинца в крови, но не выводят его из костных тканей.

В различных странах мира накоплен положительный опыт по уменьшению влияния свинца на здоровье детей. В США благодаря осуществлению в течение 20 лет специальной комплексной программы удалось снизить средний уровень содержания свинца в крови детей дошкольного возраста на 80% (Brody et al.). В Швеции, в местности Ландскрона, где действует крупнейший в Европе центр по переработке свинцовых аккумуляторов, за 10 лет удалось сократить средний уровень содержания свинца в крови с 6,5 до 3,05 мкг/дл (Farago et al.). В течение двух лет в городе Златна (Румыния) средняя концентрация свинца в крови детей

была понижена с 40 мкг/дл до 28 мкг/дл, несмотря на то, что выбросы промышленных предприятий за это время не уменьшились (Activity report...).

Для Республики Казахстан проблема свинцового загрязнения окружающей среды имеет особую актуальность. В стране не только разрабатываются месторождения свинцовых руд, но и действуют крупные металлургические предприятия (Усть-Каменогорский свинцово-цинковый комбинат, АО «Южполиметалл» и др.). Однако до настоящего времени в Казахстане не разработана единая программа по предотвращению влияния свинца на здоровье детей.

Анализ изученности проблемы показывает, что учеными Казахстана на протяжении десятилетий постоянно проводились исследования гигиенических аспектов свинцового загрязнения окружающей среды в различных регионах страны (Грановский). Однако большинство этих исследований посвящено отдельным регионам или промышленным предприятиям. Кроме того, в результате применения авторами различных лабораторных методов полученные данные являются трудносопоставимыми.

С 1996 по 2003 год в Республике Казахстан при поддержке Фонда гражданских исследований и развития (CRDF, США) и Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан проводились работы по оценке влияния свинцового загрязнения на здоровье детей дошкольного возраста. Основные исполнители работ — Центр охраны здоровья и экопроектирования (г. Алматы) и SHARE international, Inc., США. Особенностью исследований являлось комплексное изучение всех возможных типов воздействия свинца на здоровье детей в различных регионах Казахстана. Работы осуществлялись с применением уникального переносного оборудования (NITON XL-700, ESA LeadCare, Kaulson Laboratories Hematofluorometr и т.д.), а также стационарных лабораторных комплексов в США, в том числе компьютерного хемоэлектромикроскопа (ElectroMicroProbe), позволяющего определить химические соединения, в которых находится свинец.

Исследования проводились в городах Алматы, Шымкенте, Усть-Каменогорске, Талдыкоргане, Текели, Павлодаре, Экибастузе, Кызылорде, обследовано свыше 1100 детей, 27 дошкольных детских учреждений, выполнено более 5000 анализов качества красок, игрушек, посуды, 800 экспресс-замеров загрязнения почвенного покрова.

Полученные данные показали, что средний уровень содержания свинца в крови обследованных детей дошкольного возраста составляет $8,82 \pm 0,26$ мкг/дл. При этом у 20,7% детей отмечено содержание свинца в крови выше нормы. Среднее превышение уровня свинца в крови над нормой составило 2,4 мкг/дл в расчете на одного ребенка. Если принять этот уровень за средний по Казахстану, то общие потери интеллектуального развития в расчете на всех дошкольников составят приблизительно 600000 баллов IQ**. Максимальное число детей с повышенным уровнем свинца в крови было зарегистрировано в Шымкенте (65%), минимальное — в Павлодаре (4%).

Снижение опасности воздействия свинца на здоровье детей...

Ущерб от повышения концентрации свинца в крови на 1 мкг/дл на одного ребенка оценивается в США приблизительно в 1200 долларов (Lead and Health).

Основными источниками загрязнения окружающей среды свинцом и его токсичными соединениями в Казахстане являются промышленные предприятия, этилированный бензин, содержащие свинец красители и покрытия.

Промышленные предприятия

Как правило, подобное загрязнение локализуется в зоне размещения промышленных предприятий-загрязнителей.

В данном случае предотвращение влияния свинца на здоровье детей возможно при планомерном снижении негативных экологических последствий деятельности промышленных предприятий, при соблюдении основных гигиенических требований, специальной подготовке и информировании сотрудников детских дошкольных учреждений, медицинских работников, родителей. В отдельных случаях необходимо перепрофилирование или перевод детских дошкольных учреждений в другие районы, а также проведение работ по восстановлению нарушенной окружающей среды.

Содержащие свинец красители и покрытия

В большинстве регионов Казахстана повышение уровня свинца в крови наблюдается у отдельных детей. Чаще всего это связано с применением свинцовых красок при производстве игрушек (прежде всего китайских), с использованием для отделки помещений и дворового инвентаря некоторых видов половых красок и эмалей (преимущественно коричневых, желтых или зеленых), с употреблением свинцовой глазури в производстве посуды (в основном керамика из Китая, России и Казахстана).

Такие случаи влияния свинца на здоровье детей можно предотвратить, усилив контроль за качеством строительных материалов и бытовых предметов (в первую очередь, повысив роль СЭС в обязательной сертификации продукции, а также создавая оснащенные специализированные лаборатории), соблюдая индивидуальную гигиену, улучшая специальную подготовку и информированность сотрудников детских дошкольных учреждений, медицинских работников, родителей. В рамках исследований, проведенных в Казахстане в 1996-2001 годах, выработаны рекомендации, использованные в городе Павлодаре, что позволило в два раза снизить средний уровень содержания свинца в крови детей, посещающих детские дошкольные учреждения.

Этилированный бензин

Несмотря на то, что этилированный бензин, содержащий тетраэтилсвинец, является одним из источников загрязнения окружающей среды, в Казахстане до сих пор не принят единый нормативный правовой акт, регулирующий его использование. Применение этилированного бензина запрещено лишь в некоторых регионах республики.

Я сообщил ему, что некоторые матросы моего бывшего экипажа покинули свою родину, потому что были разорены законом; хотя я уже объяснил ему смысл этого слова, однако он недоумевал, каким образом закон, назначение которого охранять интересы каждого, может привести кого-нибудь к разорению.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Снижение опасности воздействия свинца на здоровье детей...

Необходимо запретить использование этилированного бензина и создать действенную систему контроля. Опыт показывает, что полный переход на использование неэтилированного бензина, например, в США в 1976-1991 годах привел к снижению уровня свинца в крови населения на 77%, а уменьшение концентрации свинца в этилированном бензине в два раза привело к снижению уровня свинца в крови населения Великобритании на 20% (U.S. Environmental Protection Agency).

По нашему мнению, для существенного снижения влияния свинца и его токсичных соединений на здоровье детей в Казахстане должен быть принят ряд мер.

1. Оздоровление ситуации на промышленных предприятиях, загрязняющих окружающую среду.

Многие промышленные предприятия Казахстана продолжают использовать устаревшие технологии, полная замена которых в настоящий момент либо невозможна, либо экономически не оправдана. Поэтому эти предприятия не могут строго соблюдать современные природоохранные нормативы.

2. Обучение, распространение информации и профилактические мероприятия.

Воздействие свинца на здоровье детей во многом зависит от индивидуального поведения. Поэтому мы рекомендуем соблюдать основные гигиенические требования:

- проводить ежедневную влажную уборку жилых помещений, тщательно очищать ковровые покрытия пылесосом;
- обязательно менять обувь (желательно и одежду) при входе в помещение;
- запрещать детям принимать пищу на улице;
- следить, чтобы после возвращения с улицы и перед приемом пищи дети мыли руки;
- не допускать детей в помещения, где проводится ремонт и т.д.

Для проведения вышеназванных мероприятий руководители и специалисты органов СЭС, детских поликлиник, учреждений образования должны не только понимать важность проблемы, но и иметь соответствующую квалификацию и необходимый опыт.

Должны проводиться обучающие семинары и для родителей. Информация об опасности свинцовой интоксикации детей и путях ее предотвращения должна широко распространяться в средствах массовой информации. В целях снижения угрозы свинцового отравления детей рекомендуется:

- избегать железодефицита в питании;
- ежедневно принимать до одного грамма кальция.

При формировании государственного заказа на научные исследования приоритет должен быть отдан гигиеническим исследованиям, направленным на разработку мер по профилактике свинцовых отравлений.

3. Комплексные исследования и мониторинг.

Ввиду многообразия путей проникновения свинца в организм необходимо развить систему непрерывного мониторинга и проводить регулярные комплексные исследования по выявлению детей, подверженных опасности свинцовой интоксикации. Во всем мире принято вести одновременные наблюдения и за состоянием окружающей среды, и за содержанием свинца в крови детей как основного маркера ее загрязнения. Воздействие свинца на детей очень индивидуально. Два ребенка в одной семье могут иметь разный уровень содержания свинца в крови, что зависит от особенностей поведения.

4. Планировочные, градостроительные решения и рекультивация (восстановление) почвы и растительного покрова.

Реализация программы по снижению опасности свинцового отравления детей требует, чтобы были приняты определенные планировочные, градостроительные решения и осуществлено восстановление природной среды (в первую очередь — почвы), подвергшейся техногенному нарушению.

5. Медицинские обследования и лечение.

В настоящее время не существует эффективных методов лечения детей, подвергшихся свинцовому отравлению.

Опираясь на критерии, разработанные ВОЗ, можно утверждать, что среди всех обследованных в Казахстане детей в более тщательном медицинском обследовании нуждаются приблизительно 5,7% (уровень свинца в крови свыше 25 мкг/дл), а в неотложном лечении — 0,4% (уровень свинца в крови свыше 55 мкг/дл).

6. Совершенствование нормативно-законодательной базы и организационные меры.

Принципиальное значение для программы мероприятий по снижению угрозы свинцового отравления детей имеет совершенствование в Казахстане действующей нормативно-законодательной базы, так как она не соответствует требованиям времени.

Учитывая вышеизложенное, специалисты Министерства здравоохранения Республики Казахстан разработали концепцию и программу комплексного исследования и снижения опасности влияния свинца на состояние здоровья детей Республики Казахстан (приказ № 859 от 16 сентября 2002 г.). Реализация программы позволит реально повлиять на сложившуюся ситуацию, привлечь инвесторов и обеспечить внедрение научных разработок в практику.

* мкг/дл — микрограмм на децилитр.

** IQ — показатель умственных способностей.

Использованная литература

Грановский Э.И. Загрязнение окружающей среды и организма человека свинцом в Казахстане: Аналитический обзор. — Алматы, КАЗГОСИНТИ, 1998.

Снижение опасности воздействия свинца на здоровье детей...

Назарбаев Н.А. Послание Президента страны народу Казахстана “Казахстан – 2030. Прогноз, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев”. – Алматы, 1997.

Activity report # 45. Summary of Activities in Zlatna, Romania, 1994-1997: A Cross-Sectoral Approach to Environmental and Occupational Health Improvements. – USAID, 1998.

Bellinger D.C., Stiles, K.M., Needelman H.L. Low level lead exposure, intelligence, and academic achievement: a long-term follow-up study. *Pediatrics*. – 1992; 90: 855-861.

Brody D.J., Pirkle J.L., Kramer R.A. et al. Blood lead level in the US population. – *JAMA*. 1994; 272: 277-283.

Farago M.E., Thornton I., White N.D. et al. Environmental impacts of a secondary lead smelting in Landskrona, Southern Sweden. *Environ Geochem Health*. – 1999; 21/1: 67-82.

Markowitz M. Lead Poisoning // *Pediatrics in Review*, v. 21, no. 10, October, 2000.

Lead and Health. – WHO, 1995.

NRC (National Research Council). Measuring Lead Exposure in Infants, Children and Other Sensitive Population. – Washington, D.C., National Academy Press, 1993.

Perlstein M.A., Attala R. Neurologic sequelae of plumbism in children. *Clin Pediatr*. – 1966; 5: 292-298.

Rabinowitz M.B., Wetherill G.W., Kopple J.D. Kinetic analysis of lead metabolism in healthy humans. – *J Clin Invest*, 1976; 58: 260-270.

U.S. Environmental Protection Agency. Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline: Final Regulatory Impact Analysis. – Washington, D.C., Environmental Protection Agency, 1985.



Тулеген АСКАРОВ,

независимый экономический обозреватель,

г. Алматы, Казахстан.

ПАРАДОКСЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОДЪЕМА

Как свидетельствуют официальные статистические данные, экономический подъем, переживаемый Казахстаном уже на протяжении нескольких лет, неоднозначно влияет на рост инвестиций в охрану окружающей среды.

С одной стороны, согласно информации Агентства Республики Казахстан по статистике, за последние три года в стране объем инвестиций, направленных на охрану окружающей среды, увеличился в 3,4 раза и составил в 2002 году в фактических ценах почти 21,8 млрд. тенге. С другой стороны, цифры свидетельствуют, что в 2002 году инвестиции сократились приблизительно на 3% (см. таблицу). Между тем в 2002 году темпы экономического роста оставались на относительно высоком уровне. Выросли также поступления в бюджет и расходы.

Почему произошло сокращение инвестиций в охрану окружающей среды и насколько устойчивой станет эта тенденция, официальные органы не дают комментариев. В то же время хотелось бы отметить, что уменьшение финансирования некоторых видов природоохранной деятельности в 2002 году оказалось весьма значительным. Так, существенно было урезано выделение средств на охрану и рациональное использование водных ресурсов — почти на 35% до 4,2 млрд. тенге! Значительно уменьшились инвестиции на охрану и рациональное использование земель — на 21,6% до 4,4 млрд. тенге. Более чем наполовину (!) — на 57,5% до весьма скромных 406,5 млн. тенге снизились инвестиции на охрану недр и рациональное использование минеральных ресурсов. А на охрану и воспроизводство диких зверей и птиц затраты сократились в 11,5 раза!

Заметный прирост инвестиций наблюдался в сфере охраны атмосферного воздуха, где в 2002 году было использовано средств на 28,3% больше, чем в 2001 году, — 12,7 млрд. тенге. В 5,2 раза до 8,2 млн. тенге увеличились инвестиции на охрану и воспроизводство рыбных запасов, из которых 6,2 млн. тенге пошли на строительные-монтажные работы, выполненные рыбохозяйственными предприятиями Восточно-Казахстанской области.

Необходимо принять во внимание, что средства на охрану окружающей среды распределяются между регионами Казахстана крайне неравномерно. Так, в 2002 году большая часть природоохранных инвестиций — свыше 80% — была распределена между пятью регионами Казахстана: Атырауская область — 29,3%, Западно-Казахстанская — 21,8%, Кызылординская — 19,2%, Восточно-Казахстанская — 6,5%, Павлодарская — 5,4%. Темпы роста инвестиций были наиболее высокими в Кызылординской (в 2,7 раза) и Западно-Казахстанской (в 2,4 раза) областях.

Парадоксы экономического подъема

Инвестиции, направленные на охрану окружающей среды в Республике Казахстан, по направлениям использования

| Инвестиции | Фактические цены, млн. тенге | | | | Удельный вес в общем объеме инвестиций на охрану окружающей среды, % | | | |
|--|---------------------------------|--------|---------|---------|--|--------|--------|---------|
| | 1999г. | 2000г. | 2001г. | 2002г. | 1999г. | 2000г. | 2001г. | 2002 г. |
| На охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов | 2690,2 | 6347,8 | 22418,2 | 21769,5 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Из них: | | | | | | | | |
| на охрану и рациональное использование водных ресурсов | 1153,2 | 2902,8 | 6456,2 | 4207,6 | 42,4 | 45,8 | 28,8 | 19,3 |
| на охрану атмосферного воздуха | 971,0 | 1111,4 | 9344,8 | 12745,2 | 36,2 | 17,5 | 41,7 | 58,6 |
| на охрану и рациональное использование земель | 325,6 | 1703,1 | 5592,6 | 4385,9 | 12,2 | 26,8 | 24,9 | 20,2 |
| на охрану и рациональное использование лесных ресурсов | 8,2 | 63,9 | 64,9 | 6,9 | 0,3 | 1,0 | 0,3 | 0,0 |
| на охрану недр и рациональное использование минеральных ресурсов | 232,2 | 566,6 | 955,9 | 406,5 | 0,0 | 8,9 | 4,3 | 1,9 |
| на охрану и воспроизводство рыбных запасов | - | - | 1,5 | 8,2 | - | - | 0,0 | 0,0 |
| на организацию заповедников и других природоохранных территорий | - | - | - | 9,0 | - | - | - | 0,0 |
| на охрану и воспроизводство диких зверей и птиц | - | - | 2,3 | 0,2 | - | - | 0,0 | 0,0 |

Источник: Агентство Республики Казахстан по статистике.

На основании приведенных данных нетрудно заметить, что в Казахстане инвестиции на охрану окружающей среды направляются преимущественно в те регионы, где ведется интенсивная добыча углеводородного сырья. Между тем, опираясь на данные о состоянии окружающей среды, можно определить иной "рейтинг" регионов. Центр мониторинга загрязнения природной среды РГП "Казгидромет" в первом квартале 2003 года зарегистрировал наибольший уровень загрязнения воздуха в городах: Алматы (ИЗА=13,1)*, Усть-Каменогорске (ИЗА=10,7), Шымкенте (ИЗА=10,3), Актобе (ИЗА=9,6), Риддере

(ИЗА=9,0) и Темиртау (ИЗА=8,5). Подразделения РГП “Казгидромет”, осуществляющие мониторинг состояния поверхностных вод, отметили, что в первом квартале 2003 года наиболее загрязненным являлся бассейн реки Иртыш. Максимально загрязнены реки Восточного Казахстана — Брекса, Тихая, Глубочанка и Красноярка (ИЗВ — 6,47-12,51)**. Количество азота аммонийного в речной воде превысило предельно допустимые концентрации (ПДК) в 2,29 раза, меди — в 3,1-25,7, цинка — в 17,5-40,1 раза. Содержание нефтепродуктов доходило до 2,4 ПДК и марганца — до 8,6 ПДК.

Наибольший объем токсичных отходов в 2002 году был произведен и накоплен (в том числе и за предшествующие годы) на предприятиях Восточно-Казахстанской (соответственно 32,6% и 40,8% общего объема по республике), Карагандинской (32,6% и 27,2%), Актюбинской (13,0% и 4,6%), Костанайской (12,2% и 16,1%) областей.

Возникает вопрос, чем объяснить диспропорции в распределении средств, направляемых на различные природоохранные мероприятия? Так, в 2002 году инвестиции на охрану окружающей среды были распределены следующим образом: 19,3% направлено на охрану и рациональное использование водных ресурсов, 58,6% — на охрану атмосферного воздуха, 20,2% — на охрану и рациональное использование земель, 1,9% — на охрану и рациональное использование минеральных ресурсов, 0,2% — на охрану и использование лесных ресурсов, на охрану и воспроизводство рыбных запасов, диких зверей и птиц, на организацию заповедников и других природоохранных территорий.

* ИЗА — комплексный индекс загрязнения атмосферы.

** ИЗВ — индекс загрязнения воды.





Сергей СОЛЯНИК,
Экологическое общество “Зеленое спасение”,
г. Алматы, Казахстан.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТНК В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Интенсивная эксплуатация природных ресурсов, в первую очередь полезных ископаемых, стала основой экономической политики независимого Казахстана. Ведущую роль в сырьевом секторе экономики страны играют полтора десятка транснациональных корпораций (ТНК). Их деловая активность оказывает сильное влияние на все стороны жизни общества и на состояние окружающей среды, она все больше затрагивает интересы простых людей. Именно поэтому у рядовых граждан и общественности растет интерес к деятельности иностранных компаний в Казахстане. Каковы ее экологические последствия? Не нарушают ли ТНК права населения, проживающего в непосредственной близости от мест добычи полезных ископаемых? Не влияют ли вредные производства на здоровье людей?

Иными словами, достоверная информация о деятельности ТНК, в первую очередь экологическая*, необходима, чтобы защитить конституционные права граждан.

Правовая основа доступа к информации

Право граждан на доступ к экологической информации закреплено Орхусской конвенцией, ратифицированной Республикой Казахстан в 2000 году, Конституцией страны 1995 года (статья 20), законом “Об охране окружающей среды” (статьи 5, 6, 71, 72) и рядом других нормативных правовых актов. Несмотря на некоторые недочеты, правовое обеспечение процесса предоставления информации государственными органами в целом можно признать удовлетворительным. Однако в законодательстве недостаточно проработаны положения, касающиеся сбора данных уполномоченными организациями и предоставления частными фирмами информации, которая интересует общественность.

Во-первых, прямо не говорится, распространяется ли действие законов только на государственные органы (см. определение в статье 2, пункт 2 Орхусской конвенции) или на всех субъектов природопользования. В законах нет положений о том, что частные компании имеют право не предоставлять информацию гражданам. Согласно пункту 1 статьи 25 закона “Об охране окружающей среды”: “Юридические лица-природопользователи обязаны вести производственный мониторинг окружающей среды, учет и отчетность о воздействии осуществляемой ими хозяйственной деятельности на окружающую среду”. “Данные производственного мониторинга и

отчетность о воздействии на окружающую среду передаются” Министерству охраны окружающей среды (статья 25, пункт 3). Аналогичные требования содержатся и в пункте 2 статьи 19 закона “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”.

В законе “Об охране окружающей среды” указывается, что экологическая информация “является открытой и гласной, подлежит опубликованию через средства массовой информации” (статья 72). “Соккрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население такой информацией”, является наказуемым (Уголовный кодекс, статья 268, пункт 1).

Следует ли из этого, что частные компании, как отечественные, так и иностранные, должны предоставлять экологическую информацию наравне с государственными органами? Как указывается в Гражданском кодексе: “Иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства вправе приобретать такие же права и обязаны выполнять такие же обязанности, какие предусмотрены гражданским законодательством для граждан и юридических лиц Республики Казахстан, если законодательными актами не предусмотрено иное” (статья 3, пункт 7).

Во-вторых, хотя в законодательстве предусматривается организация мониторинга окружающей среды, наличие у государства полной и качественной информации не гарантируется. Этот пробел компенсируется пунктом 1 статьи 5 Орхусской конвенции, где говорится, что “каждая Сторона обеспечивает, чтобы: а) государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее; б) были созданы обязательные системы для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду”.

В-третьих, предприниматели очень широко трактуют понятие коммерческой тайны (закон “О защите и поддержке частного предпринимательства”, статья 21), что позволяет им скрывать значительную часть информации. На республиканском семинаре-совещании “Проблемы совершенствования технологий на обогатительных предприятиях Казахстана — наука и практика” было признано, что коммерческая тайна стала инструментом для прикрытия действий, направленных, по сути, против государственных интересов (“Panorama”, 18.10.2002).

В-четвертых, “минимальный состав показателей государственной статистической отчетности” (закон “Об охране окружающей среды”, статья 72) до сих пор не определен ни в одном из нормативных правовых актов.

Несовершенство природоохранного законодательства усугубляется его неудовлетворительным соблюдением, что отчасти признается даже судебными органами (www.greensalvation.org). Поэтому в целях получения экологической информации следует использовать все возможные правовые механизмы, в том числе законодательство иностранных государств, прежде всего стран, где расположены

Доступ к информации о деятельности ТНК в РК

штаб-квартиры компаний. Международные экологические организации достаточно успешно используют “Акт о свободе информации” США и международное законодательство (Транснациональные корпорации..., с.35-36).

Не следует сбрасывать со счетов и заявления ряда ТНК о своей открытости и доступности. Например, “Ройял датч-Шелл” признает “важность предоставления открытой информации о своей деятельности, осознавая ее важную роль и влияние на экономику отдельных стран и людей” (www.shell.com/human).

Источники информации

Источники информации о ТНК многочисленны. В большинстве из них так или иначе затрагиваются проблемы окружающей среды, здоровья людей и соблюдения прав человека.

Большинство компаний готовит периодические отчеты о своей деятельности. В них, как правило, отводится место для различной экологической информации: о выбросах предприятий, мерах по защите окружающей среды, экологически чистых технологиях, поддержке природоохранных организаций и общественности. На первый взгляд эта информация выглядит убедительной и полезной. Но она с большим трудом поддается сопоставлению, является общей и неполной, поэтому совершенно недостаточна для того, чтобы получить представление о реальных результатах воздействия ТНК на окружающую среду.

Компании готовят отчеты, не используя единые методы и подходы. Именно поэтому уже не один десяток лет на международном уровне обсуждается вопрос о единых требованиях к учету и отчетности корпораций по экологическим аспектам их деятельности. Группой по транснациональным корпорациям и инвестициям Конференции ООН по торговле и развитию еще в середине 1990-х годов было проведено исследование и подготовлены рекомендации, опубликованные на русском языке в 1997 году под названием “Экологический учет для предприятий”. К документу приложена общая структура экологических отчетов, на примере которой хорошо видно, как сильно отстают требования казахстанского законодательства от рекомендаций, сделанных семь лет назад (Экологический учет..., с.181-197). Публикация, подготовленная специалистами ООН, — это один из немногих документов, который определяет наиболее важные сведения о деятельности ТНК. Он помогает ориентироваться в информационном потоке, обрушивающемся на потребителей.

Многие транснациональные корпорации считают необходимым публиковать основные принципы своей деятельности, экологическую политику, периодические отчеты, сведения о состоянии окружающей среды и здоровье населения. Для этого компании имеют специальные отделы, которые занимаются подготовкой и распространением информации по всем доступным каналам (Положения..., с.6). Для укрепления “зеленого” имиджа они используют общественные слушания, встречи с населением, благотворительные акции и хорошо налаженные контакты с местными властями.

Однако открытость компаний и их желание идти на диалог с местным населением



В школе политических прожектеров я не нашел ничего занятного. Ученые там были, на мой взгляд, людьми совершенно рехнувшимися, а такое зрелище всегда наводит на меня тоску. Эти несчастные предлагали способы убедить монархов выбирать себе фаворитов из людей умных, способных и добродетельных; научить министров считаться с общественным благом, награждать людей достойных, одаренных, оказавших обществу выдающиеся услуги; учить монархов познанию их истинных интересов, которые основаны на интересах их народов; поручать должности лицам, обладающим необходимыми качествами для того, чтобы занимать их, и множество других диких и невозможных фантазий, которые никогда еще не зарождались в головах людей здравомыслящих.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".

Доступ к информации о деятельности ТНК...

нием и общественностью проходят настоящую проверку только тогда, когда им приходится отвечать на запросы жителей. Как показывает практика, компании не всегда адекватно реагируют на запросы. В ответ они предоставляют или самые общие сведения (Ответ “Тенгизшевройл”...) или рекомендуют обратиться за более подробной информацией в соответствующие государственные органы Республики Казахстан (Ответы КИО...).

Качество получаемой информации вызывает у общественности большие сомнения. Это, в частности, отметила миссия Всемирной организации здравоохранения, проводившая исследования в непосредственной близости от предприятий “Тенгизшевройл” (Отчет миссии ВОЗ..., с.13).

Материалы, собранные общественными организациями и местным населением (переписка с компаниями и официальными органами, заключения экспертов, результаты общественных слушаний и т.д.), малочисленны и не отличаются полнотой информации. Они интересны прежде всего тем, что выражают отношение людей к ТНК. Однако есть примеры, когда грамотно подобранные и систематизированные документы используются для информирования общественности, участия в процессе принятия решений и для судебной защиты прав граждан.

Значительным количеством информации о деятельности ТНК должны располагать уполномоченные министерства и ведомства, которые согласно законам “Об охране окружающей среды” (статья 25, пункт 1), “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” (статья 19, пункт 2) и другим получают от компаний соответствующую информацию. Однако доступ общественности к этим материалам ограничен. Во-первых, потому что у государственных органов объективно меньше возможностей для распространения информации, чем у компаний. Единственное издание Министерства охраны окружающей среды “Информационный экологический бюллетень Республики Казахстан” прекратил свое существование в конце 2001 года. Во-вторых, не видно их заинтересованности в том, чтобы эти сведения были преданы гласности.

Большое внимание деятельности компаний уделяют средства массовой информации. Львиная доля публикаций посвящается экономическим и социальным проблемам. Вопросы природопользования и охраны окружающей среды освещаются меньше, но и им отводится заметное место. Данные прессы легко доступны, но в основном они носят общий характер и не всегда отличаются точностью.

Экспертные оценки (заключения) являются наиболее ценными и интересными. Однако они часто бывают недоступны для широкой публики, кроме того, работа с ними требует специальных знаний. В этих документах можно найти хорошо обоснованные аргументы, которые подтверждают, что ТНК не всегда добросовестно следят за состоянием окружающей среды и проводят качественный мониторинг. Например, эксперты, подготовившие заключение на ОВОС (раздел по ихтиологии) для месторождения Кашаган, которое разрабатывается ОКИОК, пришли к выводу: “В целом, рецензируемая ихтиологическая часть “Документации...” выполнена с серьезными методическими и таксономическими упущениями, страдает отрывочностью сборов и противоречивостью анализа,

отсутствием логичности и аргументированности выводов” (Экспертное заключение..., с. 4).

Международные экологические организации также располагают ценной информацией о деятельности ТНК. Они ведут сбор данных о “зеленой” репутации компаний, методах их работы с населением, о правовых механизмах получения информации, а также распространяют практические рекомендации по контролю за хозяйственной деятельностью корпораций и т.д.

Кроме открытых источников информации, имеются другие, доступ к которым или ограничен или практически закрыт. Это, например, соглашения о разделе продукции между правительством Казахстана и рядом ТНК. Дебаты о необходимости сделать эти документы достоянием широкой общественности идут уже на протяжении нескольких лет, но пока безрезультатно.

На практике, собирая сведения о влиянии деятельности транснациональных корпораций на окружающую среду и здоровье людей, приходится сталкиваться с массой отчетов, схем, таблиц и других документов. Поэтому, чтобы не утонуть в море информации, необходимо определить ориентиры, то есть ту принципиальную информацию, без которой невозможно участвовать в процессе принятия решений и защищать права человека.

ТНК и права человека

Для оценки деятельности транснациональных корпораций ключевой является информация о признании и соблюдении ими прав человека. Сегодня вряд ли найдутся компании, которые открыто их не признают. Наиболее искушенные ТНК специально подчеркивают свою приверженность Всеобщей декларации прав человека и Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года.

Например, в буклете компании “Тенгизшевройл” (ТШО) можно прочитать: “Мы уважаем закон, поддерживаем всеобщие права человека, защищаем окружающую среду и повышаем качество жизни людей там, где мы работаем” (Путь ТШО).

Концерн “Ройял датч-Шелл” заявил о своей приверженности принципам Всеобщей декларации прав человека в 2000 году — на несколько лет раньше, чем Республика Казахстан подписала международные пакты о правах человека (2003 год). В его ежегодном отчете говорится: “Компании концерна Шелл вносят важный вклад в обеспечение прав человека, способствуя экономическому росту стран, где они работают” (How do we stand..., p.25). Руководство концерна, чтобы убедить рядовых держателей акций и широкую общественность, что это не пустые слова, запретило применение детского труда, разработало практическое руководство для сотрудников по правам человека, помогающее им решать правовые вопросы и т.д.

Кроме того, оно заявляет, что, принимая инвестиционные решения, “Ройял датч-Шелл” учитывает, как соблюдаются права человека в странах, куда вкладываются капиталы. Если бы компания действительно строго придерживалась

Доступ к информации о деятельности ТНК...

этого принципа, то ей следовало бы провести оценку влияния планируемых инвестиций на ситуацию с правами человека в Казахстане, обсудить все “за” и “против” с местным населением и общественностью и только после этого принимать решение. Однако пока нигде в мире ничего подобного компания не практикует (Doyle, p. 305).

По итогам деятельности “Ройял датч-Шелл” готовит ежегодные отчеты, в том числе и по отдельным странам. Однако по Казахстану такой документ пока не опубликован. Нет информации о мерах, принимаемых компанией по соблюдению прав человека на ее предприятиях и на территориях, прилегающих к ним (сайт компании на 1 марта 2004 года). Основной отчет содержит самые общие сведения, а материалов по Казахстану в нем вообще нет, поэтому он не представляет большого интереса. Правда, компания подготовила несколько популярных брошюр, где описывается ее деятельность в республике.

Другие ТНК, работающие в нашей стране, также заявляют о признании и соблюдении прав человека. Однако, как правило, это не подкрепляется конкретными фактами.

У государственных учреждений практически невозможно получить информацию о том, как соблюдаются права человека на предприятиях транснациональных корпораций. Отдельные сведения можно найти в статистических сборниках. Специальных публикаций по этой проблеме нет.

Кроме того, и ТНК, и государственные органы предпочитают вообще не говорить о некоторых острых проблемах. Например, в тяжелое положение попали жители поселков Сарыкамыс Атырауской области и Березовка Западно-Казахстанской области, которые против их воли оказались в зоне деятельности ТШО и “Карачаганак петролеум оператинг”. Сельчане требуют выселить их из неблагополучных районов. Компании и местные власти явно не торопятся решить проблему, но ревностно следят за тем, чтобы информация о ситуации не стала достоянием широкой общественности.

Некоторые сведения о соблюдении прав человека в Казахстане можно найти в докладах, которые делает Бюро по демократии, правам человека и труду Государственного департамента США (www.zakon.kz). Но они касаются в основном трудовых конфликтов, в том числе и на предприятиях иностранных компаний.

Важным показателем являются охрана труда и соблюдение техники безопасности на производстве. ТНК утверждают, что они уделяют этим вопросам большое внимание, используя самые передовые методы. В результате прилагаемых усилий их работники имеют “отличное здоровье”. Компания “Тенгизшевройл” называет “территорию ТШО одним из самых безопасных мест работы и проживания в Казахстане” (Тенгизшевройл..., с.12-15).

“Ройял датч-Шелл” заявляет о том, что в Казахстане концерн “...придерживается самых высоких стандартов техники безопасности, охраны труда и окружающей среды...” (Шелл в Казахстане), и что “по крайней мере, все операции проводятся в соответствии с общепринятыми стандартами и двойные стандарты не допускаются” (How do we stand..., p.29).

Узнать мнение самих рабочих о том, насколько заявления компаний соответствуют действительности, непросто. Они стараются избегать разговоров на эти темы, ссылаясь на то, что их могут уволить.

Государственные органы располагают информацией об охране труда и технике безопасности, в том числе и на предприятиях ТНК. Иной вопрос, насколько она является полной, достоверной и доступной для общественности. Например, в июле 2003 года Генеральная прокуратура, проверяя деятельность ряда иностранных добывающих предприятий, выявила вопиющие нарушения трудового законодательства. Информация была передана главе государства, а Правительству было предписано в кратчайшие сроки улучшить защиту трудовых прав граждан республики (“Известия-Казахстан”, 04.07.2003).

Вопросы охраны труда и соблюдения техники безопасности поднимаются и в прессе. Не так давно были опубликованы материалы о преждевременной смерти по неясным причинам нескольких рабочих на предприятиях ТШО. Специальная государственная комиссия выявила несоблюдение трудового законодательства (“Казахстанская правда”, 06.10.2000).

Как видно из этого беглого обзора, информация о соблюдении прав человека компаниями является очень противоречивой и далеко не полной. Но она необходима для объективной характеристики ТНК и последующего принятия решений.

Информация о влиянии ТНК на законодательство

Другим важным критерием оценки деятельности ТНК является их влияние на правовую ситуацию в стране и соблюдение ими законов Республики Казахстан. Но найти сведения, которые бы проливали свет на эту проблему, непросто.

Компании подчеркивают, что для них непреложным правилом является соблюдение правовых норм Республики Казахстан. Хотя при этом нередко можно услышать заявления о том, что казахстанские нормативы и законы жестче, чем в западных странах (Тенгизшевройл..., с.6). Чем же объясняется такое законопослушание — их характером или иными причинами?

Компании прекрасно знают разницу между отечественными и национальными законами стран, в которых они работают. Не будь этой разницы, их не очень бы прельщали даже богатые природные ресурсы. ТНК пользуются “слабостью” законов, плохим контролем за их соблюдением, а иногда и полным отсутствием правовых норм, регулирующих те или иные сферы деятельности. Например, в опубликованном недавно исследовании, посвященном биотехнологическим компаниям, страны Восточной и Центральной Европы названы “раем для корпораций”, так как там практически отсутствует какое-либо правовое регулирование их деятельности (Paul et al., p.174).

В Казахстане эти проблемы тоже стоят очень остро. Нестабильность национального законодательства, отмеченная Конституционным Советом страны (Послание Конституционного Совета...), способствует формированию правового хаоса, в котором корпорации и многие местные бизнесмены чувствуют себя как рыба в воде.

Доступ к информации о деятельности ТНК...

Кроме того, одним из главных тактических приемов ТНК является приспособление законов к своим потребностям. Некоторые компании открыто признают, что они влияют на правовую ситуацию в стране якобы с целью “содействия своевременному принятию эффективных правовых норм по охране окружающей среды” (Отчет о достижениях..., с.19). Раскрыть механизмы и показать реальные результаты воздействия ТНК на изменение экологического законодательства непросто. Несколько легче найти косвенные факты, подтверждающие это влияние.

Одним из таких не прямых свидетельств является “особо пагубная форма коррупции, известная как “лоббирование законодательства”, на серьезные последствия которой указывают эксперты Всемирного банка (Казахстан. Системы управления..., с. XVI, 27).

Показательны непрекращающиеся дискуссии об экологических нормативах Казахстана, которые ТНК считают жесткими. Фактически это еще один испытанный метод нажима на правительства принимающих стран с целью добиться от них уступок при заключении контрактов. Например, специалисты указывают, что за последний период примерно 70 стран мира переработали свои законы, регулирующие добычу полезных ископаемых, с целью привлечения иностранных инвесторов (French, p.154). После распада СССР нормативная база Республики Казахстан так и не была приведена в порядок. В результате постоянного давления ТНК эта брешь становится все шире, что позволяет компаниям использовать ее в своих интересах. Правительство идет на уступки, смягчая стандарты и нормативы, снижая требования к технике безопасности и защите окружающей среды.

В то же время представители ТНК нередко ссылаются на то, что в своей работе они руководствуются самыми высокими стандартами. Часто эти заявления бывают голословными, потому что компании не предоставляют запрашиваемую информацию и неопровержимые доказательства об использовании конкретных нормативов на практике. Специалисты, которым приходится иметь дело с ТНК, также подтверждают, что иностранные инвесторы не всегда придерживаются высоких стандартов.

Особого внимания заслуживает вопрос о том, как ТНК обеспечивают экологическую безопасность, что в соответствии с законом “О национальной безопасности Республики Казахстан” (статья 21) является их обязанностью.

Корпорации заявляют, что они применяют безопасные технологии добычи, переработки и транспортировки полезных ископаемых. Популяризируя свою деятельность, они публикуют большое количество материалов с описанием технических новшеств, кратким изложением ОВОС, разъяснением методов добычи, инструкциями действий в чрезвычайных ситуациях и т.д. Особую активность проявляют нефтедобывающие компании, стремящиеся убедить общественность в том, что они обеспечили экологическую безопасность проводимых операций.

Однако Министерство охраны окружающей среды придерживается иного мнения. Например, выступая в январе 2003 года в Парламенте, министр А.Самакова заявила, что “происходящие в настоящее время аварии и катастрофы при

добыче и транспортировке нефти говорят о неготовности отечественных и иностранных компаний обеспечить полную экологическую безопасность проводимых работ” (Самакова).

Истина, как обычно, находится где-то посередине. И компании, и министерство лукавят, предпочитая молчать о главном.

Во-первых, добыча нефти — это экологически опасный вид деятельности, поэтому пожары, взрывы, разливы нефти — обычное явление. Например, на предприятиях концерна “Ройял датч-Шелл”, разбросанных в различных уголках мира, за последние три года (октябрь 1999 — октябрь 2002) произошло более 50 значительных инцидентов, в том числе с человеческими жертвами. Компания не скрывает эти факты, понимая, что утаивание такой информации может подорвать ее имидж (Doyle, p.334-339).

Во-вторых, не следует забывать, что обеспечение экологической безопасности зависит не только от компаний, но в первую очередь от действий Правительства. При заключении контрактов оно прекрасно знало о возможных негативных последствиях разработки нефтяных месторождений.

Информация об экологической безопасности важна как для получения данных о реальной экологической ситуации, так и для того, чтобы понять отношения между иностранными инвесторами и правительством. Например, вышеприведенное заявление министра можно трактовать или как свидетельство некомпетентности ответственных органов при заключении контрактов, или как неспособность государственных органов призвать компании к порядку, или как попытку переложить на них всю ответственность за ухудшение экологической ситуации.

Информация о состоянии окружающей среды

Обеспечение экологической безопасности возможно только при хорошо организованном государственном мониторинге окружающей среды и производственном, который должны проводить сами компании. Однако результаты мониторинга, проводимого предприятиями, выглядят иногда слишком оптимистично. Например, “Тенгизшевройл” заявляет, что “качество воздуха на производственных участках ТШО и в близлежащих населенных пунктах всегда соответствует казахстанским и международным санитарным нормам... и не ухудшается с расширением производственной деятельности” (Тенгизшевройл..., с.2).

Распространяя оптимистические заявления о состоянии окружающей среды, компании в то же время не особо “балуют” рядового гражданина конкретными цифрами и фактами. Хотя, например, в США компании обязаны публиковать подробные данные и информировать местное население (www.epa.gov/fedrgstr/EPA-TRI/).

Серьезной проблемой стал развал системы государственного мониторинга. Ответственные органы не всегда могут на должном уровне выполнять свои обязанности ввиду отсутствия средств, специалистов, оборудования и давления заинтересованных сторон. Поэтому нередко они просто не в состоянии убедительно подтвердить или опровергнуть данные производственного мониторинга и

Доступ к информации о деятельности ТНК...

дать обоснованный ответ местным жителям и общественности. Доверие к официальной информации о состоянии окружающей среды подрывается и тем, что некоторые компании, например, “Тенгизшевройл” и “Карачаганак петролеум оператинг”, нанимали служащих лаборатории Гидромета, осуществляющих государственный мониторинг, для экологического контроля на своих предприятиях (Решение городского суда г.Атырау от 31.10.2000 года; “Рапорт”, 15.12.2000). Случай получил огласку, и дело было передано в городской суд Атырау, который признал факты нарушения закона.

Доверие к государственному мониторингу окружающей среды подрывается еще и потому, что официальные органы руководствуются при сборе информации противоречивыми мотивами. С одной стороны, они обязаны использовать информацию в целях охраны окружающей среды и для защиты здоровья людей. С другой — они не могут устоять от искушения заработать деньги для латания дыр в государственных бюджетах различных уровней. В свою очередь компании стремятся, с одной стороны, снизить издержки и добиться повышения прибыли, с другой — создать имидж экологически чистых предприятий.

Неудивительно, что, руководствуясь такими мотивами, различные государственные структуры и ТНК выдают на-гора, мягко говоря, некорректную информацию. Например, в одном и том же официальном издании можно найти две противоположные точки зрения. МООС заявляет, что за период работы “Аджиб ККО” “состав морской воды вблизи буровой установки “Сункар” не изменился по сравнению с фоновыми концентрациями, и влияния сбросов сточных очищенных хозяйственных вод не наблюдалось”. А прокуратура Атырауской области утверждает, что “вода в радиусе 500 метров от буровой является высокотоксичной, особо опасной для всей ихтио- и орнитофауны” (Айтекенов, с.15; Досанов, с. 28).

Можно ли после этого признать полностью объективной информацию, предоставляемую ТНК и государственными органами?

Ситуация усугубляется тем, что в стране практически нет независимого мониторинга. Это, в частности, отметила в своем отчете миссия Всемирной организации здравоохранения, проводившая по приглашению государственных органов исследования в районе Тенгизского месторождения. “Своевременное использование независимой (от ТШО) системы оценки качества окружающей среды и информирование на этой основе общества способствовало бы улучшению здоровья и качества жизни населения поселка Сарыкамыс” (Отчет миссии ВОЗ..., с.14).

Перспективы развития ситуации

Экологическая политика Республики Казахстан до настоящего момента так и не приобрела четких очертаний ни в правовом, ни в содержательном аспектах. Тем не менее ее основные направления в значительной степени уже предначертаны долгосрочными соглашениями (на 30 и более лет) между Правительством и крупными ТНК. Изменить ситуацию чрезвычайно трудно уже по той причине, что могущество крупных компаний значительно превосходит современный экономический потенциал Республики Казахстан.

Цель ТНК — максимальная прибыль! Это означает увеличение добычи полезных ископаемых и усиление воздействия на окружающую природную среду.

Большинство решений о разработке недр было принято практически без какого-либо учета общественного мнения и без участия местного населения в процессе принятия решений. В лучшем случае проводились публичные слушания, которые выглядели как простое информирование людей о намерениях компаний и Правительства.

При заключении контрактов руководителей ТНК не смущали и не смущают ни высокий уровень коррупции в стране, ни массовые нарушения прав человека, ни разворачивающиеся на Западе скандалы вокруг нефтяных контрактов. Они продолжают увеличивать объемы инвестиций. Поэтому в сложившейся ситуации заявления многих компаний о приверженности правам человека выглядят как хорошая мина при плохой игре.

Руководство страны, пытаясь поднять свой авторитет в глазах общественности, делает неуклюжие попытки сгладить острые углы, начав своего рода “наступление” на ТНК. Самые “экологически неблагополучные” компании попадают под штрафные санкции за нарушение природоохранного законодательства, проводятся проверки влияния их деятельности на здоровье населения, возбуждаются судебные иски. Уступая давлению, корпорации идут на мелкие уступки. Однако основные положения контрактов по сути остаются неизменными.

В данных условиях международные правовые механизмы вряд ли смогут существенно изменить ситуацию. По крайней мере, в ближайшие годы. Как показывает опыт (Paul et al., p.147), вероятнее всего, ТНК будут искать пути для приспособления международных соглашений, например по Каспийскому морю, к своим нуждам.

Сложившаяся ситуация выгодна компаниям, которые используют несовершенство правовой системы страны и слабость государственных органов как для получения прибыли, так и для проведения нужной им информационной политики. И компании, и руководство страны вполне устраивает то, что решения о целесообразности распространения тех или иных сведений, их объеме и формате принимают центральные государственные органы (Темиргалиев, с. 30). Это позволяет ТНК и Правительству манипулировать информацией и скрывать компрометирующие материалы.

Казахстан повторяет путь стран, правительства которых “теряют способность управления собственной экономикой в интересах своего народа и, по существу, вынуждены конкурировать друг с другом с целью привлечения инвесторов. “Победившей” окажется страна, предлагающая наиболее дешевую и послушную рабочую силу, низкие стандарты в области охраны окружающей природной среды, здоровья и промышленной безопасности, самые низкие налоги, наиболее развитую инфраструктуру и наименее ограниченный доступ к национальным природным ресурсам. Трудящиеся потеряют право отстаивать свои права в переговорах с работодателями, природные ресурсы будут использоваться без учета их реальной стоимости, а все расходы, связанные с устранением загрязнения окружающей среды или обез-

Доступ к информации о деятельности ТНК...

вреживанием токсичных отходов, будут безнаказанно перекладываться на местное население” (Кортен, с.10).

Сравнивая информационную ситуацию в нашей стране и в слаборазвитых странах, нельзя не заметить, что в Казахстане положение значительно лучше. Сведения о деятельности ТНК здесь более доступны. Однако большое количество материалов не означает, что люди с легкостью могут найти точную, полную, ясно изложенную и достаточную для принятия решений информацию.

Рекомендации

Население и общественность нуждаются в правдивых сведениях не для ведения теоретических дебатов, а для предотвращения социальных конфликтов, ликвидации загрязнения окружающей среды, улучшения условий труда, возмещения нанесенного ущерба. Поскольку поднимаемые вопросы затрагивают святое святых — прибыль корпораций, то на пути получения информации возникают неисчислимы препоны и затруднения.

Поэтому, начиная кампанию по сбору информации о ТНК, не надо надеяться на легкий и быстрый успех, необходимо настроиться на упорную и кропотливую работу. Коллективные усилия всегда бывают наиболее эффективными, а разовые и разрозненные действия не принесут ощутимых результатов.

Кампанию лучше организовать на нескольких уровнях: обращаться непосредственно к фирме; к исполнительным и законодательным органам; к иностранным НПО и международным экологическим организациям и т.д.

Даже если компания широко известна, понять особенности ее “характера и поведения”, построить правильные взаимоотношения можно только на основании собранных сведений. Поэтому нельзя изначально занимать негативную позицию. Например, приверженность концерна “Ройял датч-Шелл” принципам Всеобщей декларации прав человека в последнее время, очевидно, связана с желанием улучшить свою репутацию, серьезно подмоченную в период печально известных событий середины 1990-х годов в Нигерии. Компания сыграла в них далеко не последнюю роль.

Для получения объективных сведений практичнее использовать различные источники. При обращении к ТНК стоит опираться на их собственные документы, но полученную информацию нужно проверять особенно тщательно, вычлняя главное. Излюбленный тактический прием компаний — втянуть общественность в нескончаемые дебаты, особенно по техническим вопросам. Правовым проблемам, в решении которых заинтересованы жители, не уделяется должного внимания.

Государственные органы обязаны предоставлять данные о деятельности ТНК. Но следует четко представлять, какими сведениями они должны располагать. В случае непредоставления интересующих материалов можно и нужно обратиться в суд с целью защиты прав на получение информации.

Гораздо сложнее работать с депутатами различных уровней. Но взаимодей-

ствии с ними необходимо, потому что ряд проблем может быть решен только законодателями. На данном этапе важно добиваться восстановления эффективного государственного экологического мониторинга; создания системы независимого мониторинга; раскрытия условий контрактов. Согласно 3 и 6 статьям Орхусской конвенции должны быть приняты “необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры” для обеспечения доступа общественности к информации, к процессу принятия решений и правосудию. Целесообразно поднять вопрос о необходимости разработки и принятия закона о свободе информации, аналогичного закону США (“Акт о свободе информации” 1966 года). Следует поднимать вопрос о подписании Казахстаном протокола к Орхусской конвенции о регистрах выбросов и переносе загрязнителей (Киев, 2003 год), который расширяет доступ общественности к экологической информации.

На международном уровне также открывается ряд возможностей. Можно поддержать коалицию общественных организаций Соединенных Штатов и других стран, выступающих за принятие в США закона “Международное право знать” (International Right to Know) (www.irtk.org; www.greensalvation.org). Он предусматривает обязательное предоставление американскими транснациональными корпорациями, работающими за рубежом, информации о соблюдении прав человека, рабочего законодательства и состоянии окружающей среды. Важно добиваться присоединения Казахстана к “Инициативе прозрачности добывающей промышленности” (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI), направленной на раскрытие платежей за использование природных ресурсов (www.dfid.gov.uk).

Если ТНК считают себя социально и экологически ответственными инвесторами, которым нечего скрывать от населения и государственных органов Казахстана, им также следует поддержать перечисленные выше инициативы и обеспечить доступ к исчерпывающей информации о своей деятельности.

Информация — это основа для взаимного доверия между простыми людьми, государством и бизнесом, без доверия не может быть сотрудничества!

* “Экологическая информация” означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

- a) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;
- b) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а) выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- c) состоянию здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воз-

Доступ к информации о деятельности ТНК...

действовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b) выше”.

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, статья 2).

Использованная литература

- Айтекенов К.М. Экологические проблемы Атырауской области. Пути решения // Экология и устойчивое развитие, №6, 2001, с.5-24.
- Досанов Е. Экология глазами Фемиды // Экология и устойчивое развитие, №6, 2001, с. 27-32.
- Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года. Общая часть // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 4 июля 1992 года “О защите и поддержке частного предпринимательства” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 года “Об охране окружающей среды” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 26 июня 1998 года “О национальной безопасности Республики Казахстан” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2002 года “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Казахстана” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Казахстан. Системы управления и предоставления услуг: отчет о диагностическом исследовании. — Всемирный банк, 2002.
- Кортен Д. Развитие, ересь и экологическая революция. В кн.: Развитие во имя Человека. — М., 1995.
- Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ООН. — Нью-Йорк — Женева, 2000.
- Ответы КИО от 21.07.2003 года на запрос жителей поселка Березовка от 06.07.2003 года и на письмо общественной организации “ЭКОС” от 05.07.2003 года.
- Ответ “Тенгизшевройл” от 24.12.2001 года на запрос общественной организации “Каспий Табигаты”.
- Отчет о достижениях. Экология, здоровье и безопасность. Эксон. — Год и место выпуска не указаны.
- Отчет миссии ВОЗ по исследованию влияния деятельности, связанной с эксплуатацией Тенгизского нефтяного месторождения, на здоровье населения пос.Сарыкамыс (Казахстан), 9-15 мая 2001 года. — Бонн, 2001.
- Положения об общих принципах деятельности. Концерн “Ройял датч-Шелл”, 1997.
- Послание Конституционного Совета Республики Казахстан “О состоянии конституционной законности в республике”. — 24 марта 2001 года.
- Путь ТШО. — Июнь, 2002.
- Самакова А.Б. Охрана окружающей среды: итоги 2002 года и задачи на 2003 год// Экология и устойчивое развитие, № 4, 2003, с. 2-15.
- Тенгизшевройл — высокая ответственность за чистоту окружающей среды и качество жизни людей. — Апрель, 2003.
- Темиргалиев М. Понятие, виды и правовой статус информации по законодательству Республики Казахстан // Правовая реформа в Казахстане, № 2 (19-20), 2003, с.27-31.

Экологические проблемы

- Транснациональные корпорации и окружающая среда: введение для стран Центральной и Восточной Европы. — Рига, 1993.
- Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 19 июня 1995 года “О порядке рассмотрения обращений граждан” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Шелл в Казахстане. Буклет. — Год и место выпуска не указаны.
- Экологический учет для предприятий. Конференция ООН по торговле и развитию. — М., 1997.
- Экспертное заключение по ихтиологической части (без ихтиопатологии) “Документации по проекту оценочного бурения месторождения Кашаган в Северном Каспии. Республика Казахстан. Представлена ОКИОК. Том 8 — Оценка воздействия на окружающую среду. Январь 2001 года”. Подготовлено заведующим лабораторией биопродуктивности водоемов НИИ проблем биологии и биотехнологии при КазГУ им. аль-Фараби, к.б.н. Г.М.Дукравец.
- Doyle J. Riding the Dragon: Royal Dutch Shell & The Fossil Fire. — Boston, 2002.
- French H.F. Assessing Private Capital Flows to Developing Countries. In: State of the World 1998, A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. — New York — London, 1998.
- How do we stand? People, Planet & Profits. The Shell Report 2000. — London, 2000.
- Paul H. and Steinbrecher R. with Kuyek D. and Michaels L. Hungry Corporations. Transnational Biotech Companies Colonise the Food Chain. — London & New York, 2003.
- “Известия-Казахстан”.
- “Мегаполис”.
- “Казахстанская правда”.
- “Panorama”.
- <www.exxonmobil.com>.
- <www.kpo.kz>.
- <www.petrokazakhstan.com>.
- <www.shell.com>.
- База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.



Сергей КУРАТОВ,

Экологическое общество “Зеленое спасение”,
г. Алматы, Казахстан.

ЦЕНА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ

В последние три-четыре года макроэкономические показатели в Республике Казахстан заметно улучшились. Увеличился валовой внутренний продукт (ВВП), снизился уровень инфляции, национальная валюта стала достаточно устойчивой, выросла минимальная заработная плата (“Казахстанская правда”, 16.11.2002; “Известия-Казахстан”, 05.11.2003). Опираясь на эти показатели, истеблишмент во всеуслышание заявляет об улучшении социальной ситуации в целом. Однако имеются факты, которые говорят не в пользу подобного вывода. Анализ социально-экологической ситуации в стране скорее свидетельствует об обратном, об ухудшении состояния окружающей среды и здоровья людей.

Не слишком ли высокую цену платят казахстанцы за макроэкономическую стабилизацию?

Экономический рост как панацея

Экономический рост — любой ценой, так можно коротко охарактеризовать экономическую политику, проводимую Правительством в течение двенадцати лет независимого развития Казахстана. Основой экономического роста стало усиление эксплуатации природных богатств страны, что привело к гипертрофированному развитию добывающих отраслей и усилило диспропорции между различными отраслями экономики. Правительство признает, что в стране сложилась “особая структура экономики с преобладанием сырьевой направленности”, которая зависит от цен на природные ресурсы на мировых рынках (“Казахстанская правда”, 28.11.2002). На экспорт поставляется от 75 до 90% сырой нефти и газового конденсата, глинозема и ферросплавов, железорудных окатышей, цинка и свинца (“Казахстанская правда”, 01.10.2002). С переработкой добываемого сырья, например сырой нефти, в республике дело обстоит намного хуже (Деловое обозрение “Республика”, 04.10.2001).

Усиленная эксплуатация природных ресурсов стала возможна в первую очередь из-за весьма своеобразной трактовки понятия “государственная собственность” в нашей стране. Богатства недр, приносимые в жертву экономическому росту, являются общенациональным достоянием, и поэтому теоретически все граждане Казахстана должны получать выгоды от их использования. Однако большинство населения даже не подозревает об этом, а Правительство практически единолично распоряжается общенациональными природными ресурсами. Подобная практика стала главной причиной нерационального использования ресурсов страны, загрязнения окружающей среды и нарушения прав граждан.

Общеизвестны многочисленные просчеты Правительства при заключении

контрактов с иностранными добывающими компаниями, оправдываемые политикой привлечения инвесторов, необходимостью ускорения экономического роста, трудностями переходного периода. Они тяжелым бременем ложатся на плечи граждан Казахстана, являясь одной из причин прогрессирующей бедности.

Неоднократно на самых высших уровнях поднимались вопросы о заниженных ценах на вывозимое сырье, об ускоренной амортизации, о снижении для ТНК тарифов за загрязнение окружающей среды (“Рапогам”, 22.11.2002), о рентных платежах (“Казахстанская правда”, 20.11.2003). Не менее остро обсуждались проблемы растущего загрязнения воздушного бассейна городов, уничтожения лесов, падения плодородия почв, дефицита водных ресурсов, роста заболеваемости населения и т.д. (Обзор..., с.12-14). В результате ухудшения экологической ситуации государство ежегодно теряет от 10 до 15% валового внутреннего продукта страны (см. интервью с С.Н.Бобылевым, Green Salvation Herald 2002, р.46). Вред, нанесенный здоровью людей, не поддается никакой оценке.

В 2000 году “в целях обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, накопления финансовых средств для будущих поколений, снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов” был создан Национальный фонд, что вызвало неоднозначную реакцию населения, местных и зарубежных политиков, экологов, специалистов, журналистов. Причиной этого стал тот факт, что ни Парламент, ни население не принимали участия в его организации и не имеют возможности повлиять на его деятельность, хотя саму идею Национального фонда многие поддерживают. Создание фонда определялось не столько рациональным расчетом, сколько идеологическими причинами: продемонстрировать ощутимые результаты экономических достижений и оправдать политику “рост — любой ценой”.

Справедливости ради надо отметить, что Правительство признает и негативные последствия экономического роста: сырьевую направленность экономики, разрушительное влияние добычи нефти на окружающую среду, возникновение целого ряда социально-экологических проблем. Оно признает и то, что ситуацию необходимо изменить (“Известия-Казахстан”, 19.11.2003).

Отсутствие экологической политики

Однако дальше признаний дело пока не идет, и экономические приоритеты по-прежнему преобладают над социальными и экологическими интересами общества. Ярким подтверждением этого является то, что в стране более чем за двенадцатилетний период независимого существования так и не разработана экологическая политика. Затерявшись в канцелярии Премьер-министра, до Парламента не дошел проект “Основы государственной экологической политики”, который был подготовлен еще в 1994 году Министерством экологии и биоресурсов.

Вместо политики опубликовано несчетное количество официальных программ, проектов, планов, концепций, заявлений и т.д. И в то же время в стране до сих пор нет стратегии устойчивого развития, не подготовлена национальная Повестка дня на XXI век (Обзор..., с.19), до настоящего момента не утвержден “Нацио-

Цена экономической стабилизации

нальный план действий по охране окружающей среды” (База данных “Юрист”), не принята программа рационального использования природных ресурсов. “Обзор 10-летнего прогресса Казахстана по выполнению Повестки дня на 21 век” не выдерживает никакой критики. Более того, небрежность, с которой он подготовлен, ставит под сомнение заявления руководства Республики Казахстан о приверженности принципам Рио-92.

3 декабря 2003 года указом Президента была одобрена “Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы” (“Казахстанская правда”, 10.12.2003). Это второй по счету документ подобного рода. О судьбе первой концепции, одобренной в 1996 году, в нем говорится лишь несколько слов: “В результате выполнения задач Концепции значительно снижены темпы загрязнения окружающей среды по сравнению с началом 90-х годов за счет усиления государственного контроля в области охраны окружающей среды и внедрения обязательной экологической экспертизы. Однако статус государства с экологически уязвимой территорией и нерешенными экологическими проблемами до сих пор остается” (“Концепция экологической безопасности...”, 1.1). Фактически многие положения первого документа так и остались на бумаге, поэтому одобрение новой концепции вряд ли изменит ситуацию радикальным образом.

Прекрасным примером доминирования экономических приоритетов является бюджетная политика. Огромные средства ежегодно выделяются на строительство в Астане. Только на завершение Евразийского университета за 2001 год было выделено 3 071 109 000 тенге (20 934 621 доллар), что примерно в полтора раза больше, чем суммарные затраты на охрану и воспроизводство лесов, содержание особо охраняемых природных территорий, охрану и воспроизводство биоресурсов, консервацию и ликвидацию урановых рудников, захоронение техногенных отходов (Отчет Правительства..., с.137, 140, 141). При обсуждении бюджета на 2003 год из многочисленных экологических проблем должное внимание было обращено только на обеспечение населения качественной питьевой водой (“Казахстанская правда”, 30.11.2002).

Ярким свидетельством отсутствия системного подхода к решению экологических проблем являются многократные реорганизации Комитета, а затем Министерства экологии. Оно было лишено даже права надведомственного контроля, что превратило его в третьестепенный государственный орган.

Наконец, можно было бы поспорить с тем, насколько последствия экономического роста способствуют достижению устойчивого развития. Но спорить не о чем, так как индикаторы устойчивого развития для Казахстана еще только проходят апробирование (Индикаторы..., с.54), а традиционные макроэкономические показатели не очень подходят для получения объективной картины.

В результате формального подхода к решению экологических проблем в стране Парламент, Правительство и другие государственные органы практически утратили контроль над развитием экологической обстановки. Действия различных государственных структур в сфере природопользования и охраны природы носят непоследовательный и несогласованный характер. Экологическая ситуация в

стране определяется не целенаправленной политикой, а спонтанными социально-экономическими процессами.

“Смягчение” экологического законодательства

В последние годы обеспечение ускоренного экономического роста и ликвидация препятствий, ограничивающих использование природных ресурсов и средств, полученных от их эксплуатации, осуществляются путем последовательного “смягчения” природоохранного законодательства. С 1997 года, когда были приняты основные из действующих природоохранных законов, в них внесены многочисленные изменения, искажившие первоначально заложенные принципы. Особенно были “улучшены” закон “Об охране окружающей среды”, в него шесть раз вносились дополнения и поправки, закон “Об особо охраняемых природных территориях” — поправки вносились три раза. Закон “О земле”, принятый после длительных дебатов в январе 2001 года и в том же году дважды дополненный, в июне 2003-го был заменен новым Земельным кодексом. Едва только чиновники исполнительных ведомств успели ознакомиться с многочисленными поправками, как министр охраны окружающей среды выступил с очередной инициативой: “Нам предстоит огромная работа по созданию практически новой системы экологического законодательства” (Самакова, с.4). Не отстают и депутаты Парламента, которые разработали “Концепцию реформирования экологического законодательства Республики Казахстан”, предполагающую новые значительные изменения и дополнения действующих законов.

В результате подобного законотворчества, по мнению ряда специалистов, принимавших непосредственное участие в разработке природоохранного законодательства, между правовыми актами и в самих актах возникли многочисленные противоречия, которые будет трудно устранить. Иными словами, легче подготовить и принять ряд новых законов, упразднив старые, чем ликвидировать несоответствия, появившиеся в результате некомпетентных действий государственных структур и лоббирования интересов определенных кругов.

О “качестве” законов и о “неоправданно частом внесении изменений” в действующее законодательство говорилось в послании Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту в 2001 году (Послание Конституционного Совета..., 2001, с.9). Шестидесять процентов действующих законов, представленных на экспертизу в Академию наук, были признаны неудовлетворительными (“Экономика. Финансы. Рынки”, 04.10.2002).

Специалисты Всемирного банка, подготовившие отчет “Казахстан. Системы управления и предоставления услуг: отчет о диагностическом исследовании”, выявили “особо пагубную форму коррупции, известную как “лоббирование законотворчества”, оказывающую влияние на подготовку законов и постановлений”. “Борьба с такой формой коррупции неизбежно повлечет за собой сопротивление со стороны экономически заинтересованных субъектов, извлекающих выгоду из лоббирования законотворчества” (Казахстан. Системы управления..., с. XVI, 27).

Следует отметить, что при принятии законов и внесении изменений и допол-

Цена экономической стабилизации

нений обычными стали процедурные нарушения. Особенно наглядно это проявилось на примере обсуждения проекта нового Лесного кодекса. Государственная экологическая экспертиза проекта сделана настолько формально, что Парламент обратился к общественной организации, которая неоднократно указывала на этот факт, с просьбой провести дополнительную общественную экологическую экспертизу законопроекта (подробнее см. www.greensalvation.org). Однако, судя по реакции ряда депутатов Парламента, отсутствие или формальное проведение различных экспертиз законопроектов является обычной практикой и никого особенно не смущает.

Неудивительно, что при сложившейся экономической политике государства в природоохранном законодательстве не определены функции Парламента в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. У законодателей не вызвало ни малейшего сомнения подобное умаление роли Парламента вопреки полномочиям, возложенным на него законом “О национальной безопасности Республики Казахстан” 1998 года (статья 10)*.

В 2000 году была предпринята попытка убрать из 5-й статьи закона “Об охране окружающей среды” 1997 года пункт о праве граждан на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду, что мотивировалось отсутствием аналогичных прав в Конституции страны. Авторы поправок ничуть не смутило, что Казахстан подписал Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию 1992 года и Орхусскую конвенцию 1998 года, где провозглашены эти права. Не смутило их и то, что согласно Конституции Республики Казахстан “международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона” (статья 4, пункт 3). К счастью, поправки не были приняты, и статья 5, которой по праву могут гордиться казахстанские законодатели, была сохранена в прежней редакции.

Однако данная попытка сама по себе показательна и как действие, направленное на ограничение права доступа граждан к природным ресурсам. Общеизвестно, что сокращение доступа к природным ресурсам для основной массы населения ведет к злоупотреблениям со стороны той незначительной части общества, которая имеет к ним неограниченный доступ.

Наконец, следует сказать о неудовлетворительном соблюдении законов. Оно объясняется “качеством” многих правовых актов, произволом местных органов исполнительной власти (акимов), общей атмосферой неподчинения законам, правовым нигилизмом и другими причинами. При этом следует отметить, что нарушения отмечены практически на всех уровнях государственной власти.

Разрушение экономических механизмов рационального природопользования и охраны природы

Механизмы, стимулирующие рациональное природопользование и охрану окружающей среды, которые только начали формироваться в независимом Ка-

захстане, также были принесены в жертву экономическому росту. Особенно ярко это проявилось в период с 1997 по 2003 год, когда начался очередной передел природных ресурсов и усилилась их эксплуатация.

Экономический механизм рационального природопользования не может эффективно работать, когда четко не определены собственники природных ресурсов и их права, не разделены полномочия собственности между различными государственными органами, не гарантируется защита частной собственности, не соблюдается право доступа граждан страны к общенациональным природным ресурсам.

Однако именно неясные права собственности на природные ресурсы позволяют правящей элите зарабатывать легкие деньги и являются причиной непрекращающейся борьбы за их передел. Богатства недр находятся под контролем руководящей верхушки, поэтому их перераспределение протекает в относительно скрытых формах (Olcott, p.264-267). В то же время за обладание другими ресурсами, например землей и лесами, идет открытая острая борьба, о чем свидетельствуют многочисленные материалы прессы.

Одной из главных форм передела собственности является приватизация, осуществляемая путем искусственного обесценивания государственной собственности и создания имиджа нежизнеспособности госпредприятий. Методы и результаты приватизации в Казахстане уже не раз подвергались критике. Однако ситуация не изменилась существенным образом, о чем лишний раз свидетельствует мнение Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), определившего политику Правительства Казахстана в области приватизации как “неясную” и отметившего масштабное вовлечение чиновников в частное предпринимательство (“Panorama”, 29.11.2002).

ТНК также принимают активное участие в дележе природных ресурсов и доходов от их эксплуатации, используя неясные права собственности. Они вносят существенную лепту в развал экономических механизмов рационального природопользования, хотя ради объективности следует признать, что их предприятия наносят окружающей среде меньший ущерб, чем отечественные.

Во-первых, стали общеизвестными факты о существовании секретных соглашений о разделе продукции, которые позволяют компаниям присваивать не только прибыль, но и часть ренты. В прессе неоднократно поднимался вопрос о заниженных ценах, по которым иностранные добывающие фирмы экспортируют сырье (“Panorama”, 01.09.2000; “Деловая неделя”, 11.02.2000). Кроме того, по мнению казахстанских и российских специалистов, некоторые компании, например нефтяные, скрывают реальные объемы добычи, занижая показатели на 15-25%.

Во-вторых, несколько лет назад для добывающих компаний были введены амортизационные льготы (Кодекс Республики Казахстан “О налогах...”, статья 110). В 2002 году Правительство подверглось критике в средствах массовой информации за то, что планировало начать еще один проект с “Тенгизшевройл”, используя амортизационные льготы (“Panorama”, 01.11.2002). В первые годы независимости ускоренная амортизация “основных производственных природо-

Цена экономической стабилизации

охранных фондов” и “ускоренная амортизация природоохранных объектов” была введена согласно Закону КазССР “Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР” (статья 32, пункт 1) в целях “стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды”. Сегодня мы видим иную картину: ускоренная амортизация стала инструментом усиления эксплуатации природных ресурсов.

В-третьих, ТНК, мягко говоря, пренебрежительно относятся к соблюдению природоохранного законодательства Республики Казахстан. Например, в 2000 году “Шеврон” оказывал давление на Правительство с целью уменьшения платежей за загрязнение воздуха. В 2002 году Атырауский областной суд признал “Тенгизшевройл” виновным в нарушении экологических норм при хранении серы и вынес решение о взыскании с компании штрафа в размере одиннадцати миллиардов тенге, затем последовали и другие иски (“Рапота”, 06.12.2002; “Известия-Казахстан”, 19.11.2003). Названные действия ТНК в условиях непрекращающегося передела природных ресурсов не только не содействуют внедрению в жизнь экономических механизмов рационального природопользования, но и прямо противодействуют ему.

Противостоять данной тенденции крайне трудно, так как в государственный бюджет от транснациональных добывающих компаний поступают значительные средства.

Другим ярким примером разрушения экономического механизма рационального природопользования и охраны окружающей среды является ликвидация фондов охраны окружающей среды. С начала 90-х годов в условиях дефицита бюджета и экономического спада денежные средства, поступающие в фонды охраны природы, стали объектом пристального внимания со стороны органов исполнительной власти. Пользуясь усилением исполнительной ветви государственной власти, снижением ее подотчетности и фактической безнаказанностью, местные органы власти стали использовать деньги фондов для покрытия различных расходов. Этому способствовал и несовершенный механизм накопления средств фондов, которые аккумулировались на счете местных исполнительных органов власти и лишь потом передавались фондам. К концу 90-х годов подобная форма использования финансов, предназначенных для охраны природы, стала обычным явлением. 4 июня 2001 года были приняты поправки к закону “Об охране окружающей среды” 1997 года, согласно которым фонды охраны природы были ликвидированы, платежи стали полностью поступать в бюджет. Но две трети получаемых денег по-прежнему используется не по назначению (“Известия-Казахстан”, 19.11.2003).

В 2001 году при принятии Налогового кодекса Республики Казахстан были ликвидированы платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов. Или, говоря иными словами, была создана скрытая система субсидирования природопользователей.

Уже в 1995 году, всего лишь через четыре года после принятия закона “Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР”, наиболее радикаль-

ные положения 32 статьи закона, определявшей экономические методы стимулирования природоохранной деятельности, были отменены указом Президента. В частности, исключен пункт 2, который обеспечивал реализацию принципа “загрязнитель платит”: “Потери бюджетных доходов за счет введения налоговых льгот (для предприятий, выпускающих природоохранное оборудование, приборы для мониторинга, экологически чистую продукцию и т.д. — **Прим. ред.**) должны компенсироваться за счет поступлений по косвенному налогообложению предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию или применяющих экологически опасные технологии”.

В новом законе “Об охране окружающей среды” 1997 года о стимулировании рационального природопользования и охраны окружающей среды говорится лишь в самых общих выражениях: “Экономическое стимулирование охраны окружающей среды осуществляется через экологически ориентированную политику субсидий юридических лиц-природопользователей, эффективно осуществляющих охрану окружающей среды, и иные меры стимулирующего характера” (статья 31, пункт 1). Однако даже эти положения закона не реализуются на практике.

Средства созданного в 2000 году в Казахстане Национального фонда также не планируется использовать в целях экономического стимулирования защиты окружающей среды или на предотвращение экологических катастроф и ликвидацию их последствий. И это несмотря на то, что Национальный фонд формируется за счет эксплуатации природных ресурсов, а именно за счет средств, перечисляемых крупными добывающими компаниями.

Одним из главных результатов разрушения механизмов рационального природопользования стало превращение внутренних издержек фирм во внешние, что легло дополнительным бременем на государство и общество. Компании не несут ответственности за многие виды разрушения и загрязнения окружающей среды, например, за производство экологически недоброкачественной продукции. Они могут легко проигнорировать экологические нормативы, являющиеся обязательными к исполнению на всей территории Казахстана. Местные власти, чьи интересы нередко совпадают с интересами собственников фирм, предпочитают закрывать глаза на нарушение экологических нормативов. В этом нет ничего удивительного, так как подобная практика вполне согласуется с политикой “экономический рост — любой ценой”.

Еще одним фактором, противодействующим рациональному природопользованию, стала передача земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность. В руках нашего бизнесмена, чьи представления о частной собственности на землю мало чем отличаются от представлений английского йомена середины XVII века, земля превращается в объект наживы и спекуляций. Плодородие земель падает с каждым годом (Елешев). Сложившаяся в Казахстане практика реализации права частной собственности на землю при практически полном игнорировании законов позволяет концентрировать богатства в руках правящей элиты, существенно затрудняет доступ широких масс к природным ресурсам, значительно ухудшает их материальное положение (Берентаев).

Тенденции изменения экологической ситуации

Проводимая Правительством экономическая политика оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды. Отметим лишь некоторые наиболее тревожные тенденции.

После значительного уменьшения загрязнения окружающей среды промышленными предприятиями в первой половине 90-х годов, вызванного экономическим спадом, оно вновь стало увеличиваться во второй половине 90-х. Ряд показателей превысил уровни, зарегистрированные в СССР (Состояние окружающей среды..., с.5-14). От загрязнения в первую очередь страдают крупные и промышленные города Казахстана, их окрестности, прилегающие горные районы, леса и водоемы.

В результате увеличения добычи полезных ископаемых усиливается антропогенная нагрузка на окружающую среду. Официальные органы открыто признают это, не скрывая и того, что природоохранные меры недостаточны, чтобы изменить ситуацию к лучшему. Например, в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2003 года "О проекте Указа Президента Республики Казахстан "О государственной программе освоения казахстанского сектора Каспийского моря" состояние экологических систем Каспийского моря определяется как "критическое". Признается и то, что дальнейшее "широкомасштабное освоение углеводородных ресурсов в бассейне Каспийского моря, а также переработка нефти и газа..." "вызовет многократный рост уровня техногенных нагрузок на окружающую среду". В то же время "не определен предельно возможный уровень добычи, который не нанесет ущерба морским экосистемам".

Особую тревогу вызывает состояние земельных и лесных ресурсов республики. Согласно новому Земельному кодексу 2003 года разрешена приватизация земель сельскохозяйственного назначения. Однако с 1990 по 1999 год включительно площадь земель сельскохозяйственного назначения уменьшилась более чем в два раза (с 220745 до 106715 тысяч гектаров) и более чем в пять раз увеличились земли запаса (с 17461 до 106588 тысяч гектаров) (Земельные ресурсы..., с. 8).

Подобное изменение соотношения земель сельскохозяйственного назначения и земель запаса объясняется рядом причин: по-прежнему отсутствует государственная политика в области рационального использования и охраны земель; не осуществлено разделение государственной собственности между органами власти различных уровней; право распоряжаться государственными землями фактически передано исполнительной власти; перевод значительной части сельскохозяйственных земель в земли запаса осуществляется в интересах определенных кругов, а не общества в целом. В подобных условиях, по мнению ряда специалистов, приватизация земель является одной из причин истощения почв, падения плодородия, ухудшения качества сельскохозяйственной продукции, загрязнения земель, ускорения процессов эрозии земель и опустынивания ("Казахстанская правда", 14.12.2002; Частная собственность...).

В декабре 2002 года глава Министерства сельского хозяйства заверил де-

путатов Парламента в том, что земельный кадастр наконец-то готов (“Казахстанская правда”, 11.12.2002). Однако только 20 сентября 2003 года вышло Постановление Правительства № 958 “Об утверждении Правил ведения государственного земельного кадастра в Республике Казахстан”. Еще несколько месяцев спустя был поднят вопрос о “паспортизации пастбищ” (“Казахстанская правда”, 06.12.2003), что ставит под сомнение качество земельного кадастра.

Не меньшую тревогу вызывает состояние лесов Казахстана. Хотя они занимают всего 4,6% площади республики, но выполняют исключительно важные почвозащитные, водоохранные и климатообразующие функции. В последние годы средства массовой информации, как оппозиционные, так и официальные, публикуют большое количество материалов о лесных пожарах и массовых незаконных вырубках, особенно в восточных районах страны (Временные методические указания..., раздел 1). Негативные последствия уничтожения лесов будут ощущаться на протяжении многих десятилетий. И тем не менее государство не предпринимает мер по выявлению первопричин сложившейся ситуации и кардинальному улучшению охраны лесов.

Ухудшение состояния лесов сопровождается настоящим разгромом лесного хозяйства страны. Несмотря на многочисленные протесты специалистов и общественности, Постановлением Правительства № 1239 от 22 ноября 2002 года государственные учреждения по охране лесов и животного мира были переданы в собственность областных органов исполнительной власти. Всего несколько лет назад местные власти планировали пригласить иностранные лесозаготовительные компании для совместной разработки лесов (см.: www.greensalvation.org; Решение акима...). Сегодня они уже выступают за мораторий на рубку лесов. В 2003 году области получали средства из республиканского бюджета на охрану лесов и животного мира. В 2004 году все затраты, в том числе и на охрану лесов общенационального значения, переложены на местные бюджеты.

Бесконтрольная рубка лесов влияет на ухудшение водного режима рек Казахстана. Например: “Снижение среднего годового расхода воды реки Бухтармы в 18 м³/сек означает потерю в год только в этой реке 567 млн. м³, что наносит ощутимый ущерб народному хозяйству” (Отчет по обоснованию..., 1989, с.35). Поэтому руководству страны следует принимать в расчет суммарные потери водных ресурсов республики за счет вырубки лесов в не меньшей степени, чем предполагаемый забор воды Китаем из рек Или и Иртыш (“Рапогам”, 10.12.2000).

Хаос в пользовании, воспроизводстве и охране лесных ресурсов усугубляется отсутствием лесной политики или хотя бы долгосрочной государственной программы, основанной на положениях, принятых в 1992 году в Рио-де-Жанейро (Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов). Подобное отношение к лесам в стране, страдающей от недостатка водных ресурсов и опустынивания, вызывает по меньшей мере недоумение.

В беспрецедентных масштабах продолжается бесконтрольное использование

Цена экономической стабилизации

и уничтожение биологических ресурсов Казахстана. Наиболее яркими примерами являются гибель более 15000 тюленей на Каспии в 2000 году, сокращение “численности сайгаков устьуртской и волжско-уральской популяций в последние двадцать лет...” “с 2 млн. до 200 тыс. голов” (Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2003 года № 302...) и скандально известная распродажа на черных рынках арабских стран тысяч соколов-балобанов, вывезенных из Казахстана (www.gazeta.kz, 21.11.2002).

Летом 2001 года к прежним экологическим проблемам Казахстана прибавилась еще одна. Национальная атомная компания “Казатомпром” предложила внести изменения в основные принципы государственной политики в области использования атомной энергии. Представители компании вели активную работу с членами Парламента и Правительства, убеждая принять поправки к действующему законодательству, отменяющие запрет на захоронение радиоактивных отходов других государств на территории Республики Казахстан. И хотя к концу 2002 года под давлением общественности эта идея была отвергнута Парламентом и Правительством, “Казатомпром” не отказался от своих планов.

Не прекращается разрушение уникальных памятников природы, в том числе внесенных в предварительный перечень объектов, выдвинутых Республикой Казахстан для включения в Список Конвенции “Об охране всемирного культурного и природного наследия”. В окрестностях Алматы сильному загрязнению подвергается Иле-Алатауский национальный парк, вошедший в этот перечень (Северский, с.151). Разрушаются экологические системы парка, продолжаются незаконные захваты земельных участков на его территории. Показательно, что это делается не обездоленными людьми, старающимися выжить любой ценой, а представителями правящей элиты, стремящимися удовлетворить личные амбиции.

Оставляет желать лучшего выполнение Республикой Казахстан принятых международных обязательств по природоохранным конвенциям. Особую тревогу вызывает неудовлетворительное соблюдение “Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды”. Фактически ее выполнение свелось к многочисленным конференциям, семинарам и совещаниям. В то же время массовые нарушения права на судебную защиту признаются даже Конституционным Советом Республики Казахстан: “Около половины решений судов по гражданским делам “провисает”, не исполняется, что ведет к нарушению конституционного права человека на судебную защиту...” (Послание Конституционного Совета..., 2001, с. 7).

Доступ общественности к процессу принятия решений в лучшем случае сводится к тому, что уполномоченные органы выслушивают мнение населения, практически оставляя его без внимания. При принятии решений парламентарии фактически не учитывают общественное мнение: они не несут ответственности перед избирателями. До сих пор отсутствует регламент работы Парламента с общественностью.

Дать объективную оценку экологической ситуации в республике довольно сложно. При отсутствии независимого общественного и частного мониторинга состояния окружающей среды продолжается разрушение системы государственного мониторинга, поэтому “результаты наблюдений не позволяют в полной мере оценить состояние окружающей среды” (Самакова, с. 6). Невольно возникает вопрос: как же государственные органы при столь скудном объеме информации могут принимать решения и осуществлять свою деятельность? Отсутствие информации затрудняет участие местного населения и общественности в защите своих интересов и процессе принятия экологически значимых решений.

В условиях увеличивающегося загрязнения окружающей среды промышленными предприятиями, освоения новых месторождений полезных ископаемых, уничтожения биологических ресурсов, разрушения системы охраны окружающей среды тезис о тяжелом экологическом наследии советской эпохи звучит все менее убедительно.

Заключение

Распад Советского Союза стал беспрецедентной социально-экономической катастрофой относительно мирного периода конца XX века. Большинство людей в Казахстане, Киргизии и на остальной территории бывшего СССР стали более бедными и менее защищенными, чем в конце 1980-х годов (Сог, Джонсон, с. 5).

Одной из главных причин этих безрадостных перемен в Казахстане стало стремление Правительства любой ценой стимулировать экономический рост. Двенадцать лет независимого развития показали, что республика не в состоянии решить острые социально-экологические проблемы.

1. Природные ресурсы Республики Казахстан больше не признаются “материальной основой ее суверенитета” (Закон КазССР..., статья 3, пункт 1). Они фактически стали материальной основой процветания правящей элиты и укрепления бюрократического государства, которое отделяет себя от собственного народа, самоустраиваясь от решения экологических проблем. Истеблишмент продолжает прикрываться отговорками об экономических трудностях переходного периода и о недостатке финансов.

2. Народ практически лишен права собственности на общенациональные природные ресурсы и права доступа к ним. Увеличение доходов от добычи нефти и других полезных ископаемых не улучшило благосостояния большинства казахстанцев. Даже та незначительная часть ресурсов и благ, которая все-таки попала в руки простых тружеников на правах частной собственности, не защищена от всевозможного рода посягательств со стороны чиновников и предпринимателей.

3. Политика “экономического роста любой ценой” плохо сочетается с соблюдением и защитой прав человека, так как массовые нарушения прав человека в значительной степени определяются экономическими причинами. Во-первых, идет непрекращающаяся борьба за обладание природными ресурсами и за их перераспределение. Во-вторых, государство и предприниматели стремятся переложить экологические издержки на плечи рядовых налогоплательщиков. Говоря

Цена экономической стабилизации

иными словами, массовые нарушения прав человека стали рыночной категорией. Они — выгодны!

4. Экономика Казахстана приобрела ярко выраженную сырьевую направленность. Модель развития, господствующую в стране, можно определить как рыночный экстремизм. Человек и окружающая природная среда рассматриваются лишь как инструменты для достижения экономического роста. Концепция устойчивого развития служит идеологической ширмой, скрывающей истинное положение вещей.

5. Органы охраны окружающей среды безропотно выполняют волю правящей элиты. В результате они подорвали доверие к себе со стороны населения. Экологическое законодательство все чаще становится инструментом борьбы за перераспределение доходов.

6. Экономический рост, увеличение загрязнения, разрушение и истощение окружающей среды идут параллельно с ростом коррупции в стране (“К обществу без коррупции”, № 1 (6), 2001, с. 4-7; № 4 (12), 2002, с.2-7; № 4 (17), 2003, с.2-8). Лишь в последний год в связи с многочисленными международными скандалами, раскрывшими махинации с нефтяными деньгами, тайными счетами правительства за рубежом и другими нарушениями истеблишмент стал предпринимать отчаянные попытки улучшить свой имидж.

7. В условиях рыночного экстремизма иностранная помощь в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды оказывается малоэффективной, что ведет к растрате значительных ресурсов и времени.

8. Нарастающая экологическая напряженность стала одной из важнейших причин роста социальной напряженности. За последнее десятилетие такие ранее неизвестные в стране социальные явления, как безработица, бедность, глубокое имущественное расслоение, неграмотность, стали неизменными спутниками нашей жизни.

Загрязнение окружающей среды привело к резкому ухудшению здоровья населения, особенно в крупных промышленных центрах (Ушакова, Морозова, с.66-67).

Настоящая цена, которую платит народ Казахстана за макроэкономическую стабилизацию, имеет свое определенное название — это экоцид.

* Согласно данному закону одним из принципов обеспечения национальной безопасности является “единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов национальной безопасности” (статья 3, пункт 3). Экологическая безопасность определяется законом как “состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду” (статьи 1 и 21).

Использованная литература

- Берентаев К.Б. Земельный кодекс и эффективность сельского хозяйства. В кн.: Частная собственность на землю: обсуждение проекта Земельного кодекса. Материалы круглого стола. — Алматы, 2002, с.27-30.
- Временные методические указания по лесовосстановлению гарей в ленточных и островных борах Казахстана. Утверждены приказом Комитета лесного, рыбного и охотничьего хозяйства Республики Казахстан от 18 апреля 2001 года № 126 // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Елешев Р.Е. Метаморфозы форм собственности на землю и последствия их влияния на плодородие почв. В кн.: Частная собственность на землю: механизм реализации. Материалы круглого стола. — Алматы, 2002, с.15-18.
- Закон Казахской ССР от 18 июня 1991 года “Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР”. Утратил силу // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 года “Об охране окружающей среды” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Земельные ресурсы Республики Казахстан (по состоянию на 1.11.1999 года). — Астана, 2000.
- Индикаторы устойчивого развития для Республики Казахстан. — Алматы, 2002.
- Казахстан. Системы управления и предоставления услуг: отчет о диагностическом исследовании. — Всемирный банк, 2002.
- Казахстан в цифрах. Статистический сборник. — Алматы, 2001.
- Кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года “О налогах и других обязательных платежах в бюджет” (Налоговый кодекс) // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы. Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года // Казахстанская правда, 10 декабря 2003.
- Мухтарова К. Распределение доходов и бедность в переходной экономике. — Алматы, 2000.
- Обзор 10-летнего прогресса Казахстана по выполнению Повестки дня на 21 век. — ПРООН, 2002.
- Отчет миссии ВОЗ по исследованию влияния деятельности, связанной с эксплуатацией Тенгизского нефтяного месторождения, на здоровье населения пос.Сарыкамыс (Казахстан), 9-15 мая 2001 года. — Бонн, 2001.
- Отчет по обоснованию экологически приемлемых способов рубок в разновозрастных пихтовых лесах Восточно-Казахстанской области (заключительный). — Алма-Ата, 1989.
- Отчет Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2001 год. — Астана, 2002.
- Послание Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту Республики Казахстан “О состоянии конституционной законности в республике” 2001 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Послание Конституционного Совета Республики Казахстан Парламенту Республики Казахстан “О состоянии конституционной законности в республике” 2003 года // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2003 года “О проекте Указа Президента Республики Казахстан “О государственной программе освоения казахстанского сектора Каспийского моря” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 сентября 2003 года “Об утверждении Правил ведения государственного земельного кадастра в Республике Казахстан” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.

Цена экономической стабилизации

- Решение акима Восточно-Казахстанской области от 9 июля 2001 года №1083 “О передаче в доверительное управление без права выкупа лесозаготовительных предприятий” // База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.
- Самакова А.Б. Охрана окружающей среды: итоги 2002 года и задачи на 2003 год // Экология и устойчивое развитие, № 4, 2003, с. 2-15.
- Северский И.В. Результаты исследования загрязнения снежного покрова в бассейнах рек Большая и Малая Алматинка. В кн.: Международный экологический форум “Балхаш-2000”. — Алматы, 2000, вып. 1, с.147-151.
- Слажнева Т.И., Корчевский А.А., Яковлева Н.А. и др. Системный подход к управлению медико-экологической ситуацией в промышленном городе. — Алматы, 2001.
- Сог Д., Джонсон Э. Обзорный отчет программы Nivos в Центральной Азии. — 2003.
- Состояние здоровья населения и система здравоохранения Республики Казахстан в 1991-2000 годы. Статистический сборник. — Астана, 2001.
- Состояние окружающей среды Восточно-Казахстанской области 2001 года. В кн.: Экология Восточного Казахстана: проблемы и решения. Справочно-информационный вестник. — Усть-Каменогорск, 2002, с.4-28.
- Ушакова С.Б., Морозова С.С. Проблемы воспроизводства народонаселения в экологически неблагоприятном регионе. В кн.: Экология Восточного Казахстана: проблемы и решения. Справочно-информационный вестник. — Усть-Каменогорск, 2002, с.65-67.
- Olcott M.B. Kazakhstan: Unfulfilled Promise. — Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

“Деловая неделя”.
“Деловое обозрение “Республика””.
“Известия-Казахстан”.
“К обществу без коррупции”.
“Казахстанская правда”.
“Экономика. Финансы. Рынки”.
“Panorama”.

<www.gazeta.kz>.
<www.greensalvation.org>.

База данных “Юрист”. — <www.zakon.kz>.



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Законы эти умножаются с таким усердием, что ими совершенно затемнена подлинная сущность истины и лжи, справедливости или несправедливости; поэтому потребовалось бы не меньше тридцати лет, чтобы разрешить вопрос, мне ли принадлежит поле, доставшееся мне от моих предков, владевших им в шести поколениях, или какому-либо чужеземцу, живущему за триста миль от меня.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Валерий НЕСТЕРЕНКО,
ведущий научный сотрудник ГНПОПЭ “Казмеханобр”,
г. Алматы, Казахстан.

О НОВОЙ РЕДАКЦИИ КОНЦЕПЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА 2004 – 2015 ГОДЫ

В условиях перехода к рыночной экономике в Республике Казахстан обострились многие экологические проблемы. Ослабление административно-хозяйственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, возрастание роли прибыли привели к ухудшению экологической ситуации.

Учитывая такое положение, Совет безопасности в апреле 1996 года утвердил Концепцию экологической безопасности Республики Казахстан, в которой определена стратегическая цель государственной политики. Усилия государства должны направляться на обеспечение и поддержание на оптимальном уровне благоприятной для человека среды обитания при обязательном условии сохранения биологического разнообразия (предусматривая в равной степени охрану живых организмов и защиту ландшафтов).

Эта цель должна быть достигнута за счет создания эффективной системы управления природопользованием, в основу которого заложены экологические ограничения на использование природных ресурсов по территориям и экосистемам.

За период, прошедший со времени принятия Концепции 1996 года, произошли значительные изменения в социально-экономической жизни общества: остановлено падение производства, отмечается его устойчивый рост, стабилизируются социальные условия жизни населения республики, появились возможности для финансирования некоторых экологических программ.

В этой ситуации назрела необходимость пересмотреть некоторые положения Концепции экологической безопасности без изменения ее целей и основополагающих принципов.

Учитывая создавшееся положение, Совет безопасности обязал Министерство охраны окружающей среды произвести корректировку и представить на рассмотрение новый вариант Концепции, что и было выполнено в начале 2003 года.

Однако анализ новой редакции показывает, что в ней сделана попытка объединить принципы экологической безопасности и государственной экологической политики. В результате на свет появился документ, который требует концептуальной доработки.

Как определено в законе “О национальной безопасности Республики Казахстан”, “экологическая безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов и прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду” (статья 1). Поэтому считаем, что Концепция экологической безопасности должна быть достаточно краткой и четкой. Она должна обеспечивать организацию природопользования в объеме, не наносящем окружающей среде невосполнимого ущерба и не причиняющем вреда здоровью населения. Исходя из этого, в первом разделе Концепции должны быть сформулированы цели, задачи и принципы экологической безопасности страны.

Вопросы, касающиеся состояния окружающей среды, ранжирования экологических проблем и определения путей их решения, следует осветить в другом базовом документе — Основах государственной экологической политики Республики Казахстан, который должен быть принят Парламентом.

Во втором разделе Концепции следует, на наш взгляд, наметить пути разработки основ новой, современной системы управления природопользованием как главного условия обеспечения экологической безопасности. Здесь следует обосновать принцип рационального природопользования, согласно которому уровень антропогенного воздействия должен соответствовать способности экосистем нейтрализовать его последствия.

Этот принцип должен быть реализован через систему территориальных экологических нормативов (ограничений) природопользования, рассчитанных на основе экологических норм воздействия на окружающую среду, которые установлены для основных экосистем Республики Казахстан.

Необходимо также изменить систему экологического нормирования для предприятий и перейти к нормированию по удельным воздействиям на окружающую среду, которые рассчитываются на единицу выпускаемой продукции. Действующая система экологических нормативов ПДВ/ПДС (предельно допустимые выбросы и сбросы) изжила себя и не соответствует существующим экономическим условиям.

Во второй раздел Концепции следует также включить подраздел о проведении экологической паспортизации отдельных территорий Казахстана. При ее осуществлении необходимо установить фактический уровень антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Здесь же следует отработать основные направления проведения оценки состояния окружающей среды на отдельных территориях, которая должна стать основой для функционирования всех других элементов управления природопользованием. Оценку экологического состояния осуществлять путем сравнения нормативного (с учетом народнохозяйственных интересов) и фактического уровней воздействия на окружающую среду.

В заключении ко второму разделу Концепции следует указать на необходимость проведения в республике экологического районирования, в рамках которого выполнить все указанные выше работы: территориальное экологическое нормирование, экологическую паспортизацию и оценку экологического состояния.

О новой редакции Концепции экологической безопасности

В третьем разделе Концепции должны быть намечены пути совершенствования действующих элементов системы управления природопользованием:

- экологического планирования;
- системы экологического мониторинга;
- государственного и общественного экологического контроля;
- государственной и общественной экологической экспертизы;
- разрешительной системы использования природно-ресурсного потенциала;
- экономического механизма природопользования.

В Концепции должно быть подчеркнуто, что в целях совершенствования системы экологического планирования его необходимо осуществлять на территориальном и производственном уровнях, при этом территориальное планирование является завершающим и определяющим.

Производственное планирование на предприятиях осуществляется в пределах, установленных для данной местности в процессе территориального планирования. В ходе планирования разрабатываются долгосрочные, среднесрочные и текущие программы. Их подготовке предшествует разработка областных территориальных комплексных схем охраны окружающей среды, в которых определяются пути экономического и экологического развития данной территории.

В новых условиях государственный мониторинг окружающей среды должен учитывать расположение и особенности экосистем каждой территории. Такая его организация необходима для постоянного анализа соблюдения установленных для этих экосистем территориальных экологических нормативов природопользования.

В целях совершенствования системы государственного контроля необходимо ввести в круг обязанностей контролирующих органов осуществление экологического контроля за соблюдением ограничений природопользования в территориальном аспекте, помимо выполняемого ими контроля за соблюдением природопользователями производственных экологических нормативов.

Также должен быть расширен круг обязанностей органов экологической экспертизы. Помимо оценки воздействия проектируемых и действующих предприятий на окружающую среду, необходимо ввести в практику оценку воздействия на экосистемы данной территории. Такая стратегическая экологическая оценка, осуществляемая в соответствии с требованиями международных стандартов, позволит принимать обоснованные управленческие решения по рациональному размещению производственных отраслей на территории страны.

Разрешительная система использования природного потенциала также должна быть изменена. Обязанностью органов экологической экспертизы должен стать постоянный контроль уровня существующих на конкретной территории антропогенных нагрузок. Это необходимо, чтобы суммарный объем разрешений на природопользование на данной территории не превышал установленный для нее территориальный экологический норматив. В случае его превышения должен вступить в силу механизм компенсаций.

Совершенствование действующего экономического механизма природопользования необходимо осуществлять в определенной последовательности.

Существующую систему расчета ставок платежей за загрязнение окружающей среды следует оставить без изменения до завершения экологического районирования и получения результатов оценки экологического состояния территорий. Определение общереспубликанских базовых ставок и утверждение их Правительством на этот период не имеет смысла, так как отсутствует объективная оценка экологического состояния. Области будут пересчитывать эти базовые ставки так, как это им удобно, т.е. практически уровень ставок останется прежним. Когда в результате экологического районирования будет дана объективная оценка экологического состояния территорий и входящих в них экосистем, установление Правительством базовых ставок платежей будет, безусловно, целесообразно. Они будут пересчитываться в конкретные ставки путем применения региональных коэффициентов, учитывающих экологическое состояние территорий.

Четвертый раздел Концепции должен быть посвящен вопросам обеспечения экологической безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. На наш взгляд, особое внимание в этом разделе должно быть уделено совершенствованию системы органов прогнозирования, предупреждения и ликвидации последствий аварий и природных катаклизмов.

Реализация новой Концепции экологической безопасности потребует выполнения мероприятий, намеченных в предшествующей редакции.

Основным из них, безусловно, является создание нормативно-методической документации экологического районирования и его проведение.

В настоящее время практически завершено формирование базы нормативно-методических документов экологического районирования, которые после их обсуждения научной и экологической общественностью обеспечат реализацию наших предложений.

В целях совершенствования системы управления природопользованием необходимо выполнить работы по повышению эффективности:

- экономического нормирования;
- планирования природоохранных мероприятий;
- экологического контроля;
- экологической экспертизы;
- экономического механизма природопользования.

Рассмотрев проект Концепции экологической безопасности Республики Казахстан, можно сделать однозначный вывод — предложенный проект нуждается в коренной переработке. Для этого Министерству охраны окружающей среды следует создать рабочую группу, в состав которой включить своих сотрудников, а также представителей Министерства по чрезвычайным ситуациям, научных учреждений, специализированных консалтинговых фирм, неправительственных общественных организаций и природопользователей. И только при соблюдении этого условия может быть выработан документ, соответствующий требованиям современной экологической и социально-экономической ситуации.



Семен СВИТЕЛЬМАН,
Экологическое общество “Зеленое спасение”,
г. Алматы, Казахстан.

МЕХАНИЗМ И ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА “ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ”

Одной из главных причин продолжающегося обострения экологической ситуации в Республике Казахстан являются многочисленные нарушения природоохранного законодательства. В данном материале на примере закона “Об экологической экспертизе” рассматриваются механизм правонарушений и их последствия, которые приводят к ущемлению интересов граждан, несоблюдению их прав, нанесению ущерба их имуществу, разрушению и загрязнению окружающей среды.

Цели, задачи и объекты государственной экологической экспертизы

Прежде чем начать рассмотрение конкретных случаев нарушения закона, напомним вкратце цели, задачи и объекты государственной экологической экспертизы, а также роль общественности в процессе ее проведения.

Цели экологической экспертизы определены законом “Об экологической экспертизе” от 18 марта 1997 года № 85-1:

“1) предотвращение возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду;

2) оценка соответствия экологическим требованиям планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации” (статья 3).

Задачами экологической экспертизы являются:

“1) определение полноты и правильности выполненной в объектах экспертизы оценки воздействия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения, включая анализ возможных социальных, экономических и экологических последствий;

2) организация всестороннего, научно обоснованного анализа и оценки воздействия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения;

3) проверка соблюдения в экспертируемой документации экологических требований, содержащихся в законах Республики Казахстан, стандартах, нормах и правилах, действующих на территории Республики Казахстан;

4) подготовка заключений экологической экспертизы, передача их организациям, принимающим решение о реализации объекта экспертизы, и представление

необходимой информации заинтересованным органам и населению” (статья 4).

В число объектов экологической экспертизы включены:

“1) предплановая, предпроектная и проектная документация, договоры, контракты, включая международные, касающиеся вопросов природопользования;

2) проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, намечаемых к принятию в Республике Казахстан, влияющих на окружающую среду и здоровье населения;

3) материалы оценки соблюдения природопользователем требований по охране окружающей среды и здоровья населения (экологический аудит) при осуществлении хозяйственной деятельности” (статья 6).

В состав документации, передаваемой на государственную экологическую экспертизу, входят:

“1) комплексная эколого-социальная и экономическая оценка воздействия планируемой деятельности на состояние окружающей среды, здоровье населения на весь период осуществления этой деятельности и заявление об экологических последствиях этой деятельности;

2) документы согласования о реализации планируемой деятельности с центральными и местными исполнительными органами, а также результаты учета общественного мнения в соответствии с порядком, устанавливаемым центральным исполнительным органом Республики Казахстан в сфере охраны окружающей среды” (статья 15, пункт 1).

Согласно закону “О нормативных правовых актах” проекты “законодательных и иных нормативных правовых актов, последствия от принятия которых создают угрозу экологической, в том числе радиационной, безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной экологической экспертизе” с целью:

“1) оценки качества, обоснованности, своевременности, правомочности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности нормативного правового акта;

3) выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта” (статья 22, пункты 1-1 и 2).

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что законы при их неукоснительном выполнении довольно неплохо обеспечивают соблюдение экологических норм уже на этапе подготовки документации, предшествующем реализации любой деятельности — от законотворческой до узкохозяйственной. Однако на практике не все складывается так гладко.

Нарушение закона “Об экологической экспертизе” в ходе законотворческой деятельности

В последние годы широкое распространение получила практика обсуждения проектов законов, не имеющих заключений государственной экологической экспертизы или сопровождающихся совершенно формальными заключениями.

Главной причиной пренебрежительного отношения к требованиям экологическо-

Механизм и последствия нарушения закона...

го законодательства является то, что, несмотря на его очевидные недостатки, оно препятствует бесконтрольному, хищническому использованию природных ресурсов страны. А значит, не соответствует сырьевой ориентации казахстанской экономики.

Следствием подобного отношения к законам стало практически полное игнорирование, в первую очередь государственными органами, вопросов рационального природопользования и охраны окружающей среды. За более чем двенадцатилетний период существования независимой Республики Казахстан так и не была разработана и принята Парламентом государственная экологическая политика. Подготовленная в конце 2003 года концепция экологической безопасности не имеет силы закона, а по содержанию носит скорее описательный, чем директивный характер. Казахстан не проявляет особого рвения в выполнении международных конвенций и соглашений по охране окружающей среды.

Поэтому не вызывает ни малейшего удивления то, что, например, в 2003 году без заключения государственной экологической экспертизы в Парламент были представлены проекты законов “Об экологической информации”, “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в области охраны окружающей среды и особо охраняемых природных территорий”, “Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира”, “Об амнистии в связи с легализацией имущества”.

Обсуждавшиеся ранее проекты Лесного, Земельного и Налогового кодексов прошли государственную экологическую экспертизу. Ее заключения, особенно по первым двум проектам, являются очень показательными, поэтому мы публикуем их полностью.

МПРООС РК

*Комитет охраны окружающей среды**

*17.06.2002 года
№ 09-1/204*

*Комитет лесного, рыбного
и охотничьего хозяйства*

Заключение государственной экологической экспертизы на проект Лесного кодекса РК

На государственную экологическую экспертизу представлен проект Лесного кодекса Республики Казахстан.

Проект Лесного кодекса РК разработан в соответствии с Планом законопроектных работ Правительства РК на 2002 год.

Данный проект Лесного кодекса Республики Казахстан прошел правовую и научную экспертизу.

Целью законопроекта является регулирование лесных правоотношений для обеспечения охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения, рационального и сбалансированного использования экологического и ресурсного потенциала лесов, сохранения биологического разнообразия, объектов природно-заповедного фонда, а также приведение в соответствие с природоохранным и иным законодательством.

Правовые аспекты охраны природы

Выводы:

Государственная экологическая экспертиза, рассмотрев проект Лесного кодекса Республики Казахстан согласовывает его без замечаний.

*Главный государственный
экологический эксперт РК*

В.Керемкулов.

МПРООС РК

Комитет охраны окружающей среды

*23.08.2002 года
№ 09-2000*

*Агентство по управлению
земельными ресурсами
Республики Казахстан*

Заключение государственной экологической экспертизы по проекту Земельного Кодекса РК.

Государственная экологическая экспертиза Республики Казахстан рассмотрев представленный проект Земельного Кодекса РК отмечает, что документ неоднократно проходил согласование и по ранее выданным МПРООС РК замечаниям и предложениям внесены соответствующих изменений по его тексту.

На основании вышеизложенного государственная экологическая экспертиза согласовывает проект Земельного Кодекса РК.

Зам. Председателя Комитета

В.Керемкулов.

Форма и содержание этих заключений совершенно не соответствуют требованиям действующей “Инструкции по проведению государственной экологической экспертизы предпроектных и проектных материалов в Республике Казахстан”, утвержденной министром экологии и биоресурсов в 1997 году. Поэтому из их контекста нельзя определить ни состав документации, представленной на экспертизу, ни узнать мнения экспертов по ключевым экологическим и социально-экономическим вопросам, ни выяснить причины, по которым такие сложные проекты согласовываются практически единогласно. Также неясно, был ли подготовлен ОВОС или другой документ, содержащий оценку “возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта” (закон “О нормативных правовых актах”, статья 22). Позже при обсуждении кодексов в Парламенте и к тому и к другому законопроекту были сделаны многочисленные замечания и дополнения.

Юридическое оформление заключений тоже небезупречно, так как они имеют указанных в “Инструкции...” атрибутов. Неясно, проводились ли экспертизы одним специалистом или экспертной комиссией. Единственная подпись под документами вызывает недоумение. Напомним, что согласно пунктам 7.1 и

Механизм и последствия нарушения закона...

7.2 “Инструкции...” для “проведения экологической экспертизы конкретного объекта, оказывающего существенное влияние на окружающую среду” и “при рассмотрении особо важных и сложных проектов” создаются экспертные комиссии. При анализе подобных законопроектов это было бы наиболее правильным решением.

К сожалению, названные недостатки присущи не только экспертным заключениям и согласованиям, выходящим из-под пера МООС. Наглядным примером является заключение экспертизы по проекту Лесного кодекса, подготовленное Казахским научно-исследовательским институтом лесного хозяйства и агролесомелиорации. Вместо анализа положений проекта Кодекса, регулирующих лесохозяйственную деятельность, институт сделал научную правовую экспертизу. При внимательном рассмотрении этого документа становится очевидным, что в его основу было положено заключение научной правовой экспертизы Института законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан. Или, проще говоря, оно просто было переписано со значительными искажениями текста.**

Неудивительно, что, получив заключения государственных экспертиз, которые имеют столько недостатков, парламентарии вынуждены практически заново обсуждать законопроекты. Тем не менее Парламент не может или не хочет строго соблюдать требования закона, недооценивая или игнорируя значение экологической экспертизы в законотворческом процессе. В результате этого работа над законами утрачивает научно-правовой характер, приобретая дилетантские черты.

Депутаты должны принимать решения на основе полноценных экологических экспертиз, как государственных, так и общественных; учитывать системный прогноз последствий принятия законов как для природной среды, так и для социально-экономической сферы; принимать во внимание общественное мнение. Парламентарии должны опираться на все документы, которые предоставляются для проведения экологической экспертизы. Только тогда члены Парламента смогут принимать обоснованные решения, а не гадать на кофейной гуще.

Подобная ситуация сложилась при обсуждении Кодекса Республики Казахстан “О налогах и других обязательных платежах в бюджет”. Без какого-либо научного обоснования, невзирая на острую нехватку средств, выделяемых на охрану природы, парламентарии отказались от целого ряда платежей за использование недревесной растительности; рекреационных ресурсов; атмосферного воздуха как природного ресурса. Зато для нефтяных компаний и горнодобывающих предприятий были введены завышенные нормы амортизационных отчислений, являющиеся скрытой формой государственных субсидий природопользователям.

Наиболее оригинальная ситуация сложилась с платежами за охрану и воспроизводство природных ресурсов. В статье 30 закона “Об охране окружающей среды” указывается, что “в порядке компенсации возмещения бюджетных затрат на осуществление охраны и воспроизводства природных ресурсов с природопользователей взимаются платежи в соответствии с Налоговым кодексом Республики Казахстан”.

Однако в тексте Налогового кодекса эти платежи отсутствуют. В заключе-

нии государственной экологической экспертизы на проект Налогового кодекса не был указан ни один из его очевидных недостатков. Он был согласован без особых затруднений. Тот факт, что налоги и платежи можно использовать для стимулирования рационального природопользования и охраны природы, практически не обсуждался. Каким же образом ни эксперты, ни парламентарии не заметили, что в Налоговый кодекс не введены платежи за охрану и воспроизводство природных ресурсов? Или это было сделано специально, чтобы предоставить очередную скрытую субсидию природопользователям?

Нарушение принципа независимости государственной экспертизы

В ряде случаев заинтересованная сторона не может уклониться от проведения государственной экологической экспертизы или ограничиться формальным заключением. Поэтому заказчики и местные власти нередко прибегают к откровенному давлению на экспертов, чтобы добиться выгодного им заключения. Никого не смущает, что тем самым нарушается принцип независимости экспертизы, закрепленный законом (статья 18).

Ярким примером влияния на результаты государственной экологической экспертизы является заключение № 3-8-144 от 22.01.2002 года на проект строительства воздушной высоковольтной линии электропередачи 110 кВ в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД в Алматы. Линия проходит по жилым кварталам, рядом с домами и приусадебными участками. Тем не менее в заключении утверждается, что проект выполнен в соответствии с действующими на территории Республики Казахстан:

- “Правилами охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт”, утвержденными Постановлением Правительства РК от 10.10.1996 года № 1436 (Правила);
- СНиП 2.07.01-89 “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений”;
- СНиП РК Б.2.2.-1-96 “Планировка и застройка районов индивидуального жилищного строительства”.

Это утверждение не соответствует действительности. В Правилах оговорено, что “при прохождении трасс воздушных и кабельных линий по селитебной территории городских и сельских поселений следует руководствоваться требованиями, изложенными в пункте 7.8-7.13 СНиП 2.07.01-89”. В пункте 7.8 указывается, что “воздушные линии электропередачи напряжением 110 кВ и выше следует размещать за пределами селитебной территории”. Согласно пункту 1.7 СНиП 2.07.01-89 “Селитебная территория предназначена: для размещения жилищного фонда, общественных зданий и сооружений”.

Приложением 2, пункт 2, СНиП 2.07.01-89 “Противопожарные требования” запрещается размещение высоковольтных линий в зоне проезда пожарных машин.

В СНиП РК Б.2.2.-1-96 в пункте 7.14 говорится, что воздушные линии электропередачи напряжением 110 кВ и выше следует размещать за пределами территории индивидуальной жилой застройки.

Механизм и последствия нарушения закона...

Кроме того, Правилами предусматривается создание охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи 110 кВ в виде земельных участков и воздушного пространства, ограниченных вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии от крайних проводов при неотклоненном их положении на расстоянии 20 метров.

Однако наличие этих четких указаний не смутило авторов заключения экологической экспертизы.

После завершения строительства высоковольтной линии в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД их узкие улочки украсились гирляндами проводов. Земельные участки и жилые дома, в которых проживают более 600 жителей, оказались в охранной зоне ЛЭП. Теперь люди обязаны соблюдать ее режим согласно требованиям “Правил устройства электроустановок” (ПУЭ). Так в результате нарушения конституционных прав граждан на жизнь, на благоприятную среду обитания и неприкосновенность жилища люди подвергаются дискриминации по месту жительства.

Аналогичная ситуация сложилась в Усть-Каменогорске в районе строительства золоотвала № 3 Усть-Каменогорской ТЭЦ. Золоотвал заложили всего лишь в тридцати метрах от частных домов.

В Дополнении 2 к “Санитарным нормам проектирования производственных объектов” 1.01.001-94 в пункте 2.7 установлена минимальная санитарно-защитная зона для золоотвала ТЭС: не менее 500 метров (II класс опасности) с древесно-кустарниковыми посадками по периметру. Кроме того, согласно Дополнению 2 (раздел II) пункт 2.6 указанных санитарных норм был дополнен Примечанием в следующей редакции: “Размеры санитарно-защитной зоны от конкретного объекта не могут быть уменьшены, если фоновое загрязнение воздуха в этом районе за счет вклада соответствующих предприятий, отопительных котельных, автотранспорта превышает гигиенические нормативы”. Загрязнение воздушного бассейна города Усть-Каменогорска, по данным МООС, составляло в 2001 году 14,2 ИЗА.***

Тем не менее авторы заключения государственной экологической экспертизы № 09-1/294 от 13.09.2002 года по проекту “Восстановление золоотвала № 3 Усть-Каменогорской ТЭЦ” эти нормы проигнорировали и пришли к следующим выводам:

“1. Материалы проекта “Восстановление золоотвала № 3 Усть-Каменогорской ТЭЦ” по объему и содержанию соответствуют требованиям законодательства Республики Казахстан в области охраны окружающей среды.

2. По представленным материалам даны положительные заключения (согласования) соответствующих органов республиканского надзора и контроля, в которых обосновывается допустимость намечаемой деятельности.

Министерство здравоохранения Республики Казахстан письмом от 09.09.2002 года № 07-2-73, учитывая рельеф местности, конструктивные проектные особенности строительства, подтвердило заключение Казахской республиканской санитарно-эпидемиологической станции и Восточно-Казахстанского управления

государственного санитарно-эпидемиологического надзора о размещении золоотвала №3 Усть-Каменогорской ТЭЦ по фактически сложившейся застройке, без выделения специальной санитарно-защитной зоны” (СЗЗ).

Главный государственный санитарный врач Республики Казахстан А.Белонюг в письме № 07-2-73 от 9 сентября 2002 года дал следующее разъяснение:

“В данном случае, размеры СЗЗ золоотвала занижены и не соответствуют санитарным нормативам.

Вместе с тем, учитывая расчеты рассеивания выбросов вредных веществ в атмосферном воздухе, оценку воздействия золоотвала на окружающую среду “ОВОС”, статью 37 Закона Республики Казахстан “О нормативных правовых актах”, а также обращения жителей города Усть-Каменогорска и Акимата Восточно-Казахстанской области, Министерство здравоохранения Республики Казахстан поддерживает заключения Казахской республиканской санитарно-эпидемиологической станции и Восточно-Казахстанского управления государственного санитарно-эпидемиологического надзора о размещении золоотвала № 3 Усть-Каменогорского ТЭЦ по фактически сложившейся застройке, **без выделения специальной СЗЗ”.**

Письмо главного санитарного врача РК надо понимать так: “Если нельзя, но очень хочется, то можно”. Сам утвердил, сам отменил. Правда, Специализированный межрайонный экономический суд города Астаны 27 февраля 2003 года признал, что “данное письмо не имеет никакой юридической силы, о чем не отрицают представители ответчика, поэтому не носит характер обязательности, так как не изменяет, не прекращает или приостанавливает какие-либо действия, т.е. не обязателен для применения. К тому же, министерства не наделены полномочиями по изданию правовых актов в виде писем...”. Тем не менее заключение государственной экологической экспертизы по проекту “Восстановление золоотвала № 3 Усть-Каменогорской ТЭЦ” остается в силе.

Фактически заключения государственных экологической, санитарно-эпидемиологической экспертиз были сделаны под давлением, в них дана неверная трактовка норм права, что лишило заинтересованную общественность доступа к правосудию.

В очередной раз, как и в случае со строительством высоковольтной линии электропередачи в Алматы, были нарушены конституционные права граждан, нанесен ущерб имуществу, и создана угроза их жизни и здоровью.

Превышение полномочий территориальными органами охраны окружающей среды

Еще одним видом грубого нарушения закона являются превышение территориальными органами охраны окружающей среды своих полномочий и непризнание местными органами власти полномочий Министерства охраны окружающей среды.

Механизм и последствия нарушения закона...

К числу таких правонарушений относится создание 1 октября 1999 года государственного природного парка “Медеу” на окраине Алматы, непосредственно на границе с Иле-Алатауским государственным национальным природным парком. Необходимость его создания обосновывалась в решении акима города, определившем судьбу части земель, переданных южной столице указом Президента от 29 апреля 1998 года № 3929 “Об изменении границ города Алматы”:

“1. Наличием ценных объектов природно-заповедного фонда: ботанических..., лесных..., гидрологических... и ландшафтных...;

2. ...Недопустимостью дальнейшего хаотического освоения под застройку, которая может спровоцировать антропогенные катастрофы;

3. Массовым наступлением городской застройки, возросшими транспортными потоками, интенсификацией неупорядоченной рекреации;

4. Постоянным обострением противоречий между землепользователями и турфирмами”.

Предполагалось, что придание данной территории статуса особо охраняемой природной территории местного значения “позволит сохранить поистине народное достояние”.

Это решение местных властей вызвало резкую критику со стороны многих специалистов и общественности. Причин для нее было более чем достаточно. Во-первых, создание парка “Медеу” означало понижение природоохранного статуса части земель Иле-Алатауского национального парка, включенных во вновь созданную ООПТ, что противоречит статьям 12 и 13 закона “Об особо охраняемых природных территориях”. Во-вторых, парку “Медеу” были переданы участки буферной зоны Иле-Алатауского национального парка и защитные леса вдоль русел рек Малая Алматинка и Бутаковка. В-третьих, была сформирована новая управленческая структура, которая должна осуществлять те же функции, что и администрация национального парка. Это изначально порождало массу природоохранных, правовых и финансовых проблем.

Однако все эти возражения ничуть не смутили акима города и послушное ему Алматинское городское управление охраны окружающей среды, которое дало положительное заключение государственной экологической экспертизы по проекту создания парка “Медеу”.

История с парком “Медеу” могла закончиться тихо и мирно, если бы не произошла непредвиденная заминка. Министерство охраны окружающей среды (до 2002 года — Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. — Прим. ред.), проанализировав сложившуюся ситуацию, заявило, что “в создании городского парка “Медеу” нет необходимости” (Письмо МООС от 23 февраля 2001 года № 03-05-10/507). Отвечая на запрос Экологического общества “Зеленое спасение” министерство сообщило, что:

“Решение Акима г.Алматы о создании государственного природного парка “Медеу” принято с нарушением вышеуказанных норм Закона, то есть без

представления и согласования центрального исполнительного органа в области охраны окружающей среды.

Министерство, письмом № 02-05-10/1508 от 16 мая 2001 года на официальный запрос Акима сообщало, что в связи с отсутствием на рассматриваемой территории объектов природно-заповедного фонда, создание государственного природного парка “Медеу” на этих землях является не обоснованным. К тому же согласование естественно-научного и технико-экономического обоснования ГПП “Медеу” произведено Алматинским городским управлением охраны окружающей среды, на основании положительного заключения государственной экологической экспертизы данного управления от 11 марта 2001 года № 3-46-383. Комитет охраны окружающей среды МПРООС подтвердил законность заключения данной экологической экспертизы. Однако, Порядком распределения полномочий между центральным органом государственной экологической экспертизы и территориальными управлениями охраны окружающей среды, за последними не закреплены полномочия в части проведения экспертизы проектов организации особо охраняемых природных территорий. Между тем в пункте 4 статьи 16 Закона “Об особо охраняемых природных территориях” прямо указано, что проекты естественно-научных, технико-экономических обоснований и отвода земель особо охраняемых природных территорий подлежат государственной экологической экспертизе и утверждению центральным исполнительным органом в области охраны окружающей среды.

На основании изложенного Министерство считает, что решение Акима г.Алматы о создании государственного природного парка “Медеу” принято с нарушением норм, установленных законодательством Республики Казахстан и подлежит отмене в установленном порядке” (Письмо МООС от 6 февраля 2002 года № 02-05-10/375).

В письме, направленном Экологическому обществу “Зеленое спасение” 24 февраля 2003 года № 03-05-08/585, подтверждалось, что:

“...Решение Акима г.Алматы от 01.10.99 года № 906 о создании государственного природного парка “Медеу”, в состав которого вошли земли Иле-Алатауского ГНПП, ранее переданные согласно Указу Президента РК городу Алматы, принято с нарушением законодательных норм и подлежит отмене в установленном порядке”.

Однако сопротивление Министерства охраны окружающей среды всецело акиму продолжалось недолго. Уже 20 августа 2003 года оно сообщило следующее:

“Учреждение было создано в целях сохранения и восстановления уникальных природных комплексов Заилийского Алатау.

...При этом государственные национальные природные парки имеют категорию республиканского значения. Согласно статье 41 Закона Республики Казахстан “Об особо охраняемых природных территориях” государственный природный парк является аналогом государственного национального природ-

Механизм и последствия нарушения закона...

ного парка, ставящим те же задачи и выполняющим те же функции, но относящимся к категории особо охраняемой природной территории местного значения со статусом природоохранного учреждения.

...Учитывая, что территория Учреждения является также особо охраняемой природной территорией, и статус ее аналогичен статусу Иле-Алатауского национального природного парка, считаем, что изъятие земель последнего отвечает требованиям действующего законодательства... (Письмо МООС от 20 августа 2003 года № 02-05-07/4061).

Таким образом, ради примирения с местными властями министерство дает вольную трактовку закона, уравнивая юридический статус особо охраняемых территорий республиканского и местного значения. Более того, ранее признав нарушения природоохранного законодательства местными властями и превышение полномочий по проведению экологической экспертизы Алматинским городским управлением охраны окружающей среды, министерство даже не попыталось пресечь их незаконные действия. То есть оно фактически оправдало все противоправные действия местных властей и своего подразделения.

Незаконность создания парка “Медеу” была подтверждена и Генеральной прокуратурой Республики Казахстан, которая 16 августа 2000 года провела проверку обеспечения законности на особо охраняемых природных территориях. В справке, подготовленной Генеральной прокуратурой для совместной коллегии с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, в частности, говорится, что “...без участия министерства природных ресурсов юридическое оформление проходит 2 объекта: природный парк “Медеу” и зона парка “Роща Баума”.

Тем временем в Малом Алматинском ущелье и на прилегающих к нему территориях Иле-Алатауского национального парка сложилась исключительно неблагоприятная социально-экологическая обстановка. Постепенно территория, которая была отведена для сохранения и восстановления уникальных природных комплексов Заилийского Алатау, превратилась в огромную элитную строительную площадку, обнесенную высокими оградами. Это значительно затруднило гражданам доступ на территорию Иле-Алатауского национального парка. Парк “Медеу” даже получил прозвище — “парк одной улицы и двух заборов”.

Резко увеличилось автомобильное движение по его территории, что еще больше усилило загрязнение воздушного бассейна и водных источников, включая ледники на территории национального парка (Северский). Министр охраны окружающей среды А.Б.Самакова в своем выступлении на коллегии министерства 28 февраля 2003 года вынуждена была признать сильное загрязнение воздуха выхлопными газами автомобилей в районе Чимбулака и Медео (Самакова).

Вырубка дикоплодовых лесов и кустарников значительно увеличила опасность оползней, селей и дождевых паводков, от которых в последние годы пострадал ряд районов вдоль реки Малая Алматинка, протекающей по территории парка “Медеу”.

Ухудшилась криминогенная обстановка на сопредельных участках. В частности, увеличилось число хищений на дачах, прилегающих к парку.

Однако ни министерство, ни местные власти не принимают во внимание эти широко известные факты. А усиливающееся разрушение экосистем Иле-Алатауского национального парка уже сейчас ставит под угрозу здоровье людей и ущемляет конституционные права тысяч и тысяч граждан. Продолжающемуся уничтожению природы национального парка можно дать только одно определение — это экологическое преступление против живущих и будущих поколений.

Заключение. Последствия нарушения закона

Приведенный выше обзор нарушений лишний раз подтверждает, что Закон Республики Казахстан “Об экологической экспертизе” занимает ключевое положение в системе природоохранного законодательства страны. Но приходится констатировать, что государственная экологическая экспертиза до сих пор не стала действенным инструментом защиты прав человека и охраны природы.

Можно выделить несколько главных проблем, порождаемых систематическим несоблюдением требований законодательства.

Отсутствие и некачественное проведение экологических экспертиз законопроектов, безусловно, является одной из главных причин слабости и несовершенства природоохранного законодательства страны.

Для хозяйственников экологическая экспертиза стала предметом торга, махинаций и коррупции. Во всех приведенных выше случаях природопользователи рассматривали ее как индульгенцию, которую нужно купить любой ценой, чтобы получить отпущение будущих грехов.

Чиновники нередко смотрят на экологическую экспертизу как на неприятную процедуру, которую необходимо соблюсти, но не более. Особенно тревожным симптомом является то, что закон нарушается практически всеми государственными органами, начиная местными и кончая центральными.

Судебные органы плохо разбираются в тонкостях экспертной процедуры и не стремятся вникнуть в ее суть. Заключение экспертиз принимаются как истина в последней инстанции. Даже если в ходе судебного процесса возникает вопрос, что в заключении неверно трактуются нормы права или оно сделано под явным давлением заинтересованной стороны, чиновники МООС стоят насмерть, настаивая на его объективности, спасая свой мундир. В результате подобные заключения становятся основой для принятия несправедливых, незаконных решений. Нам не известен ни один случай отмены заключения экспертизы в судебном порядке.

Экспертизы, как правило, проводятся без учета общественного мнения. Оно или игнорируется, или учитывается формально, или просто фальсифицируется. Происходит это не только из-за непорядочности чиновников, но и потому, что до сих пор, несмотря на требования Орхусской конвенции (статья 3,6) и закона “Об экологической экспертизе” (статья 15), не разработан порядок учета общественного мнения, отвечающий их положениям. Это касается сбора подписей, организации общественных слушаний, проведения общественной экологической экспертизы, осуществления общественного контроля, проведения референдума и т.д.



Выступая всю жизнь против истины и справедливости, судьи эти с роковой необходимостью потворствуют обману, клятвопреступлению и насилию, и я знаю, что сплошь и рядом они отказываются от крупных взяток, предлагаемых им правой стороной, лишь бы только не подорвать авторитета сословия совершением поступка, не соответствующего его природе и достоинству.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".

Правовые аспекты охраны природы

Несоблюдение требований закона “Об экологической экспертизе” ведет к тяжелым последствиям для людей и окружающей среды. Именно поэтому общественности, экологическим и правозащитным организациям необходимо бороться за строгое соблюдение закона, который может стать эффективным инструментом защиты прав человека на благоприятную окружающую среду.

* В цитируемых документах сохранены орфография и стиль оригинала.

** Подробнее об экспертизах проекта Лесного кодекса смотрите: “Замечания и предложения к проекту Лесного кодекса от 23 сентября 2002 года”, <www.greensalvation.org>.

*** ИЗА — комплексный индекс загрязнения атмосферы.

Использованная литература

Правила устройства электроустановок. — Москва, 1987.

Самакова А.Б. Охрана окружающей среды: итоги 2002 года и задачи на 2003 год // Экология и устойчивое развитие, № 4, 2003, с. 2-15.

Северский И.В. Результаты исследования загрязнения снежного покрова в бассейнах рек Большая и Малая Алматинка. В кн.: Международный экологический форум “Балхаш-2000”. — Алматы, 2000, вып. 1, с.147-151.

КАК ВЕСТИ СБОР ПОДПИСЕЙ

Из опыта экологического клуба “Биосфера”

Гость редакции Вестника “Зеленое спасение” — Владимир Павлович Карманов, председатель экологического клуба “Биосфера” (г.Риддер, Казахстан). “Биосфера” является одной из старейших в республике общественных экологических организаций, которая успешно действует с 1989 года (подробнее см. www.greensalvation.org).

Одной из форм работы клуба является сбор подписей под обращениями граждан и общественных организаций к Президенту страны, в Парламент и в другие ведомства. Например, клуб “Биосфера” принимает активное участие в антиядерной кампании общественных организаций Республики Казахстан. Было собрано несколько тысяч подписей против планов ввоза и захоронения радиоактивных отходов других государств на территории страны. В.П.Карманов любезно согласился ответить на наши вопросы. Возможно, опыт “Биосферы” будет интересен тем, кто ведет агитационную работу.

Вопрос: Почему именно сбор подписей избран вашей организацией как одна из основных форм работы?

Ответ: Начиная с июня 2001 года экологический клуб “Биосфера” участвует в антиядерной кампании вместе с коллегами из “Экоцентра” (Караганда), “ИРИС” (Семипалатинск), “Зеленого спасения” (Алматы) и других общественных организаций Казахстана. Кампания направлена против внесения поправок в законодательство страны, разрешающих ввоз и захоронение радиоактивных отходов других государств. Мы включились в кампанию, начав сбор подписей против принятия подобного решения. Почему именно сбор подписей? Это достаточно эффективная и оперативная форма работы, которая применяется нашей организацией уже на протяжении многих лет! Это не просто мероприятие с плакатами, а целая агитационная кампания, во время которой распространяются листовки, раздаются тексты обращений, ведется сбор подписей. Мы стараемся проводить его в самых людных местах, чтобы как можно больше людей ознакомились с нашими материалами. Идущий по улице человек за 150 метров видит плакаты. Он начинает анализировать информацию, даже не подходя к нам, даже не подписываясь под документом. Мы считаем, что человек, прошедший мимо, обязательно вернется через час либо два, или на следующий день, но уже как заинтересованное лицо, и поддержит наши требования! Бывали случаи, когда люди приводили целые семьи, а студенты приходили группами. Наиболее заинтересованным мы дополнительно предоставляем брошюры, буклеты, листовки для дальнейшего распространения. Они передаются из рук в руки. Все это позволяет вести работу с населением комплексно.

О результатах нашей деятельности мы стараемся сообщать в средствах мас-

совой информации, изданиях общественных организаций. Тексты обращений и собранные подписи передаем в соответствующие государственные органы или депутатам Парламента страны, с которыми работаем.

Вопрос: Как люди относятся к планам ввоза радиоактивных отходов в Казахстан?

Ответ: В разных местах люди по-разному реагируют на идею ввоза и захоронения иностранных радиоактивных отходов. Это зависит от близости населенного пункта к бывшему Семипалатинскому ядерному полигону, от наличия промышленных предприятий, от осведомленности населения и других причин. Так, в городе Серебрянске Восточно-Казахстанской области, в котором сейчас не работает большинство промышленных предприятий, людей волновали одни вопросы, а жителей Семипалатинска — совершенно другие. В Алматы наибольшую активность проявили студенты, их интересовали различные аспекты данной проблемы.

Вопрос: Какие группы населения наиболее активны при сборе подписей?

Ответ: Лучше всего работать со студенчеством. Возьмем, например, Казахский национальный университет (КазНУ). В нем учатся студенты из Восточно-Казахстанской, Карагандинской областей, со станции Аягуз, то есть из районов, которые десятилетиями подвергались воздействию радиоактивных осадков. Студенты из западных областей страны знают о полигоне Азгир и многочисленных карьерах уранодобывающих предприятий. Негативный жизненный опыт формирует осмысленное отношение к ввозу отходов и его возможным последствиям. Молодые очень переживают за будущее Казахстана, и это отрадно! Чувствуется осознанная тревога. Об их активности можно судить по количеству подписей, которые удавалось собрать за день — по 180-250, и по колоссальному числу заданных ими вопросов. Студенты очень активно высказывались против ввоза и захоронения иностранных радиоактивных отходов.

Пенсионеры откликаются хуже. Это заметно даже в Семипалатинске. Но мы стараемся работать со всеми, агитируем и пенсионеров, и школьников, как бы ни было порой трудно.

Вопрос: Наверное, вы разрешаете ставить свою подпись только совершеннолетним?

Ответ: Мы с коллегами из других общественных организаций договорились, что человек, достигший 16 лет, может ставить свою подпись. В этом возрасте он уже может осознать проблему, отвечать за себя и свои действия. Мы не агитируем граждан сразу подписываться под нашими обращениями, а предлагаем взять материал и внимательно ознакомиться с ним. Может быть, появятся дополнительные вопросы. Лучше пусть человек придет завтра, но уже осмысленно поставит свою подпись. И люди приходят, более того — приводят своих друзей и коллег.

Как вести сбор подписей

Вопрос: Много ли финансовых средств необходимо для проведения такой работы?

Ответ: Если не считать личное время и труд, то нет. Обычно на подготовку уходит мало средств, так как мы максимально используем собственные материалы и опираемся на поддержку наших коллег. Средства нужны для поездок в другие города, но мы стараемся совмещать сбор подписей с участием в семинарах и конференциях. Обычно задерживаемся на несколько дней, останавливаемся у своих знакомых. Проводим агитационные мероприятия, одновременно со сбором подписей организуем выставки в библиотеках. Их руководители, как правило, идут нам навстречу. Ведь у нас всегда приличная подборка литературы.

Вопрос: Требуется ли сбор подписей специального разрешения властей?

Ответ: Есть Указ Президента Республики Казахстан № 2126 от 17 марта 1995 года, который регламентирует проведение митингов, шествий, установку палаток, юрт и т.п., но сбор подписей не входит в этот список. Поэтому специальное разрешение местных властей не требуется. Тем не менее власти часто настаивают на получении такого разрешения, из-за чего и возникают конфликты. Чтобы их избежать, мы все-таки идем в соответствующие учреждения, знакомимся, рассказываем о своей деятельности, объясняем, почему хотим вести сбор подписей, и показываем наши агитационные материалы.

Вопрос: Как различные органы власти относятся к сбору подписей?

Ответ: Чиновники по-разному относятся и к антиядерной кампании, и к сбору подписей. Например, в городе Алматы я обратился к полковнику городского управления МВД, курирующему деятельность общественных организаций. Он был настроен категорически против сбора подписей, хотя в этом нет криминала и нарушения закона. Он не захотел это признать и направил меня в городской акимат. В акимате ко мне отнеслись с пониманием, считая, что сбор подписей — это нормальное цивилизованное явление, но тем не менее дали список улиц, где я ни в коем случае не должен стоять. Подобные разрешения, как правило, даются в устной форме, поэтому всегда важно записать фамилию, имя чиновника и его телефон. Уважая закон и не желая идти на конфронтацию, мы обычно не возражаем и считаем, что консенсуса можно достичь почти всегда. Мы хотим быть понятыми на любом уровне власти.

Вопрос: Расскажите подробнее об отношении правоохранительных органов к вашим акциям.

Ответ: Мы стараемся не вступать в конфликт, поэтому соблюдаем элементарные правила. Сбор подписей ведем в одиночку, так как присутствие двух-трех и более единомышленников может расцениваться как несанкционированный митинг, и вас могут привлечь к административной ответственности. Стоим таким образом, чтобы не мешать движению прохожих по тротуару. Плакаты размещаем в дозволенных местах. Хотя мы законопослушные граждане, однако были

случаи, когда наши действия и плакаты не нравились представителям полиции. Так было в городах Серебрянске, Астане и Алматы. Реально мыслящие люди, которые делают осознанный выбор, очень неудобны. Гораздо проще иметь дело с послушными марионетками, коими мы не хотим быть.

Вопрос: А как вы действуете в случае неадекватной реакции правоохранительных органов?

Ответ: В качестве иллюстрации неадекватной реакции правоохранительных органов расскажу о случае, который произошел со мной в Серебрянске в сентябре 2001 года.

Это было в самом начале антиядерной кампании. Мы стояли очень скромно, не мешали движению. Плакаты были развешаны на стенах зданий. Придаться было не к чему. Подъехали полицейские, стали выяснять, кто мы такие, почему здесь стоим. Мы предъявили документы. Офицер потребовал от меня разрешение акима Серебрянска на сбор подписей. Я объяснил, что в этом нет необходимости, поскольку сбор подписей не регламентируется законодательством. Но он стал ссылаться на какие-то законы, по которым наша организация должна была взять официальное разрешение у акима. Тогда я стал настаивать, чтобы мне четко разъяснили: какой именно нормативно-правовой акт регламентирует сбор подписей, кем и когда он принят. Мне не был дан исчерпывающий ответ. Чувствовалось, что полицейский не владеет информацией. Тогда я попытался его убедить, что он не прав, и показал ксерокопию газеты «Казахстанская правда» с указом Президента. Но он стоял на своем и уже в более грубой форме потребовал убраться. Я доказывал, что это противозаконно. Дискуссия продолжалась минут 20-30.

Вопрос: Как дальше развивались события?

Ответ: Ничего не добившись, полицейский уехал, но буквально через полчаса приехали прокурор, более старший по званию офицер полиции и представитель КНБ. Они в один голос убеждали меня, что проведение нашей организацией сбора подписей против ввоза и захоронения радиоактивных отходов является незаконным, на что я потребовал официальных доказательств. Мне был предъявлен отпечатанный на принтере лист с тем же указом Президента без каких-либо изменений и дополнений. Однако представители силовых структур интерпретировали документ по-своему и доказывали, что разрешение на проведение мероприятия необходимо, хотя об этом и не написано. Прокурор Серебрянска повторял: «Есть закон, но вы читайте между строк. Если здесь говорится об установке юрт и шествях, то в принципе можно понимать под этим и сбор подписей». Я ответил, что это произвольное толкование закона. Но прокурор заявил, что здесь они являются представителями закона. Требования показать официальный документ, в котором говорится о необходимости обязательного разрешения акима на сбор подписей, были восприняты как грубый протест и сопротивление, что меня невероятно удивило.

Тон разговора стал меняться. Я понял, что не смогу ничего доказать, и немного поумерил пыл. Однако продолжал настаивать, чтобы мне предъявили офици-

Как вести сбор подписей

альный документ, если он существует в природе! Их доводы были неубедительны, и тогда в разговор вмешался представитель КНБ. Молодой человек вместе с прокурором стали обвинять меня в организации несанкционированного митинга. Я парировал и попросил показать участников митинга, чего они, конечно, сделать не смогли.

Мне было приказано снять агитационные плакаты. Я возразил, что они не носят провокационный характер и не призывают к бунту, а являются информативными экологическими. Это тоже было воспринято как протест, и последовал еще более грубый приказ снять плакаты. Я в очередной раз отказался. Тогда полицейские сорвали их, а мне было предложено проехать в полицейское управление.

Вопрос: Вам удалось доказать свою правоту?

Ответ: Хотя я находился в полицейском управлении более трех часов, мое задержание не было зафиксировано. Тем не менее на меня было заведено дело, которое разбухало буквально на глазах, пополняясь докладными сотрудников полиции. На требования предъявить доказательства незаконности моих действий отвечали, что на суде все будет ясно. Напоминание о праве на адвокатскую защиту и на телефонный звонок проигнорировали, ответив, что такая возможность будет позже, после составления протоколов. Волею судеб мое пребывание в этом заведении не осталось незамеченным. Благодаря помощи коллег о случившемся узнали мои родственники и депутат Парламента Республики Казахстан. Он позвонил в полицейское управление, чтобы выяснить причину моего задержания. Полицейские были удивлены, что информация распространилась так быстро и даже дошла до депутатов в Астану.

Оперативность — это важный элемент в нашей работе! Когда я вышел из полицейского управления, очевидцы инцидента узнавали меня и удивлялись, что я так быстро был отпущен. Пришлось объяснять, что задержание было незаконным, об этом узнали коллеги и депутат Парламента, что законы не могут нарушаться ни полицией, ни прокурором, ни КНБ.

Через несколько дней капитан полиции привез мне из Серебрянска в Риддер (Лениногорск) изъятые плакаты и фотопленку и принес извинения за инцидент. Я отказался принять извинения.

Вопрос: Как Вы считаете, подобное могло случиться только в провинции?

Ответ: Увы, данная ситуация типична не только для периферии. Аналогичный случай произошел со мной в Астане. К сожалению, часто чиновники пытаются инкриминировать нам нарушение несуществующих законов, им нужен козел отпущения, из нас хотят сделать правонарушителей. Наша общественная организация защищает права граждан на здоровую окружающую среду, опираясь на Конституцию и законодательство страны! Хотя законом и не регулируется сбор подписей, мы готовы понять властные структуры и пойти им навстречу. Но нам бы хотелось, чтобы властные структуры тоже уважали права граждан. Мы — за соблюдение закона на всех уровнях.

Вопрос: А с какими проблемами еще сталкивалась ваша организация?

Ответ: Бывают случаи, когда мешают руководители учреждений, возле которых проводится сбор подписей. Думаю, что они получают указания от силовых структур. В этом я убедился весной прошлого года в Алматы, когда выставил плакаты возле одного из институтов. Они были сорваны сотрудниками службы безопасности. Как мне заявила директор учреждения, она получила указания из вышестоящих органов, чтобы плакаты были ликвидированы, что ее “молодцы” и сделали.

Вопрос: Какие рекомендации Вы можете дать активистам и общественным организациям, желающим проводить сбор подписей?

Ответ: Хотелось бы предупредить тех, кто планирует проводить сбор подписей и вести агитацию, что существует очень много нюансов, которые надо знать.

Прежде всего должен быть настрой на такую работу, которая требует больших моральных и физических усилий. Очень непросто в одиночку общаться с большим количеством людей под пристальным вниманием властей. Необходимо заранее оповестить ваших коллег, где, когда и до какого времени вы будете вести сбор подписей. Помимо плакатов и копий текста обращения желательно иметь дополнительный раздаточный материал, поясняющий, в чем суть проблемы. Чем больше его будет, тем лучше!

Необходимо иметь копии указа Президента № 2126 от 17 марта 1995 года, который регламентирует проведение митингов, шествий, установку палаток, юрт и т.п. Желательно, чтобы это была ксерокопия текста, опубликованного в официальной прессе, например в “Казахстанской правде”. Это может пригодиться в разговоре с представителями правоохранительных органов и других силовых структур, так как далеко не все из них знают этот указ! Желательно также иметь тексты Конституции Республики Казахстан и закона “Об охране окружающей среды”.

Вопрос: Что делать в случае возникновения проблем с полицией?

Ответ: Если вас все же попытаются задержать, попробуйте обратиться за поддержкой к прохожим, разъясняя им, что нарушаются ваши права. Попросите их оповестить ваших коллег и редакции местных газет. Вы должны знать необходимые телефоны. Я уверен, что найдется редакция, которая откликнется и начнет выяснять, почему задержан представитель общественной организации. Очень важно, чтобы коллеги своевременно узнали о вашем задержании и начали действовать! Желательно также иметь своего адвоката.

Вопрос: Что бы Вы хотели пожелать активистам НПО?

Ответ: Необходимо помнить, что одна организация не сможет многого добиться! Нужна четкая координация действий и обмен информацией между участниками кампании! Только в едином порыве, как пальцы, сжатые в кулак, мы

Как вести сбор подписей

сможем защитить наши права и улучшить экологическую ситуацию в Казахстане!
Это наша страна, наш дом, и мы должны его беречь!

От редакции:

Эта беседа состоялась в апреле 2003 года. В июне В.П.Карманов был в очередной раз задержан во время проведения сбора подписей в городе Усть-Каменогорске. Суд признал его виновным в совершении административного правонарушения (организации несанкционированного митинга) и наложил штраф. Случай с В.П.Кармановым, его опыт проведения сбора подписей наглядно показывают, как в Республике Казахстан на практике выполняются Орхусская конвенция и национальное законодательство в области доступа населения к информации и участию в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Материал подготовили Сергей Соляник и Ирина Мануйленко.



СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА



При разборе тяжб они тщательно избегают входить в существо дела; зато кричат, горячатся и говорят до изнеможения, останавливаясь на обстоятельствах, не имеющих к делу никакого отношения. Так в упомянутом уже случае они никогда не выразят желание узнать, какое право имеет мой противник на мою корову и какие доказательства этого права он может представить; но проявят величайший интерес к тому, рыжая ли корова или черная; длинные у нее рога или короткие; круглое ли то поле, на котором она паслась, или четырехугольное; дома ли ее доят или на пастбище; каким болезням она подвержена и т.п.; после этого они начнут справляться с прецедентами, будут откладывать дело с одного срока на другой и через десять, двадцать или тридцать лет придут наконец к какому-нибудь решению.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Наталья МЕДВЕДЕВА,
Экологическое общество “Зеленое спасение”,
г. Алматы, Казахстан.

К ВОПРОСУ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

В 2001 году президент Национальной атомной компании “Казатомпром” М.Джакишев и группа депутатов Мажилиса Парламента предложили внести поправки в Закон Республики Казахстан “Об использовании атомной энергии”. Суть предлагаемых поправок сводилась к тому, чтобы разрешить ввоз и захоронение на территории страны низко- и среднерadioактивных отходов других государств (далее – РАО).

Необходимость внесения поправок обосновывалась тем, что в Казахстане накопилось огромное количество РАО, а государству не хватает средств для их захоронения. Поэтому часть выручки от коммерческих операций с иностранными отходами предлагалось использовать для решения проблем с собственными. Чтобы определить выгодность и целесообразность этого проекта, по словам М.Джакишева, компания “Казатомпром” подготовила его технико-экономическую оценку.

11 ноября 2002 года Экологическое общество “Зеленое спасение”, желая убедиться в обоснованности доводов “Казатомпрома”, направило господину М.Джакишеву письмо с просьбой предоставить расчеты рентабельности ввоза и захоронения радиоактивных отходов других государств на территории страны.

Данный запрос был оставлен М.Джакишевым без внимания. Поэтому 4 февраля 2003 года “Зеленое спасение” было вынуждено обратиться в Алмалинский районный суд города Алматы с иском о предоставлении информации должностным лицом.

И началась судебная волокита...

12 февраля 2003 года судья Г.Чинибекова вопреки требованиям Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) вынесла определение о том, что исковое заявление неподсудно районному суду и должно рассматриваться в Специализированном межрайонном экономическом суде. Это определение было обжаловано Экологическим обществом в Алматинском городском суде.

Коллегия городского суда 13 марта 2003 года определение судьи оставила в силе, а частную жалобу – без удовлетворения.

4 апреля 2003 года иск был подан в экономический суд. Казалось, что теперь дело должно сдвинуться с мертвой точки, но не тут-то было.

Через неделю судья Л.Бабушкина вынесла определение о возвращении искового заявления по причине... неподсудности экономическому суду, дело, согласно требованиям закона, должно рассматриваться в

районном суде по месту нахождения ответчика. Когда представитель истца указал ей на постановление городского суда, судья, сославшись на то, что она его не заметила, посоветовала вновь сдать дело в экономический суд.

18 апреля 2003 года иск был повторно подан в Специализированный межрайонный экономический суд. Но 28 апреля судья С.Курабаева вынесла определение о возвращении искового заявления ввиду... неподсудности экономическому суду! 5 мая 2003 года "Зеленым спасением" была подана частная жалоба на определение судьи. С.Курабаева в нарушение требований ГПК вынесла определение об отказе в приеме жалобы якобы в связи "с пропуском срока исковой давности для подачи частных жалоб". Однако выслать данное определение истцу забыла и ушла в отпуск.

Три месяца понадобилось судам для того, чтобы разобраться, кто же все-таки должен принять иск. Только после того, как "Зеленое спасение" обратилось к председателю Алматинского городского суда с жалобой на произвол судей, Специализированный межрайонный экономический суд приступил к рассмотрению дела по существу, и 23 мая 2003 года состоялось первое судебное заседание.

28 мая на втором судебном заседании ответчик предоставил суду и истцу отзыв на исковое заявление, сопроводительное письмо к документу под названием "Технико-экономическая оценка проекта по захоронению радиоактивных отходов в Республике Казахстан" и сам документ.

В отзыве ответчик высказал несогласие с требованиями истца о предоставлении информации и обосновал его несколькими доводами. Вот первый из них: *"В соответствии с пунктом 4 статьи 18 Конституции Республики Казахстан обязанность обеспечить возможность каждому гражданину ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации возложена на государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации."*

Учитывая, что Экологическое общество "Зеленое спасение" не является гражданином, а Компания не подпадает ни под один из субъектов, указанных в данной статье, у Компании нет конституционной обязанности на предоставление Экологическому обществу "Зеленое спасение" истребуемой информации".*

Читаем отзыв далее: *"В соответствии с п. 1 ст. 6 Закона Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" общественные объединения, к которым относится Экологическое общество "Зеленое спасение", имеют право получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее оздоровлению. Учитывая, что Компания является закрытым акционерным обществом, а данные требования закона "Об охране окружающей среды" распространяются на государственные органы и организации, у Экологического общества "Зеленое спасение" нет права истребовать у Компании информацию, указанную в исковом заявлении".*

На основании отзыва можно сделать вывод, что Экологическое общество "Зеленое спасение" **не имеет права** требовать информацию, а господин М.Джакишев предоставлять ее **не обязан, потому что:**

К вопросу о доступе к информации

1) **Господин М.Джакишев не считает себя руководителем, т.е. должностным лицом организации, которая обязана предоставлять информацию!** Что ж, это его личное дело. Однако от этого он не перестает являться им де-факто. Это следует из Постановления Правительства Республики Казахстан от 25 февраля 2002 года № 245 “Отдельные вопросы закрытого акционерного общества “Национальная атомная компания “Казатомпром””: “*Правительство Республики Казахстан постановляет*

*Министерству энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан в установленном законодательством порядке **обеспечить (! – Прим. ред.):***

- избрание Джакишева Мухтара Еркыновича президентом закрытого акционерного общества “Национальная атомная компания “Казатомпром”.

2) **Экологическое общество “Зеленое спасение” – не гражданин.** Было бы странно, если бы общественная организация была гражданином, но разве члены этой организации, создав ее, перестали быть гражданами Республики Казахстан?

3) **Экологическое общество “Зеленое спасение” как общественное объединение все-таки имеет право на получение информации, но только от государственных структур.**

4) **Национальная атомная компания “Казатомпром” (НАК) – не государственная компания, а закрытое акционерное общество.**

Возникает вопрос: что же, любая негосударственная структура в нашей стране может предложить внести поправки в действующее законодательство, затрагивающие интересы всех членов общества, а общественность не имеет даже права получать информацию об этих инициативах?

Интересно разобраться, действительно ли Национальная атомная компания “Казатомпром” не является государственной?

Существует Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 августа 2001 года № 1098 “О некоторых вопросах акционерных обществ и республиканских **государственных предприятий (национальных компаний)**”. Как видно из его названия, национальные компании – это государственные предприятия.

В Указе Президента Республики Казахстан от 14 июля 1997 года № 3593 “О создании Национальной атомной компании “Казатомпром” говорится:

“1. Правительству Республики Казахстан:

обеспечить в месячный срок преобразование в установленном законодательством порядке открытого акционерного общества “Казатомпром” в Национальную атомную компанию “Казатомпром” (далее – Компания) в форме закрытого акционерного общества со стопроцентной долей государства...”

А в Уголовном кодексе Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167-1 указано, что к лицам, уполномоченным на выполнение **государственных функций**, приравниваются:

“4) лица, исполняющие управленческие функции в государственных орга-

низациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее тридцати пяти процентов” (статья 307).

Вот так негосударственная компания!

И последний аргумент в этом споре — определение Орхусской конвенцией термина “государственный орган”: “Государственный орган” означает:

- а) администрацию на национальном, региональном и другом уровне;
- б) физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде;
- с) любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем органа или лица, указываемого в подпунктах а) или б) выше” (статья 2, пункт 2).

Несмотря на то, что, по мнению господина М.Джакишева, он предоставлять информацию не обязан, Экологическому обществу “Зеленое спасение”, видимо, по недоразумению все-таки была передана “информация” в виде документа с громким названием “Технико-экономическая оценка проекта по захоронению радиоактивных отходов в Республике Казахстан”.

Согласно “Указу Президента Республики Казахстан от 14 июля 1997 года № 3593 “О создании Национальной атомной компании “Казатомпром” Правительство Республики Казахстан должно “...привлекать **в обязательном порядке** Компанию для экспертизы при рассмотрении вопросов о выдаче лицензий на разведку, добычу и переработку ураносодержащих материалов”.

Поэтому мы ожидали увидеть солидный документ, содержащий все необходимые экономические расчеты, научное обоснование, убедительные аргументы и т.д. Ведь на НАК “Казатомпром” возложена серьезная ответственность.

Согласно “Положению о национальном операторе по экспорту и импорту урана и его соединений, ядерного топлива для атомных энергетических станций, специального оборудования и технологий, материалов двойного применения” (приложение к Постановлению Правительства Республики Казахстан от 26 ноября 1997 года № 1659)

“Казатомпром имеет право:

*в установленном законодательством Республики Казахстан порядке, в пределах своей компетенции, вносить предложения по принятию нормативно-правовых актов, а также утверждать методические документы, инструкции и правила, **обязательные для исполнения должностными, юридическими и физическими лицами, в том числе иностранными...**”*

В переданной нам “Технико-экономической оценке проекта...” содержится самая общая информация о радиоактивных отходах, которую можно найти в специализированных справочниках.

Более того, из документа не следует, что его подготовили специалисты “Казатомпрома”: ни на одной из 38 страниц нет печатей, не указано, каким учреж-

К вопросу о доступе к информации

дением он составлен, по чьему заказу, кто исполнители, документ не подписан, не заверен и т.д. Можно ли воспринимать его всерьез? Неужели на основании этих общих рассуждений депутаты должны были вносить изменения в закон, принимать решения, затрагивающие интересы нынешнего и будущих поколений казахстанцев?

Естественно, что Экологическое общество “Зеленое спасение” продолжало настаивать на удовлетворении исковых требований о предоставлении исчерпывающей информации:

- технико-экономического обоснования проекта НАК “Казатомпром” на ввоз и захоронение радиоактивных отходов других стран на территории Республики Казахстан;
- оценки воздействия на окружающую среду;
- заключения государственной экологической экспертизы по проекту;
- заключения научной экспертизы по проекту;
- заключения государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы по проекту.

Эти требования соответствуют положениям Орхусской конвенции и законодательству Республики Казахстан, дающим право заинтересованной общественности получать информацию и участвовать в принятии экологически значимых решений.

Но на третьем судебном заседании 13 июня 2003 года судья Т.И.Белобородова вынесла определение: “В соответствии с п.п.3 ст. 249 ГПК РК, суд оставляет исковое заявление без рассмотрения”, так как “заявление подано лицом, не имеющим полномочий на его предъявление”. Разве не странно, что судам потребовалось четыре месяца, чтобы это разглядеть? Судьи нарушили закон, ведь согласно пункту 4 статьи 154 ГПК исковое заявление в случае, если оно “подписано лицом, не имеющим полномочий на его подписание”, должно быть возвращено в пятидневный срок со дня поступления его в суд!

Экологическое общество продолжало добиваться рассмотрения дела в суде, тем более что 19 июня 2003 года господин М.Джакишев снова выступил в прессе с идеей ввоза радиоактивных отходов других государств в Казахстан и захоронения их в нашей стране.

Следующий ход “Зеленого спасения” — частная жалоба в коллегия по гражданским делам Алматинского городского суда.

6 августа 2003 года коллегия по гражданским делам Алматинского городского суда вынесла постановление: *“Определение Специализированного Межрайонного Экономического суда г.Алматы от 13 июня 2003 года об оставлении искового заявления Экологического общества “Зеленое спасение” к президенту НАК “Казатомпром” Джакишеву М.Е. о предоставлении информации должностным лицом оставить без изменения, а частную жалобу представителя председателя Экологического общества “Зеленое спасение” без удовлетворения”*.

Довод: “... истец (председатель Экологического общества “Зеленое спасение”

ние” С.Г.Куратов — Прим. ред.) документов подтверждающих его полномочия действовать от имени своих членов и граждан не представил суду, поэтому суд пришел к правильному выводу об оставлении заявления без рассмотрения”.

После такого решения коллегии городского суда Экологическому обществу пришлось подать еще не одну жалобу, чтобы доказать свою правоту.

6 октября 2003 года председатель Алматинского городского суда на жалобу в порядке надзора сообщил, что оснований для пересмотра определения Специализированного межрайонного экономического суда и постановления коллегии городского суда нет.

Отказ председателя горсуда рассмотреть частную жалобу в порядке надзора был обжалован в Верховном суде. Коллегия по гражданским делам Верховного суда 5 января 2004 года внесла представление:

“В соответствии с ч.3 ст.387 ГПК основанием к пересмотру в порядке надзора вступивших в законную силу решения, определения, постановления суда является существенное нарушение норм материального либо процессуального права.

Согласно ст. 365 ГПК нормы материального права считаются нарушенными или неправильно примененными, если суд: не применил закон, подлежащий применению; применил закон, не подлежащий применению; неправильно истолковал закон; неправильно применил аналогию закона или аналогию права.

Такие нарушения при рассмотрении данного дела допущены.

Оставляя иск без рассмотрения, суды сослались на то, что истец не представил доверенности от членов общественного объединения, поэтому иск в силу п.п. 3 ст. 249 ГПК подлежит оставлению без рассмотрения.

Однако с этим выводом нельзя согласиться, так как он является ошибочным.

Как видно из материалов дела, экологическое общество “Зеленое спасение” является общественной организацией. Согласно п.2.1., п.2.2. Устава основной целью общества является всемерное содействие улучшению социально-экологической ситуации в Республике Казахстан, предметом его деятельности сбор достоверных данных об экологической ситуации в республике, участие в разработке территориальных и отраслевых рекомендаций по экологическому и социально-экономическому развитию, участие в разработке национальной экологической политики и природоохранного законодательства и другие вопросы в этой области.

Для осуществления своей уставной деятельности общество запросило у ответчика нужную ему информацию и ввиду непредставления таковой обратилось в суд, оспаривая эти действия.

Иск предъявлен обществом не в интересах кого-либо из своих членов, а в связи с осуществлением им самим своей постоянной работы, поэтому доверенности от членов общества при предъявлении вышеназванного иска не требовалось.

В соответствии с п.4.6.2 Устава общества осуществлять действия от

К вопросу о доступе к информации

имени общества без доверенности уполномочен его председатель.

Исковое заявление подписано председателем экологического общества С.Куратовым, то есть лицом, правомочным выступать от его имени.

При таких обстоятельствах, ссылка суда на п.п.3 ст.249 ГПК, которым предусмотрена возможность оставить иск без рассмотрения в случае, если заявление подписано или подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание или предъявление, является необоснованной.

В соответствии с ч.4-1 ст.385, 393 п.п.2 ч.2 ст.394 ГПК вносится представление в надзорную коллегия Алматинского городского суда о пересмотре определения специализированного межрайонного экономического суда г.Алматы от 13 июня 2003 года и постановления коллегии по гражданским делам Алматинского городского суда от 6 августа 2003 года.

Председатель коллегии по гражданским делам С.Раимбаев”.

Однако 26 января 2004 года надзорная коллегия Алматинского городского суда, проигнорировав представление Верховного суда, оставила без изменения определение Специализированного межрайонного экономического суда и постановление коллегии городского суда. В связи с этим Экологическое общество подало надзорную жалобу в Верховный суд.

Желая добиться рассмотрения дела по существу согласно действующему законодательству, Экологическое общество “Зеленое спасение” неоднократно обращалось и в прокуратуру к прокурору Алматинского района города Алматы господину С.К.Сулешеву, к прокурору города Алматы господину С.Онгарбаеву, к Генеральному прокурору Республики Казахстан господину Р.Т.Тусупбекову.

В ответ на обращения о внесении протеста на определение Специализированного межрайонного экономического суда прокурор Алматинского района города Алматы и прокурор города Алматы ответили, что оснований для принесения протеста на определение суда не имеется.

4 декабря 2003 года заместитель Генерального прокурора Республики Казахстан М.Вансов сообщил, что Генеральной прокуратурой рассмотрено обращение о проверке законности определения Специализированного межрайонного экономического суда города Алматы от 13 июня 2003 года.

“Как видно из обжалуемого Вами судебного акта, основанием для оставления иска без рассмотрения явилось отсутствие у истца соответствующей доверенности от граждан, входящих в состав общества с правом представления их интересов в суде.

Полагаем, что вышеуказанное определение суда является законным и обоснованным по следующим основаниям.

Согласно Уставу экологического общества, оно является не коммерческой организацией, добровольно объединяющей граждан, и осуществляет свою деятельность в соответствии с действующим законодательством РК.

Поскольку, гражданским процессуальным законодательством РК предусмотрено, что защита прав и интересов членов организаций осуществляется их представителями по поручению, суд, учитывая, что у истца полномочия

на представление интересов членов общества не были оформлены, обоснованно оставил без рассмотрения иск экологического общества “Зеленое спасение”.

Доводы о том, обжалуемый судебный акт нарушает положения Орхусской Конвенции 1998 г. не убедительны, поскольку из п.4 ст.2 Конвенции следует, что общественность, под которой понимается одно или более чем одно физическое или юридическое лицо, объединенные в ассоциации, организации или группы, создается и действует в соответствии с требованиями национального законодательства той или иной страны, в том числе процессуального.

Учитывая изложенное, оснований для принесения протеста на определение суда от 13.06.2003 г. не имеется”.

В заключение хотелось бы напомнить, что в нашей стране “все равны перед законом и судом” (статья 14 Конституции Республики Казахстан). Не является исключением и глава НАК “Казатомпром” господин М.Джакишев. Он, как должностное лицо и гражданин Казахстана, обязан уважать законы своей страны и знать, что, отказывая общественной организации в предоставлении информации, имеющей важное значение для жизни и здоровья населения, он нарушает основные положения Конституции. Ее статьи 18, 20, 31, 33 обязывают должностное лицо обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, предоставляют право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом, обеспечивают право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей.

Республика Казахстан, став участником Орхусской конвенции, еще раз признала право общественности на получение информации, на участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Однако судебный иск Экологического общества “Зеленое спасение” к главе “Казатомпрома”, возбужденный из-за того, что компания не предоставила информацию, наглядно показал, как должностное лицо пренебрегает правами общественности.

Специализированный межрайонный экономический суд, Алматинский городской суд и прокуратура откровенно встали на защиту должностного лица, сознательно препятствуя общественности в доступе к правосудию, нарушая тем самым действующее законодательство.

Исчерпав все имеющиеся в нашей стране юридические средства, Экологическое общество “Зеленое спасение” вынуждено было обратиться с заявлением в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции.

* В цитируемых документах сохранены орфография и стиль оригинала.

ЗАЯВЛЕНИЕ В КОМИТЕТ ПО СОБЛЮДЕНИЮ НОРМ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

I. Информация о заявителе, подавшем заявление

Полное название обратившейся организации или имя лица (лиц):

Экологическое общество “Зеленое спасение”.

Постоянный адрес: Казахстан, 480091, г. Алматы, ул. Шагабутдинова, 58, кв. 28.

Телефон: 8 3272 403204. Факс: 8 3272 403204.

Электронная почта: <ecoalmati@nursat.kz>.

Фамилия, имя: Сергей Куратов.

Должность: председатель Экологического общества “Зеленое спасение”.

Полное название обратившейся организации или имя лица (лиц):

Жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД г.Алматы, Казахстан:

Бендзя Ираида Николаевна, Егорова Людмила Ивановна.

Постоянный адрес:

Бендзя Ираида Николаевна, адрес...

Егорова Людмила Ивановна, адрес...

II. Государство, которого касается заявление

Республика Казахстан.

III. Факты заявления

В 1989 году для электроснабжения элитного жилого района в юго-восточной части Алматы был проложен подземный кабель протяженностью один километр (рабочий проект ПС-110/10 кВ “Самал” с ЛЭП 110 кВ). Строители использовали экспериментальный кабель, ранее нигде не проходивший длительных эксплуатационных испытаний. Через несколько лет по техническим причинам возникла аварийная ситуация, которая привела к постоянным перебоям в электроснабжении. Поэтому аким Алматы принял решение (№ 42 от 19.01.2001 года) о замене аварийной кабельной линии (КЛ) воздушной линией электропередачи (ЛЭП 110 кВ) (прил. № 1).* Для этого был подготовлен рабочий проект “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант – ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)”.

15 ноября 2000 года акимом Алматы утвержден акт (прил. № 2) выбора площадки под строительство. В соответствии с ним для трассы ВЛ 110 кВ были выбраны узкие улицы микрорайона Горный Гигант и городка МВД. Акт согласован Департаментом архитектуры и градостроительства, Алматинским городским территориальным управлением охраны окружающей среды (АГТУООС), Городским санитарно-эпидемиологическим управлением (ГСЭУ). Однако ГСЭУ не выдало “Заключение на отвод земельного участка под строительство” (форма № 310/у), которое является обязательным приложением к акту. Кроме того, акт не был согласован с Городским комитетом по управлению земельными ресурсами.

Выбор площадки под строительство трассы, согласование и утверждение акта проводились без учета требований действующих “Правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт” (Правила), утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 октября 1997 года № 1436. Правила требуют, чтобы “при прохождении трасс воздушных и кабельных линий по селитебной территории городских и сельских поселений руководствовались требованиями, изложенными в пунктах 7.8-7.13 Строительных норм и правил 2.07.01-89 (СНиП 2.07.01-89) “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений”. В соответствии со СНиП 2.07.01-89 (раздел “Электро-, тепло-, холодо- и газоснабжение, связь, радиовещание и телевидение”, пункты 7.8, 7.9) воздушные линии **электропередачи напряжением 110 кВ** и выше должны размещаться **за пределами селитебной территории**. Аналогичные требования содержатся в СНиП РК Б.2.2-1-96 (пункты 7.14, 7.18) “Планировка и застройка районов индивидуального жилищного строительства”. В соответствии с Правилами для воздушной линии электропередачи 110 кВ должна быть создана защитная зона шириной порядка 40 метров, в которой запрещена любая деятельность, не связанная с эксплуатацией ЛЭП. Поэтому не может быть и речи о проживании в ней людей, о работе на приусадебных участках, о размещении газовых сетей и других коммуникаций.

Учитывая особенности выбранной под строительство площадки, исходя из требований Правил, в Горном Гиганте и городке МВД необходимо было проложить кабель, а не возводить воздушную линию. Чтобы не возникали аварийные ситуации, следовало использовать не экспериментальный кабель, а кабель марки XLPE/PVC, XLPE/PE, стандарт IEC 840.

3 апреля 2001 года на рабочий проект “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)” было выдано положительное заключение государственной экологической экспертизы № 3-4-6-568 АГТУООС (прил. № 3).

27 апреля 2001 года Республиканское государственное предприятие (РГП) “Госэкспертиза” Казстройкомитета “рекомендовало к утверждению” рабочий проект “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)” (прил. № 4). В обеих экспертизах утверждается, что проект выполнен в соответствии с действующими нормами и правилами.

27 апреля 2001 года после неоднократных запросов жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД (около шестисот человек) получили ответ из акимата города Алматы, из которого узнали, что их дома попали в охранную зону ЛЭП.

30 ноября 2001 года Казахская республиканская санитарно-эпидемиологическая станция (КРСЭС), проведя санитарно-эпидемиологическую экспертизу рабочего проекта “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)”, вынесла заключение — “отклоняется от согласования” (прил. № 5).

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

13 декабря 2001 года, т.е. с опозданием на целый год, ГСЭУ Алматы выдало положительное “Заключение на отвод земельного участка под строительство” (форма № 310/у) (прил. № 6).

14 декабря 2001 года с опозданием на целый год аким города издал постановление “О предоставлении земельного участка во временное безвозмездное землепользование закрытому акционерному обществу “Алматы Пауэр Консолидейтед” в Медеуском районе” (ЗАО “АПК”), что говорит о нарушении законодательства при проектировании (прил. № 7).

21 июня 2002 года КРСЭС согласовала проект в нарушение статьи 35 закона “Об охране окружающей среды”. Эксперты руководствовались не действующими экологическими нормативами качества окружающей среды, которыми предусматривается создание охранной зоны ВЛ, а только замерами напряженности электрического поля. В то же время замеры напряженности магнитного поля не проводились (прил. № 8).

Позиция Комитета по государственному энергетическому надзору

28 мая 2001 года письмом № 17-17-167 Комитет по государственному энергетическому надзору (“Казэнергонадзор”) предложил ЗАО “АПК” “перепроектировать воздушную линию 110 кВ в обход поселка Горный Гигант”, что “соответствует “Правилам охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт” (прил. № 9).

10 августа 2001 года “Казэнергонадзор”, не проведя государственную энергетическую экспертизу, меняет свое решение. Письмом № 17-02-231 он согласовывает проект: “Принимая во внимание излагаемые ЗАО “АПК” доводы в письмах № 001-1893 от 15 июня и 002-2569 от 9 августа, Комитет по государственному энергетическому надзору разрешает строительство линии электропередачи в установленном порядке, с соблюдением действующего законодательства и нормативных правовых актов” (прил. № 10).

26 сентября 2001 года Комитет уведомил о принятом решении Департамент Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по надзору за законностью деятельности государственных органов (прил. № 11).

Как показали дальнейшие события, при принятии решений судебные органы и органы прокуратуры обращают внимание главным образом на соблюдение всех формальностей, например, наличие согласований. При этом они не подвергают сомнению данные документы и не учитывают, соблюдены ли все требования действующих нормативных правовых актов.

Позиция Министерства охраны окружающей среды

Особо следует отметить позицию Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (МПРООС), реорганизованного 28 августа 2002 года в Министерство охраны окружающей среды (МООС). Министерство несет ответственность за выполнение Орхусской конвенции.

24 декабря 2001 года министерство в письме, направленном в администрацию Президента, сообщило, что “прорабатывает вопрос о признании заключения

государственной экологической экспертизы на указанный проект недействительным, так как было нарушено требование статьи 15 Закона РК “Об экологической экспертизе”, в связи с тем, что “на экспертизу принят проект без результатов учета общественного мнения” (прил. № 12).

22 января 2002 года под давлением общественности и депутатов Парламента Алматинское городское территориальное управление охраны окружающей среды по поручению Комитета охраны окружающей среды МПРООС провело повторную государственную экологическую экспертизу и опять согласовало проект. В заключении утверждается, что проект выполнен с соблюдением норм и правил (прил. № 13).

Жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД, которые уже обращались в министерство, снова направили в его адрес коллективное обращение, туда же поступил запрос депутата Мажилиса Парламента.

15 мая 2002 года Комитет охраны окружающей среды МПРООС направил письмо в АГТУООС, в котором указывается, что “Управление государственной экологической экспертизы, рассмотрев повторное заключение государственной экологической экспертизы Алматинского городского территориального управления охраны окружающей среды от 22.01.02 № 3-8-144 по разделу “Охрана окружающей природной среды” рабочего проекта “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)”, отмечает, что в нарушение статьи 15 Закона Республики Казахстан “Об экологической экспертизе” экспертиза проведена **без учета общественного мнения**”. На основании статьи 17 закона “Об экологической экспертизе” Комитет охраны окружающей среды МПРООС отозвал заключение экологической экспертизы АГТУООС от 22.01.02 № 3-8-144 “до выяснения всех обстоятельств, связанных с претензиями местного населения” (прил. № 14).

24 июня 2002 года о принятом решении министерство проинформировало депутата Парламента, указав, “что остались некоторые спорные моменты в части оценки влияния объектов на санитарно-эпидемиологическую ситуацию и здоровье населения”, и, учитывая “значительный отрицательный общественный резонанс со стороны проживающего в данном районе населения”, АГТУООС было дано поручение совместно с органами санитарно-эпидемиологической службы “провести дополнительные общественные слушания по данному проекту с выяснением всех проблемных вопросов”. В письме сообщается, что отзыв экспертизы приостанавливает хозяйственную деятельность по реализации проекта. Однако строительство, начатое 24 мая 2002 года, фактически министерством не приостанавливалось (прил. № 15).

4 июля 2002 года якобы по “инициативе” комитетов общественного самоуправления и жителей Горного Гиганта и под председательством заместителя акима Медеуского района (!) были срочно проведены “**заключительные**” общественные слушания. **Жители Горного Гиганта и городка МВД, возле домов которых уже полным ходом шло строительство ВЛ, на слушания не были приглашены**, их успешно заменили другими людьми. Это позволило принять

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

решение “с учетом интересов различных групп населения”: “Строительство ВЛ 110 кВ в поселке Горный Гигант... является единственно правильным решением в части электроснабжения юго-восточной части города Алматы” (прил. № 16).

6 августа 2002 года МПРООС, получив материалы данных слушаний, отменило распоряжение о приостановке действия государственной экологической экспертизы от 22 января 2002 года.

16 октября 2002 года МООС письмом № 04-05-09/3086 в ответ на обращение жителей подтвердило, что распоряжение о приостановке действия государственной экологической экспертизы отменено на законном основании (прил. № 17).

Специалисты министерства в течение года, отвечая на жалобы и запросы жителей, не смогли или не захотели разобраться, что в заключениях государственной экологической экспертизы, которая проводилась дважды, не отмечены нарушения СНиП 2.07.01-89 “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений” и СНиП РК Б.2.2-1-96 (пункты 7.14, 7.18) “Планировка и застройка районов индивидуального жилищного строительства”. К концу октября 2002 года воздушная линия была построена, и начались ее испытания.

Мнения экспертов

Чтобы найти дополнительные аргументы для диалога с официальными органами, местные жители обратились к ученым и общественным организациям с просьбой провести независимые экспертизы.

25 февраля 2002 года специалисты Научного центра гигиены и эпидемиологии Министерства здравоохранения Республики Казахстан подготовили заключение, в котором отмечается, что “проект строительства высоковольтной воздушной линии напряжением 110 кВ выполнен с грубейшими нарушениями законодательства Республики Казахстан”, и **протест жителей обоснован** (прил. № 18).

4 марта 2002 года Экологическое общество “Зеленое спасение” подготовило отклик на заключение государственной экологической экспертизы, в котором отмечается, что жители имеют все основания поставить вопрос о признании недействительным заключения государственной экологической экспертизы по рабочему проекту “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант – ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)” в соответствии со статьей 38, пункт 1, подпункты 1), 2) и 3) закона “Об экологической экспертизе” (прил. № 20).

10 апреля 2002 года специалисты Национального центра гигиены труда и профессиональных заболеваний Минздрава подготовили экспертную оценку проекта, в которой указано, что нарушены требования ряда СНиП, поэтому они считают “**озабоченность населения вполне оправданной**” (прил. № 19).

21 октября 2002 года Республиканское гражданское движение “За правовой Казахстан” подготовило заключение правовой экспертизы постановления акимата Алматы от 14 декабря 2001 года. В заключении говорится, что аким и акимат Алматы допустили следующие нарушения земельного законодательства:

1. “Размещение ЛЭП произведено с нарушениями строительных норм и правил.
2. Для данной ЛЭП не созданы обязательные охранные зоны.
3. Акиматом г.Алматы вынесено постановление, которое возлагает на Алматинский городской комитет по управлению земельными ресурсами изъятие у собственников земельных участков, необходимых для строительства ЛЭП. Однако основания для изъятия земельных участков точно не определены, кроме того, изъятие поручено ненадлежащему органу.
4. Если будет доказано, что основания для изъятия (выкупа) земельных участков для государственных надобностей все же имеются, то акимат г.Алматы полностью проигнорировал порядок такого изъятия (выкупа).
5. Постановление акимата г.Алматы № 3/328-34 от 14 декабря 2001 года “О предоставлении земельного участка во временное безвозмездное землепользование” не содержит некоторых обязательных реквизитов.
6. Временное занятие территории института КНБ предполагается произвести без должных на то оснований и с нарушением законного порядка.
7. На землях автомобильных дорог предполагается размещение объекта, не совместимого с целевым назначением этих земель” (прил. № 21).

Результаты обращений в судебные органы и органы прокуратуры

8 июня 2001 года И.Н.Бендзя от имени местных жителей подала иск в Алматинский городской суд об отмене решения акима города и запрещении строительства ВЛ.

25 июня 2001 года городской суд отказал в удовлетворении искового требования (прил. № 22).

28 сентября 2001 года Верховный суд, рассмотрев апелляционную жалобу истца, отменил решение городского суда и направил дело на новое рассмотрение в Бостандыкский районный суд города Алматы. В постановлении Верховного суда указывается, что “выводы суда нельзя признать обоснованными, они не вытекают из материалов дела”. Верховный суд постановил, что при новом рассмотрении дела суду следует “проверить соответствие проекта строительства ВЛ действующим нормативным актам, регламентирующим таковое... выяснить, нарушаются ли права и охраняемые законом интересы жителей микрорайона Горный Гигант” (прил. № 23).

После этого постановления состоялось множество судебных разбирательств в судах разных уровней, но всякий раз решения выносились не в пользу жителей. 1 декабря 2003 года председатель коллегии по гражданским делам Верховного суда отказался рассматривать жалобу жителей “...поскольку в соответствии со ст. 65 ГПК Вами не представлено бесспорных и убедительных доказательств, свидетельствующих о том, что ВЛ 110 кВ создает реальную угрозу для жизни и здоровья людей, судом принято правильное решение об отказе в удовлетворении заявленных требований” (прил. № 24).

22 мая 2002 года в микрорайон Горный Гигант прибыла техника. ЗАО “АПК” намеревалось начать строительство ВЛ 110 кВ, но прокуратура г.Ал-

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

маты запретила производить работы на основании постановления Генеральной прокуратуры от 8 мая 2002 года, назначившей надзорную проверку.

24 мая 2002 года ЗАО “АПК” вновь решило начать работы. В этот раз строителей сопровождали сотрудники Медеуского РУВД и ОМОНа. Недоумевающие жители попросили дать разъяснения. Заместитель акима Медеуского района зачитал им новое постановление Генерального прокурора Р.Т.Тусупбекова от 23 мая 2002 года. Генеральный прокурор **без всяких оснований и объяснений отменил постановление от 8 мая 2002 года о приостановлении решений суда** (прил. № 25).

Люди были потрясены, не могли этому поверить и попытались противостоять незаконному строительству. Однако по указанию акима Медеуского района сотрудники РУВД и ОМОНа стали избивать и разгонять жителей, среди которых были старики, женщины и дети. Впоследствии пятеро жителей микрорайона Горный Гигант, трое из которых преклонного возраста, в том числе истец И.Н.Бендзя с дочерью, были привлечены районным судом к административной ответственности. И.Н.Бендзя была схвачена ОМОНовцами, которые протащили ее по футбольному полю, где собрались люди. Ее дочь пыталась защитить мать.

Позже Медеуским райсудом был привлечен к административной ответственности муж И.Н.Бендзя – И.И.Бендзя. Его обвинили в том, что он якобы самовольно захватил землю и передвинул забор вплотную к проезжей части. Поэтому строители вынуждены были поставить опору рядом с забором. В результате, защищая свои конституционные права, все взрослые члены семьи И.Н.Бендзя оказались на скамье подсудимых.

Обращения жителей и депутатов Парламента в органы прокуратуры всех уровней также не дали положительных результатов. Ответы были однозначные – оснований для принесения протестов на решения судов не имеется ввиду признания законности выводов экспертиз (прил. № 26).

Приведенные факты свидетельствуют о том, что жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД, а также заинтересованная общественность “на стадиях, предшествующих принятию решения”, не могли получить информацию о планируемом строительстве ВЛ. Экологически значимые решения были приняты без учета общественного мнения. Местным жителям не удалось добиться справедливого решения проблемы судебным путем. Заключение государственных экологической, санитарно-эпидемиологической, строительной и энергетической экспертиз, на основании которых были приняты судебные решения, подготовлены с нарушением действующих нормативных правовых актов. Ратифицировав Орхусскую конвенцию, Казахстан взял на себя обязательства перед международным сообществом по ее выполнению. Но на практике ни административные, ни судебные органы не соблюдают положения конвенции.

Жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД столкнулись с ярким проявлением паралича власти. Государственные органы во всеуслышание заявляют о

признании прав человека, но на практике не обеспечивают ни их соблюдение, ни их защиту! Поэтому граждане Казахстана вынуждены обращаться в международные организации для защиты своих прав.

IV. Природа утверждаемого несоблюдения

По нашему мнению, все вышеизложенные факты подтверждают нарушение прав общественности на доступ к информации, на участие в процессе принятия экологически значимых решений и на доступ к правосудию.

V. Положения конвенции, имеющие отношение к заявлению

Статья 6, пункты 2, 3, 4, 6, 7, 8.

Статья 9, пункты 3, 4.

VI. Использование внутренних и международных средств защиты прав

В течение трех лет граждане неоднократно обращались в судебные органы, органы прокуратуры и административные органы всех уровней, а также к депутатам Парламента (см. пункт I).

Результаты обращений в международные организации

28 октября 2002 года на месте строительства ВЛ побывал представитель Центра ОБСЕ в городе Алматы.

15 ноября 2002 года информация о ситуации в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД была доведена до сведения участников конференции Трансперенси Интернешнл “Антикоррупционные инициативы в Центральной Азии”.

4 сентября 2003 года Центр ОБСЕ в городе Алматы направил письма министрам здравоохранения и охраны окружающей среды Республики Казахстан, выразив в них озабоченность по поводу “сложившейся напряженной ситуации” в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД (прил. № 27).

Министерство охраны окружающей среды ответило письмом № 02-05-07/5359 от 11.11.03: “В отношении Заключения государственной экологической экспертизы Алматинского ГТУООС на проект строительства ЛЭП считаем, что оно отвечает всем требованиям в области окружающей среды и выдано на основании Протокола общественных слушаний и заключения Республиканской СЭС “О согласовании проекта” от 21 июня 2001 года № 41-2/10” (прил. № 28).

Министерство здравоохранения ответило письмом № 07-21-9135 от 08.11.2003 года: “Решением Бостандыкского районного суда г.Алматы от 13 сентября 2002 года истцам Егоровой Л.И., Бендзя И.Н. было отказано в удовлетворении исковых требований на тех основаниях, что все представленные ответчиками документы соответствуют требованиям законодательства РК и при заключении всех договоров были соблюдены требования действующего законодательства” (прил. № 29).

8 сентября 2003 года представитель жителей микрорайона Горный Гигант выступил на Международной конференции “Электромагнитные поля и здоровье человека”, организованной Министерством здравоохранения. Но никакой реакции со стороны организаторов конференции не последовало.

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

VII. Конфиденциальность

Информация не является конфиденциальной.

VIII. Вспомогательные документы (копии)

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями от 7 октября 1998 г.)

Статья 1.

1. Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются **человек, его жизнь, права и свободы**.

Статья 6.

1. В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и **частная собственность**.

Статья 12.

1. В Республике Казахстан **признаются и гарантируются права и свободы** человека в соответствии с Конституцией.

2. **Права и свободы** человека принадлежат каждому от рождения, **признаются абсолютными и неотчуждаемыми**, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Статья 14.

1. **Все равны перед законом и судом.**

2. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, **места жительства** или по любым иным обстоятельствам.

Статья 15.

1. Каждый имеет **право на жизнь**.

Статья 17.

1. **Достоинство человека неприкосновенно.**

2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или **унижающему человеческое достоинство** обращению или наказанию.

Статья 29.

1. Граждане Республики Казахстан имеют **право на охрану здоровья**.

Статья 31.

1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, **благоприятной для жизни и здоровья человека**.

2. Скрытие должностными лицами **фактов** и обстоятельств, **угрожающих жизни и здоровью людей**, влечет ответственность в соответствии с законом.

**Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 года № 160-1
“Об охране окружающей среды”**

Статья 5. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды

1. Каждый гражданин и лица без гражданства, а также иностранцы, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду, достоверную информацию об ее состоянии и мерах по ее улучшению...

Статья 35. Основные задачи и требования экологического нормирования

Экологическое нормирование ставит целью установление научно обоснованных предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность и охрану здоровья населения, обеспечивающих предотвращение загрязнения окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов.

В основные задачи экологического нормирования входят:

установление экологических норм и определение их влияния на здоровье человека, охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов;
установление предельно допустимых величин и уровней вредных воздействий на окружающую среду.

Не допускается завышение установленных нормативов качества окружающей среды или замена их на временные и заниженные нормы.

Допускаются изменения величин нормативов в сторону ужесточения в зависимости от конкретных экологических условий территорий.

Утвержденные экологические нормативы являются обязательными для всех юридических и физических лиц, подлежат опубликованию и свободному распространению.

**Закон Республики Казахстан от 18 марта 1997 г. № 85-1
“Об экологической экспертизе”**

Статья 3. Цели экологической экспертизы

Целями экологической экспертизы являются:

1) предотвращение возможных негативных последствий реализации планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на здоровье населения и окружающую среду;

2) оценка соответствия экологическим требованиям планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации.

Статья 15. Требования, предъявляемые к документации, передаваемой на государственную экологическую экспертизу

1. В составе документации, передаваемой на государственную экологическую экспертизу, заказчик обязан представить:

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

1) комплексную эколого-социальную и экономическую оценку воздействия планируемой деятельности на состояние окружающей среды, здоровье населения на весь период осуществления этой деятельности и заявление об экологических последствиях этой деятельности;

2) документы согласования о реализации планируемой деятельности с центральными и местными исполнительными органами, а также результаты учета общественного мнения в соответствии с порядком, устанавливаемым центральным исполнительным органом Республики Казахстан в сфере охраны окружающей среды.

Статья 38. Признание заключений экологической экспертизы недействительными

1. Заключения экологической экспертизы могут быть признаны недействительными в случае, когда при их подготовке допущены:

1) нарушения процедуры проведения экологической экспертизы;

2) невыполнения или искажения экологических норм и правил, требований экологической безопасности, охраны окружающей среды, эффективного использования и воспроизводства природных ресурсов;

3) нарушения права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, других экологических прав и интересов населения, прав участников эколого-экспертного процесса;

4) иные случаи, нарушающие права сторон, участвующих в экологической экспертизе.

2. Орган экологической экспертизы несет ответственность за принимаемые им решения в порядке, установленном действующим законодательством Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан от 8 июля 1994 г. № 110-ХІІІ “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”

Статья 3. Право граждан на благоприятную среду обитания

Каждый гражданин Республики Казахстан имеет право на благоприятную среду обитания, факторы которой не должны оказывать отрицательного влияния на состояние здоровья настоящего и будущих поколений.

Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 г. № 242-ІІ “Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан”

Статья 7. Права граждан на благоприятную среду населенных пунктов

Граждане как потребители результатов архитектурной, градостроительной и строительной деятельности имеют право:

1) на благоприятную, применительно к данной местности, среду обитания и жизнедеятельности в пределах территории населенного пункта (поселения) в

соответствии с государственной градостроительной политикой в части расселения и размещения производительных сил, с градостроительными требованиями к зонированию территорий, **нормами экологической и санитарно-гигиенической безопасности** и уровнем обеспеченности данной местности инфраструктурой.

Статья 28. Государственная система нормативных документов в области архитектуры, градостроительства и строительства

1. ...Государственные нормативы (государственные нормативные документы) в области архитектуры, градостроительства и строительства являются составной частью законодательства Республики Казахстан.

2. Государственная система нормативных документов в области архитектуры, градостроительства и строительства включает:

- 1) государственные градостроительные нормативы и регламенты;
- 2) государственные строительные нормы и правила, строительные нормы, своды правил по проектированию и строительству, нормы технологического проектирования.

Статья 49. Жилая зона

3. В жилой зоне допускается размещение гостиниц, наземных и подземных гаражей, открытых стоянок автомобильного транспорта, **а также производственных объектов, размещение и деятельность которых не оказывает воздействия на окружающую среду, требующего устройства санитарно-защитных зон.**

Статья 63. Проект строительства

1. Проект строительства (строительный проект) как основная часть проектной (проектно-сметной) документации для строительства должен содержать градостроительную обоснованность местоположения объекта, экономические, архитектурные, объемно-планировочные, функциональные, технологические, конструктивные, инженерные, природоохранные и иные решения в объеме, необходимом для ведения строительства и сдачи объекта в эксплуатацию.

3. Проект строительства разрабатывается:

- 1) на основании задания на проектирование, утвержденного заказчиком, материалов по выбору и отводу (разрешению на использование) земельного участка (площадки, трассы), технических условий инженерного и коммунального обеспечения объекта, результатов инженерных изысканий, иных исходных данных, включая результаты предпроектной деятельности заказчика.

**Закон Республики Казахстан от 24 января 2001 г. № 152-III
“О земле”**

Статья 87. Использование земель населенных пунктов

1. Все земли городов, поселков, сельских населенных пунктов используются в соответствии с их генеральными планами, проектами планировки и застройки и проектами земельно-хозяйственного устройства территории.

2. Земельные участки из земель общего пользования могут предоставляться гражданам и юридическим лицам во временное землепользование под размеще-

Заявление в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

ние сооружений облегченного типа (торговые палатки, киоски, рекламные сооружения, стоянки и другие объекты сервиса) без ущерба для общего пользования.

Статья 91. Зоны с особыми условиями пользования землей

1. В целях обеспечения безопасности населения и создания необходимых условий для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов устанавливаются зоны, в пределах которых ограничиваются или запрещаются те виды деятельности, которые несовместимы с целями установления зон.

2. К зонам с особыми условиями пользования землей относятся:

- 1) санитарно-защитные зоны промышленных предприятий;
- 5) охранные зоны магистральных трубопроводов, линий связи, радиификации и электропередачи.

3. Земли, включенные в зоны с особыми условиями пользования, обозначаются на местности специальными знаками. Эти земли изъятию у собственников и землепользователей не подлежат, за исключением первого пояса зоны охраны водозаборных сооружений.

4. Границы указанных зон и режим использования земель в них определяются органом, принявшим решение о предоставлении земель в собственность или землепользование, в соответствии с нормами и проектно-технической документацией.

Правила охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт (утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 октября 1996 года № 1436)

1. Настоящие Правила вводятся в целях обеспечения сохранности электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт, создания нормальных условий эксплуатации, предотвращения повреждений высоковольтных электрических сетей, вызывающих перерывы в обеспечении потребителей электроэнергией, а также предотвращения несчастных случаев среди населения.

Настоящие Правила распространяются на все действующие, проектируемые и сооружаемые высоковольтные сети Республики Казахстан и обязательны для выполнения на ее территории всеми организациями, физическими и юридическими лицами, землепользователями и землевладельцами.

При прохождении трасс воздушных и кабельных линий по селитебной территории городских и сельских поселений следует руководствоваться требованиями, изложенными в пунктах 7.8 - 7.13 СНиП 2.07.01-89 "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений".

4. Охранные и санитарно-защитные зоны электрических сетей устанавливаются:

вдоль воздушных линий электропередачи в виде земельного участка и воздушного пространства, ограниченных вертикальными плоскостями, отстоящими по обе стороны линии от крайних проводов при неотклоненном их положении на расстоянии:

для линий напряжением до 20 кВ – 10 м, 35 кВ – 15 м, 110 кВ – 20 м.

Строительные нормы и правила.

СНиП 2.07.01-89. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. — Москва, 1994.

Электро-, тепло-, холодо- и газоснабжение, связь, радиовещание и телевидение.

7.8. Воздушные линии электропередачи напряжением 110 кВ и выше следует размещать за пределами селитебной территории.

Прокладку электрических сетей напряжением 110 кВ и выше к понизительным подстанциям глубокого ввода в пределах селитебной территории крупнейших и крупных городов следует предусматривать кабельными линиями.

Строительные нормы и правила Республики Казахстан.

Планировка и застройка районов индивидуального жилищного строительства. СНиП РК Б.2.2-1-96. — Алматы, 1996.

7.14. Воздушные линии электропередачи напряжением 110 кВ и выше следует размещать за пределами территории индивидуальной жилой застройки.

Резюме

(Смотри приложение № 30).

Подписи:

С.Г.Куратов, И.Н.Бендзя, Л.И.Егорова.

17 марта 2004 года.

* Приложения в материал не включены, так как они являются объемными многостраничными документами. Ссылки на них в тексте сохранены как образец заполнения документа.



РЕЗЮМЕ К ЗАЯВЛЕНИЮ В КОМИТЕТ ПО СОБЛЮДЕНИЮ НОРМ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Хронология событий, связанных со строительством воздушной ЛЭП 110 кВ в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД

15 ноября 2000 года утвержден акт выбора площадки под строительство.

19 января 2001 года аким города Алматы принял решение, согласно которому закрытое акционерное общество “Алматы Пауэр Консолидейтед” (ЗАО “АПК”) должно осуществить проектирование и строительство ВЛ 110 кВ, чтобы заменить аварийную кабельную линию в густонаселенном микрорайоне Горный Гигант и городке МВД.

3 апреля 2001 года на рабочий проект “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)” было дано положительное заключение государственной экологической экспертизы № 3-4-6-568, утвержденное АГТУООС.

27 апреля 2001 года Республиканское государственное предприятие (РГП) “Госэкспертиза” Казстройкомитета **рекомендовало к утверждению** рабочий проект “ЛЭП 110 кВ ПС 220 кВ Горный Гигант — ПС Самал (перевод КЛ в ВЛ)”.

В обеих экспертизах утверждается, что рабочий проект выполнен в соответствии с действующими нормативами, что не соответствует действительности.

28 мая 2001 года Комитет по государственному энергетическому надзору предлагает ЗАО “АПК” “перепроектировать воздушную линию 110 кВ в обход поселка Горный Гигант”, что “соответствует “Правилам охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт”.

10 августа 2001 года Комитет изменил свое мнение и разрешил строительство линии электропередачи в установленном порядке, с соблюдением действующего законодательства и нормативных правовых актов.

30 ноября 2001 года Казахская республиканская санитарно-эпидемиологическая станция (КРСЭС), проведя санитарно-эпидемиологическую экспертизу проекта ВЛ 110 кВ, вынесла заключение — “отклоняется от согласования”.

13 декабря 2001 года, т.е. с опозданием на целый год, ГСЭУ Алматы выдало положительное “Заключение на отвод земельного участка под строительство” (форма № 310/у).

14 декабря 2001 года с опозданием на год аким города Алматы издал постановление “О предоставлении земельного участка во временное безвозмездное землепользование ЗАО “АПК” в Медеуском районе”.

24 декабря 2001 года в письме МПРООС в адрес администрации Президента сообщалось, что прорабатывается вопрос о признании заключения государственной экологической экспертизы на указанный проект недействительным.

22 января 2002 года Алматинское городское территориальное управление охраны окружающей среды провело повторную экспертизу и опять согласовало проект.

15 мая 2002 года Комитет охраны окружающей среды МПРООС вновь отозвал заключение экологической экспертизы АГТУООС от 22.01.02 № 3-8-144 “до выяснения всех обстоятельств, связанных с претензиями местного населения”.

21 июня 2002 года КРСЭС согласовала проект.

4 июля 2002 года были проведены “заключительные” общественные слушания. Жители улиц, где в это время уже полным ходом шло строительство ВЛ, на слушания даже не были приглашены, их успешно заменили другими гражданами.

6 августа 2002 года Комитет охраны окружающей среды, получив материалы данных слушаний, отменил распоряжение о приостановке действия государственной экологической экспертизы от 22 января 2002 года.

К концу октября 2002 года воздушная линия 110 кВ была построена.

16 октября 2002 года МООС письмом № 04-05-19/3086 в ответ на обращение жителей подтвердило, что распоряжение о приостановке действия государственной экологической экспертизы отменено на законном основании.

Параллельно с государственными были проведены независимые экспертизы проекта

25 февраля 2002 года специалисты Научного центра гигиены и эпидемиологии Минздрава Республики Казахстан составили экспертное заключение.

4 марта 2002 года Экологическое общество “Зеленое спасение” подготовило отклик на заключение государственной экологической экспертизы по рабочему проекту ВЛ 110 кВ.

10 апреля 2002 года специалисты Национального центра гигиены труда и профессиональных заболеваний Минздрава дали экспертную оценку.

21 октября 2002 года Республиканское гражданское движение “За правовой Казахстан” подготовило заключение правовой экспертизы на постановление акимата города Алматы от 14 декабря 2001 года.

Результаты обращений в судебные органы

8 июня 2001 года И.Н.Бендзя от имени местных жителей подала иск в городской суд об отмене решения акима города и о запрете строительства ВЛ.

25 июня 2001 года городской суд отказал И.Н.Бендзя в удовлетворении искового требования.

18 сентября 2001 года Верховный суд, рассмотрев апелляционную жалобу истца, отменил решение городского суда и направил дело на новое рассмотрение.

9 ноября 2001 года Бостандыкский районный суд Алматы своим определением обязал Республиканскую СЭС провести санитарно-эпидемиологическую экспертизу.

5 февраля 2002 года судья Бостандыкского районного суда отказывает в удовлетворении исковых требований. Судья проигнорировал требования Верховного суда.

12 апреля 2002 года коллегия городского суда города Алматы оставила решение Бостандыкского районного суда в силе.

23 апреля 2002 года была подана надзорная жалоба Генеральному прокурору на решение Бостандыкского районного суда от 5 февраля 2002 года и постановление городского суда Алматы от 12 апреля 2002 года.

8 мая 2002 года Генеральный прокурор вынес постановление о приостановлении исполнения вышеназванных судебных решений по гражданскому делу.

23 мая 2002 года Генеральный прокурор без объяснений и оснований **отменил свое постановление от 8 мая 2002 года о приостановлении решений суда.**

5 июля 2002 года председатель Алматинского городского суда М.Т.Алимбеков отказывает в рассмотрении надзорной жалобы в надзорной коллегии, считая, что “судебные инстанции обоснованно пришли к выводу о том, что проект соответствует существующим правилам и нормам, согласован со всеми заинтересованными инстанциями и его осуществление является правомерным”.

14 октября 2002 года председатель по гражданским делам Верховного суда отказывает в рассмотрении дела в надзорном порядке, считая, что “...специально уполномоченные органы окончательно определили отсутствие вредного воздействия строительства ВЛ на жизнь и здоровье жителей микрорайона Горный Гигант и внесли ясность в спорный вопрос”.

В феврале 2002 года жители подали новый иск о признании недействительными экологической и строительной экспертиз, а также постановления акимата города Алматы по отводу земли.

1 июля 2002 года состоялось судебное заседание, на котором судья Бостандыкского районного суда вынесла **определение о немедленном приостановлении строительства ВЛ 110 кВ.**

19 июля 2002 года коллегия городского суда отменяет определение районного суда.

31 августа 2002 года началось повторное рассмотрение иска по существу.

13 сентября 2002 года после трех заседаний судья отклонил требования истцов в полном объеме.

26 сентября 2002 года была подана апелляционная жалоба в городской суд на решение Бостандыкского районного суда от 13 сентября 2002 года.

22 ноября 2002 года коллегия по гражданским делам Алматинского городского суда оставила решение районного суда в силе.

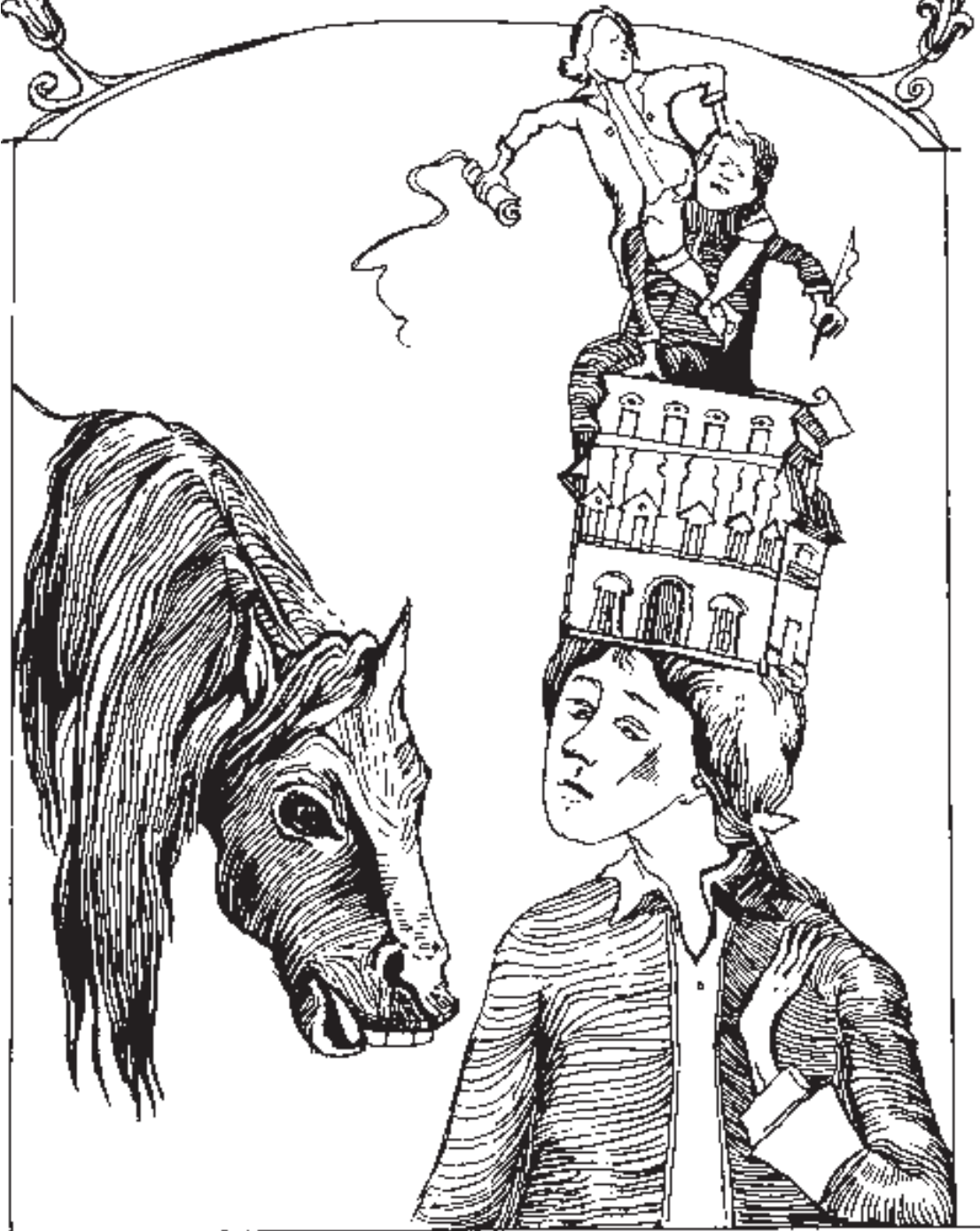
30 января 2003 года подана надзорная жалоба в коллегия по гражданским делам Алматинского городского суда на решение Бостандыкского районного суда от 13 сентября 2002 года и постановление коллегии по гражданским делам городского суда от 22 ноября 2002 года.

17 февраля 2003 года председатель Алматинского городского суда М.Т.Алимбеков отказывает пересмотреть дело в порядке надзора.

1 июня 2003 года жителями микрорайона Горный Гигант и городка МВД было направлено письмо в Министерство охраны окружающей среды с требованиями признать нарушения природоохранного законодательства при строительстве ВЛ.

Существование у нас правительства и законов, очевидно, обусловлено большим несовершенством нашего разума, а следовательно, и добродетели; ибо для управления разумным существом достаточно одного разума...

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Резюме к заявлению в Комитет...

В августе 2003 года из МООС пришел ответ за подписью вице-министра, что общественное мнение носит рекомендательный характер. **Это явная отписка.**

В сентябре 2003 года общественный фонд “Общественная защита” подал надзорную жалобу в Верховный суд.

1 декабря 2003 года председатель коллегии по гражданским делам Верховного суда отказал в рассмотрении дела в надзорном порядке.

В сентябре 2003 года Экологическое общество “Зеленое спасение” в интересах жителей микрорайона Горный Гигант и городка МВД направило в **Сарыаркинский районный суд города Астаны иск, в котором Министерство охраны окружающей среды обвиняется в бездействии.**

13-14 ноября 2003 года состоялось первое судебное заседание.

28 ноября 2003 года — второе судебное заседание.

25 декабря 2003 года суд вынес определение, которым иск оставлен без рассмотрения в связи с отсутствием у Экологического общества “Зеленое спасение” полномочий защищать интересы граждан.

10 февраля 2004 года городской суд города Астаны отменил определение Сарыаркинского районного суда и постановил направить дело в тот же суд, тому же судье для рассмотрения по существу. Городским судом отмечено, что судья “назначила дело к слушанию и, фактически рассмотрев по существу, не приняла решения. Тем самым создала волокиту при рассмотрении данного дела”.

Председатель Экологического общества
“Зеленое спасение”
17 марта 2004 года.

С.Куратов.





МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

В этой стране не допускается формулировать ни один закон при помощи числа слов, превышающего число букв алфавита, а в нем их насчитывают всего двадцать две; но лишь очень немногие законы достигают даже этой длины. Все они выражены в самых ясных и простых терминах, и эти люди не отличаются такой изворотливостью ума, чтобы открывать в законе несколько смыслов; писать комментарий к какому-либо закону считается большим преступлением.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".



Ричард СТАЙНЕР,

профессор, Университет штата Аляска, США,
< afrgs@uaa.alaska.edu >.

ДОСТУП ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ В США

Введение

Основой любого демократического правительства являются открытость и прозрачность. Это означает, что граждане должны иметь доступ к информации. В бывших советских республиках органы государственной власти традиционно были недоступны. Поэтому формирование действительно открытого правительства, видимо, является основной задачей для становления действенной, процветающей и устойчивой демократии. Следовательно, необходимым шагом на пути демократизации должно стать принятие и строгое выполнение различных законов об открытости и других правовых актов, процессуальных норм, подобных тем, которые рассматриваются ниже. Это “Акт о свободе информации” (АСИ); законы, обязывающие правительственные органы проводить слушания при открытых дверях, или об открытых собраниях; законы о конфликте интересов, или о раскрытии финансовой информации, о защите информаторов, о публикации правительственными агентствами информации на веб-сайтах, о библиотечном обслуживании, публичных слушаниях и т.д.

Когда мы говорим о доступе общественности к информации в условиях демократии, важно различать концепции прозрачности (*transparency*) и участия информированной публики (*informed public participation*). “Прозрачность” означает, что общественность просто имеет беспрепятственный доступ к информации, имеющейся у государства и частного бизнеса (*industry*), и четко представляет (или буквально — “ясно видит”), что они делают. Однако прозрачность не подразумевает, что общественность официально имеет весомый голос в решении вопросов, касающихся деятельности государства и частного бизнеса. Например, в США государство обеспечивает высокий уровень прозрачности при помощи инструментов, которые обсуждаются ниже. Но, несмотря на это, большинство населения США никак не воздействует на политические процессы, влияющие на жизнь людей. Говоря проще, в условиях демократии прозрачность является необходимым, но в то же время недостаточным компонентом для информированного участия населения в решении тех или иных проблем

(вопросы общественного участия обсуждаются в другой моей статье “Models of Public Oversight of Government and Industry” in “Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit”, OSI, 2003).

В этой статье вкратце рассматривается существующий в США механизм обеспечения прозрачности государства.

Демократия и право общественности знать

Фундаментальной основой демократического правления является государство, которое “управляется людьми и служит людям”. Чтобы быть демократическим, государство должно действовать на основе консенсуса всех его граждан, и все граждане должны иметь равные права. Как провозглашается в Декларации независимости Соединенных Штатов Америки, правительства осуществляют “свою власть с согласия тех, кем они управляют”. В первой поправке к Конституции США признается и право избирателей на информацию, и право, не опасаясь репрессий со стороны государства, на свободу самовыражения. Ученые-правоведы интерпретируют первую поправку к Конституции США следующим образом: “право знать” прямо вытекает из “права высказываться” и является фундаментальной необходимостью, обеспечивая людям возможность говорить по существу и со знанием предмета.

Для осуществления реального демократического управления граждане должны иметь право голоса (*an active voice*) по всем вопросам, касающимся деятельности правительства, а чтобы иметь такой голос, они должны быть информированы (*be informed*) о его работе. Логическое обоснование “права знать” строится на том, что государственные чиновники, понимающие, что их действия и решения в конечном счете станут известны гражданам, будут более склонны действовать в общественных интересах. Обеспечение беспрепятственного и открытого доступа к государственной информации и возможность с ее помощью активно защищать общественные интересы являются основными принципами ответственности любого демократического государства.

Относительно исключительной важности “права знать” один из отцов американской демократии Томас Джефферсон как-то написал: “Когда люди хорошо информированы, они могут доверять своему правительству”.

Другой “архитектор демократии” Джеймс Мэдисон позднее писал: “Народное правительство без общедоступной информации или без средств для ее получения — это пролог к фарсу или трагедии, а возможно, и к тому, и к другому. Знание всегда будет одерживать верх над неосведомленностью, и поэтому люди, намеревающиеся создать собственное правительство, должны вооружить себя силой, которую дают знания”.

Когда граждане окончательно решат, кто и как будет управлять ими, они должны сделать так, чтобы быть в курсе всего происходящего в государстве. И



Но, узнав, что существа, притязающие на обладание разумом, способны совершать подобные ужасы, он опасается, что развращенный разум, пожалуй, хуже какой угодно звериной тупости.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".

хотя признается, что определенные типы информации должны быть засекречены (например, об обороне, коммерческие секреты и т.д.), Томас Эмерсон отмечает (“The Dangers of State Secrecy”, 1974 in *The Nation*), что: “Главная закономерность — секретность в демократическом обществе является источником незаконной власти”.

Эмерсон предполагает, что отказ любого государственного органа предоставлять информацию не может быть оправдан по следующим причинам:

это прямой конфликт с демократическими принципами принятия решений, так как при отсутствии информации граждане не могут сделать обоснованный выбор;

это несправедливо и аморально, подобно тому, как если бы система судебных органов отказала индивиду в процедуре доступа к информации, относящейся к делу;

насколько информация недоступна гражданину, настолько основой государственного контроля над ним становится принуждение, а не убеждение — гражданин не имеет рациональной основы для обдуманного принятия решения, но принуждается к нему силой;

секретность не является политической мудростью, так как ведет не к сотрудничеству, а к отчуждению — сокрытие информации приводит к беспокоейству, страху и экстремизму;

секретность подрывает веру в правительство и создает дефицит доверия.

Эмерсон делает заключение:

“Секретности в государстве сопутствует зло в правительстве — правительственные нарушения сохраняются в тайне потому, что они есть зло, а зло совершается потому, что оно может быть засекречено”.

Бывший директор “Ассошиэйтед Пресс” Кен Купер предполагает, что в конечном счете государственная секретность была обречена на провал, так как:

доверие и лояльность процветают там, где люди имеют право знать;

патриотизм, основанный на собственных убеждениях людей, опирается не на государственную пропаганду, а на полную информацию о всех сторонах каждого вопроса;

государственная власть, поддержанная информированной общественностью, является прочной, так как между государством и гражданами устанавливается равное партнерство, основанное на свободном доступе к свежей информации, который в наши дни оформился в “право знать”.

В докладе “Раскрытие чиновничьих секретов. Отомкнуть дверь — сделать правительство открытым” (1989) Комитет за свободу прессы заявляет: “Государственная закрытость повсеместна и всеобъемлюща... Чиновники — это хитрая компания, и вы должны постоянно за ними следить. Они будут пренебрегать законом, не будут его выполнять, будут искать лазейки или проталкивать законы в пользу секретности. Тем не менее мандат доверия открытому правительству еще

Доступ общественности к государственной информации в США

крепок. В своей основе демократия открыто осуждает секретные материалы и закрытые двери. Настоящие граждане наблюдают за своими правителями, подвергают сомнению решения, которые те принимают, подают прошения или голосуют за изменения, когда они необходимы. Но никто из граждан не сможет выполнять подобные обязанности, когда правительство окружено завесой секретности”.

“Акт о свободе информации”

Для достижения этого демократического идеала и для противодействия тенденции увеличения государственной секретности 4 июля 1966 года Президент США Линдон Джонсон подписал “Акт о свободе информации” (АСИ). Главным положением Акта является требование, что “любое агентство по запросу о конкретных документах... должно давать незамедлительный и доступный для любого человека ответ”. Согласно АСИ, документом публичного характера является всякий документ, хранящийся в любом государственном учреждении, включая все документы, предоставленные ему иными государственными или негосударственными органами. Для того чтобы сделать доступ к государственной информации более быстрым, легким, более эффективным и дешевым, данный Акт был дополнен в 1975 и 1995 годах “Актом о сокращении канцелярской работы” (*Paperwork Reduction Act*). Согласно поправкам, агентства должны в десятидневный срок подтвердить получение письменного запроса на информацию, определить обоснованную плату за фотокопирование, ознакомить с каталогами информации, имеющейся в Федеральной канцелярии (*Federal Registry*), и предоставить возможность обращаться в суд в случае отказа на получение информации. В 1996 году Конгресс принял “Акт о свободе информации, находящейся на электронных носителях”, чтобы распространить действие АСИ на электронные документы.

АСИ обеспечивает общественности доступ к материалам федеральных исполнительных агентств, включая документы полуавтономных распорядительных комиссий (*regulatory commissions*). В целом АСИ предусматривает: раскрытие информации является правилом без исключений; все граждане имеют равное право доступа к ней; бремя доказательства обоснованности непредоставления документов несет государство, а не лицо, обратившееся с запросом; лица, получившие необоснованный отказ в предоставлении информации, имеют право в судебном порядке опротестовать данное решение. Одним словом, должны быть изменены государственная политика и отношение к открытости (Foerstel, 1999). В 1966 году в своем меморандуме к федеральным агентствам по вопросу выполнения АСИ министр юстиции США (*Attorney General*) Рамсей Кларк писал: “Если государство действительно состоит из людей, управляться людьми и для людей, граждане должны знать подробно, чем занимается правительство. Ничто так не ограничивает демократию, как секретность. Самоуправление, максималь-

ное участие граждан в делах государства имеет смысл только тогда, когда общественность получает информацию. Как мы можем организовать управление, если не знаем, как управлять? Никогда еще так остро не стоял вопрос о том... чтобы гарантировать людям право знать о действиях их правительства”.

Относительно вопроса, до какой степени раскрывать государственную информацию и обеспечивать секретность, Кларк позже сказал: “Секретность угрожает безопасности нации больше, нежели раскрытие информации”.

Согласно АСИ, чтобы подать запрос, гражданин должен определить соответствующее агентство, назвать документы и/или тему запроса, указать, что запрашиваемые документы представляют общественный интерес. В Акте оговаривается, что некоторые материалы могут быть не выданы, но только в случае, если попадают под одно из девяти исключений. Суды имеют полномочия оспаривать, правомерно или нет применено положение об исключениях. Хотя Верховный суд признал, что суды не имеют права пересматривать решения, принятые исполнительными органами государства относительно того, правильно или нет были квалифицированы материалы.

Исключения, позволяющие не предоставлять государственную информацию, касаются следующих вопросов:

- 1) национальная оборона и международная политика;
- 2) внутренние (персональные) правила;
- 3) информация, которая не подлежит раскрытию согласно другим законам;
- 4) профессиональные и производственные секреты;
- 5) внутренняя документация (которая предоставляется только для судебных процессов);
- 6) неприкосновенность личной жизни;
- 7) правовое принуждение (*law enforcement*);
- 8) финансовое регулирование;
- 9) информация о нефти (карты, геологическая информация и т.д.).

Акт был разработан совместно с журналистами, группами по защите прав потребителей, заинтересованными гражданами, но наиболее интенсивно он применяется бизнесменами, которые используют его для сбора информации о конкурентах, проведения научных исследований и т.д. В действительности многие корпорации подают иски, называемые “перевернутый АСИ” (“*reverse FOIA*”), чтобы заблокировать раскрытие государством конфиденциальной информации, касающейся бизнеса.

На практике положения Акта способствовали успешному проведению общественных кампаний против канцерогенов, за огласку промахов правительства, против государственной слежки за гражданами, за раскрытие информации о ядерных реакторах, безопасная работа которых недостаточно обеспечена, и так далее. Согласно Акту, для раскрытия информации не требуется обоснование, не

Доступ общественности к государственной информации в США

существуют и ограничения на использование информации. Применение “Акта о свободе информации” ограничено по отношению к неопубликованным государственным документам, в то время как к опубликованным материалам существует открытый доступ в библиотеках, в Правительственном издательском отделе (*Government Printing Office*), на различных веб-сайтах. Для реализации положений АСИ государственные агентства имеют специальных служащих. Эти агентства соединены со специальным сайтом, посвященным АСИ, куда граждане могут посылать запросы.

Однако действие Акта распространяется только на материалы федеральных исполнительных агентств. На документы Конгресса, судов, органов местной власти и агентств штатов его действие не распространяется (штаты имеют свои собственные законы, регулирующие доступ общественности к их информации — см. ниже). Некоторые граждане считают, что Акт приносит большую пользу, в то время как другие сталкиваются с многочисленными примерами обструкционизма агентств, не имея при этом ни времени, ни денег, чтобы добиться судебного контроля или вмешательства.

В 1984 году по предложению администрации Р.Рейгана Конгресс принял “Акт об информации Центрального разведывательного управления”. Значительная часть документов ЦРУ была признана не подлежащей раскрытию. Были ограничены возможности возбуждать иски против ЦРУ, согласно положениям АСИ, и право судей на конфиденциальную проверку документов ЦРУ. Принятие в 1986 году очередных поправок (они вошли в отдельный акт) привело к дальнейшему ослаблению АСИ. Это предоставило агентствам, особенно ФБР, более широкие возможности для засекречивания документов.

По некоторым оценкам годовые издержки правительства США на подготовку ответов примерно на 150000 запросов равняются 50-60 миллионам долларов. В то время как некоторые доказывают, что затраты высоки и в них нет необходимости, общественные активисты настаивают на обратном — эта сумма является издержками свободной нации, которые она должна платить за подотчетность правительства, и эти средства меньше, чем затраты на военные оркестры Пентагона.

Как заявил директор организации “За свободу информации” (*Freedom of Information Clearinghouse*): “Затраты на соблюдение “Акта о свободе информации” являются издержками на поддержание демократического правительства”.

“Акт о неприкосновенности частной жизни”

“Акт о неприкосновенности частной жизни” (*Privacy Act*) был принят в 1974 году. Увеличение объема информации о гражданах, собранной на электронных носителях, стало причиной растущей тревоги общественности. Согласно Акту, граждане имеют право знать, какие сведения о них хранятся в правительственных

учреждениях, читать, исправлять или пополнять информацию. Они могут запретить нецелевое использование материалов. Агентства имеют право собирать только определенные сведения о частных лицах. В Акте оговаривается, какая информация может использоваться только в правительственных органах и какая — вне. Однако в Акте предусмотрены общие и специфические правила, ограничивающие доступ граждан к информации. Общие правила распространяются, например, на материалы ЦРУ. Семь специфических — касаются документов о национальной обороне, правовом принуждении (*law enforcement*) и т.д. Отказы агентств предоставить документы, внести исправления и дополнения, неаккуратное ведение документации, несоблюдение других положений Акта являются объектами судебного контроля.

Как распространяются федеральные документы и информация

Федеральные информационные центры. Центры помогают общественности определить государственные агентства и ведомства, в которые можно обращаться за опубликованной информацией. В городах США существует 72 федеральных информационных центра, во многих из которых можно бесплатно получить сведения по телефону.

Федеральная депозитарная библиотечная программа. Программа была принята Конгрессом в 1813 году. Федеральные депозитарные библиотеки предназначены для того, чтобы “обеспечить общественности реализацию права знать путем сбора, обработки, поддержания, сохранения документации и оказания помощи пользователям в получении информации федерального правительства”. После принятия в 1996 году “Акта об ассигнованиях на нужды аппарата законодательной власти” (*Legislative Branch Appropriations Act*) объем услуг библиотек был расширен.

Правительственные публикации. Правительственные документы: брошюры, содержащие общую информацию, годовые отчеты, перечни публикаций, новостные материалы — можно запросить у издающих агентств или найти на их веб-сайтах. Самыми распространенными формами контактов с общественностью являются телефонные запросы, письма, встречи с членами Конгресса и пользование фондами федеральной депозитарной библиотеки. Дополнительно Правительственный издательский отдел публикует списки более 130000 различных государственных документов на своем веб-сайте и списки более 94000 иных документов, размещенных на сайтах других агентств. Документы Конгресса, Федерального реестра (*Federal Register*), Кодекса норм федерального права (*Code of Federal Regulations*) публикуются регулярно в печатном и электронном вариантах, чтобы своевременно обеспечить граждан информацией о работе государственных органов США.

Относительно полезности правительственных публикаций защитник прав потребителей Ральф Надер сказал: “Государственные публикации — один из наиболее оправдывающих себя видов государственной деятельности, они дают возможность гражданам самим применять законы”.

Доступ общественности к государственной информации в США

Открытые собрания, или законы о “солнечном свете”

Законы о “солнечном свете” получили свое название после заявления одного из членов Верховного суда Луиса Д. Брэндейса о том, что “солнечный свет является лучшим дезинфицирующим средством”. В 1972 году федеральные власти приняли “Акт о федеральном консультативном комитете” (*Federal Advisory Committee Act*). Причиной принятия данного Акта стало стремление групп по защите прав потребителей получить доступ на прежде закрытые для общественности консультативные групповые встречи между представителями частного бизнеса и федеральных агентств. Согласно Акту, в Федеральном реестре должны публиковаться предварительные объявления о встречах. Акт требует ведения протоколов и иных записей собраний.

“Акт о правительстве в лучах солнечного света” (*Government in the Sunshine Act*) вступил в действие в 1977 году. Согласно Акту, 50 федеральных агентств должны проводить свои встречи публично (десять исключений, имеющих в Акте, соответствуют исключениям, принятым в АСИ). Но, даже если агентства имеют право проводить закрытые встречи, Акт требует, чтобы документы, “которые полностью раскрывают суть обсуждаемых дел”, были сохранены. К ним относятся: стенограммы, регистрационные записи, протоколы и т.д. Интересно отметить, что такие документы закрытых встреч в будущем, согласно АСИ, могут быть раскрыты.

Защита информаторов

Государственные служащие, причастные к несанкционированной утечке информации из государственных агентств, если это идет во благо общества или представляет общественный интерес, до некоторой степени находятся под защитой “Акта о реформе гражданской службы” (*Civil Service Reform Act*) 1978 года. Разумеется, что за раскрытие секретных документов для иностранных государств, согласно “Акту о шпионаже” (*Espionage Act*), предусматривается наказание. Но государственные служащие, допускающие иное несанкционированное раскрытие информации, в определенных случаях могут быть защищены от административных наказаний. “Акт о реформе государственной службы” предусматривает защиту государственного служащего, раскрывшего информацию, которая, по его убеждению, показывает “нарушение любого закона, правила, инструкции” или подтверждает “неправильное управление, большие потери средств, злоупотребление властью, реальную угрозу общественному здоровью или общественной безопасности”. Предусматривается также защита от административных наказаний, включая понижение в должности и перевод на другое место работы.

В офисе Специального совета (*Office of Special Counsel*) существует должность уполномоченного по рассмотрению жалоб, который назначается на пятилетний срок Президентом и утверждается Сенатом. Задачей уполномоченного

является содействие выполнению Акта. Согласно докладу Дж.Микаэля 1987 года: “Специальный совет имеет значительную власть, чтобы пресечь ответные репрессивные меры против наемных работников, сообщивших информацию. Совет имеет право требовать от агентств ответов на обвинения, принимать дисциплинарные меры против чиновников, которые превысили свои полномочия при наказании “провинившихся” подчиненных”. Акт также обеспечивает служащим альтернативу для раскрытия информации о правонарушениях. Вместо того, чтобы просто довести ее до сведения широкой общественности, они могут напрямую обращаться в офис Специального совета или к главному инспектору конкретного агентства.

Информационные ограничения, введенные после 11 сентября 2001 года

Террористический акт 11 сентября 2001 года в США привел к существенному пересмотру правительством отношения к сбору и распространению информации.

Во-первых, относительно государственного сбора информации — всего через пять недель после событий 11 сентября Конгресс с лихорадочной быстротой принял “Патриотический акт” (*Patriot Act*), который был подписан Президентом 26 октября 2001 года. В тревожной атмосфере, царившей после террористического акта, этот документ значительно расширил степень и масштаб государственного наблюдения за рядовыми гражданами. Акт сразу привлек пристальное внимание и вызвал критику либеральных адвокатов, опасавшихся, что он нарушает некоторые фундаментальные принципы американской демократии, касающиеся частной жизни. После принятия Акта государственным органам стало проще вести наблюдение за общением и деятельностью частных лиц. Он расширил доступ к персональной информации, упростил сбор данных за рубежом, облегчил получение сведений об отмывании денег и других финансовых операциях, ужесточил пограничный контроль.

Распространение государственной информации также было ограничено. Как считает Гордон-Мурнане (Gordon-Murnane, 2002), администрация Буша стала по-новому, более ограниченно, трактовать “Акт о свободе информации” и руководство относительно качества документов, выпускаемых федеральными агентствами. Она удалила данные с их веб-сайтов и ввела новую классификацию информации, определенную как “секретная, но не отнесенная к определенной категории”. Новый меморандум по АСИ, выпущенный министром юстиции Джоном Эшкрофтом 12 октября 2001 года, заменил прежний, опубликованный бывшим министром юстиции Жанет Рено, который расширял раскрытие государственной информации. Меморандум Эшкрофта существенно изменил критерии доступа к информации, предпочитая ее сокрытие, а не раскрытие. В нем указывается, что руководители агентств при подготовке документов к раскрытию, согласно требованиям АСИ, должны “тщательно обсуждать” вопросы защиты национальной безопасности, правового принуждения, “чувствительные” аспекты бизнеса.

Доступ общественности к государственной информации в США

19 марта 2002 года Белый дом также опубликовал директиву для руководителей департаментов о том, чтобы не допускать “неуместное раскрытие информации” о ядерных устройствах (*radiological devices*) и об оружии массового уничтожения, включая ядерное, биологическое, химическое. Было особо подчеркнуто, что студент-физик Принстонского университета, использовав государственные документы Правительственного издательского отдела исключительной важности, не отнесенные к определенной категории секретных материалов, создал в рамках учебного проекта собственную атомную бомбу без применения плутония. Таким образом, введение новой категории информации — “секретная, но не отнесенная к определенной категории” (*sensitive but unclassified*) — защищает документы от использования их террористами. Несмотря на то, что эти аргументы выглядят обоснованными, новая классификация может быть использована для ограничения доступа общественности и к другой информации, что сегодня вызывает большое беспокойство в США. Кроме того, после 11 сентября была выбрана и удалена часть информации с веб-сайтов Министерства энергетики, Федеральной комиссии по регулированию энергетики, Агентства по охране окружающей среды, Федерального управления гражданской авиации, Службы геологической съемки США, Службы безопасности трубопроводов, Национальной лаборатории в Лос-Аламосе и Национального агентства картографии.

Недавно директор Отдела управления и бюджета США (*Office of Management and Budget Watch*) высказал свои опасения о том, что, видимо, политика государства в области информации трансформируется: “право знать” подменяется “надобностью знать”. Гордон-Мурнани делает вывод: “Правительство несет ответственность за безопасность американцев. Но оно также должно быть честным с американским народом и не использовать национальную или внутреннюю безопасность страны как удобное средство для утаивания информации, для сокрытия которой нет веских причин. Американцы хотят верить правительству, поэтому лидеры действующей и будущей администраций должны делать все возможное, чтобы не подорвать это доверие и не потерять поддержку”.

Законы штатов о доступе к информации

Все штаты США также имеют законы о документах публичного характера и об открытых митингах, аналогичные федеральному “Акту о свободе информации” и законам о “солнечном свете”. Многие из них были приняты после скандалов, причинами которых стали государственные секреты.

“Акт штата Аляска о документах публичного характера” (*Alaska Public Records Act*) — это один из законов о доступе к информации, принятых в различных штатах. Законодательное собрание штата Аляска недвусмысленно высказалось в пользу открытости правительства.

1. Правительственные учреждения штата существуют, чтобы помогать людям заниматься бизнесом.

2. Деятельность этих учреждений должна осуществляться и обсуждаться открыто.
3. Народ штата не должен уступать верховную власть учреждениям, которые служат ему.
4. Народ при делегировании властных полномочий не должен передавать чиновникам право решать, какая информация является благом для людей, а какая нет.
5. Право народа быть информированным должно защищаться таким образом, чтобы он мог сохранять контроль над аппаратом, который создал сам.

Как отмечается в документе “Раскрытие чиновничьих секретов — путь для того, чтобы сделать правительство Аляски открытым” (1989), “Акт штата Аляска о документах публичного характера” наделяет равными правами всех, кто запрашивает документы. “Любые должностные лица”, включая губернатора, законодателей, мэров и т.д., должны предоставлять открытые документы для ознакомления и копирования. Все документы публичного характера, в том числе касающиеся ведения государственных дел, предоставляются судами штата для проверки по требованию граждан в любое время. Эти документы включают: “...любые существующие документы, доклады, меморандумы, книги, письма, рисунки, карты, планы, фото, фотографические файлы, фильмы, фото пленки, микрофильмы, микрофотоснимки, вещественные доказательства, магнитофонные записи или перфоленты, перфокарты и многие другие источники или материалы независимо от их физической формы или характеристики, разработанные или полученные согласно закону или в связи с выполнением служебных обязанностей агентствами, или представленные ими в качестве доказательств структуры, деятельности, проведения политики, процедур, решений, работы или другой активности агентств, или в связи с тем, что материалы представляют информационный интерес”.

Так же, как и федеральный “Акт о свободе информации”, законы штатов о документах публичного характера содержат ряд исключений. В штате Аляска к этим исключениям относятся:

- 1) документация о естественном движении населения и процедурах усыновления;
- 2) документация, касающаяся несовершеннолетних;
- 3) медицинская и относящаяся к вопросам здравоохранения документация;
- 4) документы, конфиденциальность которых определяется федеральными законами и правилами или законом штата. Четвертое “исключение, основанное на законе”, освобождает от обязательного раскрытия определенную документацию, относящуюся к деятельности банков, агентств по сбору платежей, информацию об уголовном судопроизводстве, сведения о рыболовных билетах (документы, дающие право на отлов определенного количества рыбы), о здравоохранении, о ставках страховых премий, отчеты об аудитах, обзоры о горных работах, информацию о заключенных, о подписании контрактов (*competitive bids*), о персонале, налоговые декларации и т.п.

Доступ общественности к государственной информации в США

В штате Аляска, чтобы получить государственные документы, можно сделать устный запрос даже по телефону. В течение пяти дней запрос должен быть удовлетворен либо дан обоснованный отказ. Письменный запрос должен описать документ/отчет “таким образом, чтобы его можно было определить и найти в агентстве”. Агентство штата должно своевременно подтвердить получение заявки, если необходимо — запросить дополнительную информацию, чтобы точно определить требующийся документ, или помочь просителю найти его каким-либо иным путем. В целом агентство штата должно предоставлять все раскрытые документы не позднее, чем через десять рабочих дней после получения письменного запроса. Чиновники агентств штата и муниципалитетов должны добросовестно и тщательно выполнять обязанности, чтобы быстро и вразумительно отвечать на вопросы общественности. Агентства должны указывать, какие из имеющихся документов они считают не подлежащими раскрытию и какие правовые основания имеются для такого решения. В законодательстве Аляски существует положение о том, что отказ в предоставлении документации штата может быть обжалован в административном порядке и в случае нового отказа может быть обжалован в суде.

“Акт штата Аляска об открытых собраниях” (*Alaska Open Meetings Act*). Данный Акт является частью “Акта об административных процедурах”, который был принят в 1959 году в момент создания штата. Основное требование Акта состоит в том, чтобы встречи, проводимые государственными агентствами и отдельными чиновниками, были открыты для общественности. Согласно Акту, любой представитель общественности может посещать открытые собрания в учреждениях штата и любых их подразделениях. Действие Акта распространяется на законодательные, исполнительные, консультативные органы, комиссии, агентства, муниципалитеты, органы образования и другие учреждения штата или местные структуры, которые полностью или частично поддерживаются государством и в которых размещены какие-либо государственные заказы. Суды считают правомерным применение Акта уже в том случае, когда “двое или больше” государственных чиновников встречаются и обсуждают дела своего ведомства. Действие Акта распространяется на “каждый этап деятельности государственных структур, включая совещательный процесс и принятие решений”.

Акт требует, чтобы общественность была своевременно оповещена о времени и месте встречи. Верховный суд Аляски вынес решение, что суды не могут применять положения Акта против органов законодательной власти ввиду конституционного разделения государственной власти. Так же, как и другие законы, регулирующие право доступа общественности, Акт предусматривает исключения, относящиеся главным образом к закрытым заседаниям. Закрытые заседания разрешаются в трех случаях:

- 1) если в ходе рассмотрения дел выясняются обстоятельства, которые несомненно могут оказать неблагоприятный эффект на финансовое положение государственного учреждения;

2) если обсуждаемые вопросы могут нанести вред репутации и положению какого-нибудь лица;

3) если рассматриваются дела, которые, согласно подзаконным актам, уставам муниципалитетов или указам, необходимо сохранить в тайне.

Так же, как и “Акт о документах публичного характера”, “Акт штата Аляска об открытых собраниях” предусматривает судебную защиту в случае его нарушения. Актом предусматривается, и это очень важно, что “действия, предпринятые в нарушение его положений, не имеют юридической силы” (судебный запрет). Таким образом, любые действия, одобренные на собрании государственного учреждения в нарушение Акта, по существу объявляются “запятнанными” и могут быть признаны не имеющими юридической силы и отменены.

Злоупотребление положением, или законы о раскрытии финансовой информации

Для того чтобы общественность могла обоснованно принять решение, есть ли повод считать, что государственные чиновники злоупотребляют своим положением в каких-либо специфических сферах деятельности, федеральное правительство и правительства штатов приняли законы о раскрытии финансовой информации, касающейся определенных категорий государственных чиновников. Главное требование законов состоит в том, чтобы люди, баллотирующиеся на выборные должности и высшие государственные посты (в Конгресс, на посты Президента, губернатора, в законодательные органы, посты в правительстве, посты специально уполномоченных и т.д.), сообщали о затратах на избирательные кампании, о финансовых активах и т.д. Это необходимо для того, чтобы граждане могли видеть, кто и кому дает деньги. Подобные положения законов сдерживают коррупцию.

Заключение

В одном из недавних исследований, посвященном фашистским режимам Гитлера, Муссолини, Франко, Сухарто и некоторых латиноамериканских стран, доктор Лоуренс Брит, материал которого был опубликован в журнале “Free Inquiry” весной 2003 года, выделил четырнадцать характерных черт, присущих этим режимам:

- ярко выраженная и непрекращающаяся дискриминация по национальному признаку;
- пренебрежение к правам человека;
- поиск врагов: козел отпущения как универсальная причина всех бед;
- господство военщины;
- откровенная дискриминация по половому признаку;
- контроль над средствами массовой информации;
- одержимость идеей национальной безопасности;
- использование религиозной идеологии государственными институтами;

Доступ общественности к государственной информации в США

- защита прав корпораций;
- подавление наемных работников;
- презрение к интеллигенции и деятелям искусства;
- навязчивая мысль о преступлении и наказании (*obsession with crime and punishment*);
- беззащитный протекционизм и коррупция;
- фальсификация результатов выборов.

Всем современным обществам, включая США, в той или иной мере присущи названные черты фашизма. Главной формой противодействия подобным фашистским тенденциям являются открытость государства и доступ общественности к информации. Поэтому с уверенностью можно сказать, что наиболее опасным “оружием массового уничтожения” на самом деле являются государственная секретность и манипуляции общественным мнением и информацией.

В заключение еще один пример — один из первых и в то же время один из наиболее важных случаев в истории США, относящийся к защите свободы информации. В 1735 году Джон Питер Зенгер, издатель газеты “Нью-Йоркский еженедельный журнал” (*York New Weekly Journal*), был обвинен в публикации материала, критикующего британского губернатора колонии Уильяма Косби. Как излагает Фюрстел (*Foerstel, 1999*), правительство заявило, что газета опубликовала мнения, которые носили бунтарский характер, нарушали королевские законы, и поэтому весь тираж должен быть сожжен, а Зенгер — заключен в тюрьму. В защитной речи известный юрист Эндрю Гамильтон даже не пытался доказать, что публикация Зенгера не попадает под действие закона 1735 года, так как она явно нарушала закон о бунтарских речах. Наоборот, Гамильтон построил защиту на простом утверждении, что Зенгер действовал согласно “**праву будущего**”, по которому истина сама по себе защищает от клеветы, а граждане имеют право и обязанность противостоять деспотичной политической власти. Все обвинения авторитарной губернаторской власти с позором провалились, суд присяжных вынес решение в пользу Зенгера.

Этот случай является поучительной притчей для всех республик бывшего Советского Союза и других стран, стремящихся построить демократические общества. Повторю снова, что существенным шагом по направлению к демократии является принятие правовых актов и неукоснительное выполнение различных законов, правил, подобных тем, которые обсуждались выше: “Акт о свободе информации”, законы “солнечного света”/законы об открытых собраниях, конфликт интересов/законы о раскрытии финансовой информации, законы о защите информаторов, о веб-сайтах агентств, о библиотечном обслуживании, об общественных слушаниях и так далее. Является ли право знать правом нашего времени или нет?! Ясно одно, оно точно является “**правом будущего**”.

Использованная литература

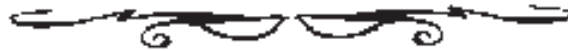
Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, 1997 report, <www.access.gpo.gov/congress/commissions/secrecy/index.html>.

Emerson, Thomas I., 1974. The Dangers of State Secrecy. *The Nation*, March 30.

Международный опыт

- Foerstel, Herbert N. 1999. Freedom of Information and the Right to Know. Greenwood Press, Conn., London.
- FOIA Group, < www.foia.com>.
- Gordon-Murnane, Laura. 2002. Access to Government Information in a Post 9/11 World. Searcher v. 10 no. 6. June. P. 50-62.
- McKay, D. John. 1989. Tapping Officials' Secrets: The Door to Open Government – Alaska.
- Michael, James. 1987. Freedom of Information in the United States, in Public Access to Government-Held Information: A Comparative Symposium. London Stevens & Son Ltd.
- National Freedom of Information Coalition, <www.reporters.net/nfoic/newsletters.html>.
- Project on Government Secrecy. (Federation of American Scientists), <www.fas.org/sgp/>.
- Robinson, Judith Schiek. 1988. Tapping the Government Grapevine. Oryx Press, Phoenix, New York, USA.
- Wentworth, Jeff. 2000. The Public Has a Right to Know. Spectrum, v. 73 No. 2. Spring, 2000.

Перевод Сергея Куратова.



Ричард ФАЙНБЕРГ,

доктор политических наук,

Аляска, США.

ТРУБОПРОВОДЫ И ПОЛУЧЕНИЕ ДОХОДОВ ОТ НЕФТИ: ОПЫТ АЛЯСКИ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ КАЗАХСТАНА

Об авторе

Ричард А.Файнберг имеет большой опыт работы в качестве независимого аналитика с университетами, газетами, государственными органами по экономическим и экологическим проблемам добычи нефти на Аляске и в других странах мира. Его исследовательские отчеты по Аляске посвящены следующим темам: прибыльность и долгосрочные перспективы развития нефтяного комплекса на Северном склоне; доходы штата и федерации от разработки нефти; использование и безопасность Трансаляскинской нефтепроводной системы (ТНС); экономический анализ работы ТНС; причины и последствия аварии танкера “Валдиз” компании “Эксон” в 1989 году. Его газетный репортаж, посвященный строительству ТНС и планам прокладки газопровода, был отмечен наградами федерации и штата. В период с 1986 по 1989 год доктор Файнберг занимал пост главного советника губернатора штата Аляска по вопросам нефтяной и газовой политики. После этого он работал консультантом и готовил доклады для некоммерческих организаций, государственных агентств, фирм, занимающихся подготовкой месторождений к эксплуатации, и частных инвесторов.

Предисловие

Всем известно, что нефть Каспийского бассейна находится далеко от морских путей. Чтобы она могла конкурировать на мировом рынке, необходимы средства для ее транспортировки на побережье. Но экономическое значение этого факта недооценивается и не осознается в достаточной мере¹. Обычно перед начислением основных платежей правительству принимающей страны обязательно вычитаются транспортные издержки, например, тарифы за пользование трубопроводом. Таким образом, увеличение расходов на транспортировку оборачивается снижением доходов принимающего государства. Несмотря на то, что обобщенная схема расчетов выглядит довольно просто, механизм ее реализации обычно скрыт от широкой публики и может быть достаточно сложен. Условия договоров об использовании трубопроводов тоже могут препятствовать экономическому развитию путем удушения конкуренции при помощи высоких тарифов или ограничения доступа к трубопроводу и другому вспомогательному оборудованию.

Чтобы понять, как условия транспортировки могут уменьшать государствен-

ные доходы и препятствовать свободной конкуренции, предлагаем рассмотреть опыт штата Аляска, одной из удаленных провинций США, имеющей супергигантские запасы нефти.² Ввиду ограниченности официальной информации об условиях транспортировки нефти из Казахстана общественности будет полезно узнать на примере Аляски, как транспортные издержки влияют на размеры доходов от добычи нефти, и какое важное значение имеют тщательное общественное обсуждение и рассмотрение этой серьезной проблемы.

Опыт Аляски

Почти вся нефть Аляски добывается на северной кромке американского континента, где в 1968 году было открыто крупнейшее в США месторождение нефти. Северный склон Аляски стал давать нефть с 1977 года. В 1988 году добыча достигла своего пика: двух миллионов баррелей в день. В настоящее время ежедневно добывается около одного миллиона баррелей сырой нефти.³ Добываемая в этом отдаленном крае нефть транспортируется через Аляску по Трансаляскинской нефтепроводной системе на расстояние 800 миль в незамерзающий порт Валдиз, где большая ее часть грузится на танкеры для перевозки на Западное побережье Соединенных Штатов. Примерно восемь процентов нефти, доставляемой по ТНС, остается на Аляске для переработки на нефтеперегонных заводах. С первых дней эксплуатации месторождений на Северном склоне три крупные нефтяные компании — “Бритиш петролеум”, “КонокоФиллипс” и “ЭксонМобил” — контролируют более 90 процентов добычи и примерно такой же процент ТНС.⁴ Прибыли инвесторов за первые двадцать два года нефтедобычи на Северном склоне оцениваются в 73,4 миллиарда долларов.⁵ Для сравнения: за тот же период штат Аляска и федеральное правительство получили 97,6 миллиарда.⁶

Решение Аляскинской распорядительной комиссии (The Regulatory Commission of Alaska's) 2002 года по ТНС

В течение 1977-1998 годов Трансаляскинская нефтепроводная система принесла прибыль примерно 19,3 миллиарда долларов, что составило 26,3% от общей прибыли, полученной от добычи и транспортировки нефти с Северного склона Аляски.⁷ Однако эти цифры дают лишь самое общее представление об экономическом значении нефтепровода. Тарифы за транспортировку по трубопроводу небольшой части нефти на внутренний рынок штата⁸ регулирует Аляскинская распорядительная комиссия (АРК), квази независимое государственное агентство. В ноябре 2002 года она издала распоряжение (*order*), в котором были суммированы результаты всестороннего исследования тарифов, действующих на ТНС. В решении, опубликованном на 465 страницах, указывается, что с самого начала эксплуатации трубопровода его владельцы взымали с грузоотправителей завышенные тарифы.⁹ Данные, приведенные в документе, свидетельствуют, что с 1977 по 1996 год государство недополучило более двух миллиардов долларов. Практически деньги были потеряны для государственного бюджета. Однако решение комиссии не отличается академической точностью. Расчеты, сделанные

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

ею, основываются на тарифах последних лет. АРК пришла к заключению, что эти тарифы были завышены в среднем на 57%. По этой причине комиссия распорядилась снизить попадающие под ее юрисдикцию тарифы на транспортировку нефти.¹⁰

Главной причиной регулирования эксплуатации трубопроводов является то, что они представляют “узкое место”, т.е. могут быть использованы в целях удушения конкуренции путем ограничения доступа к ним и завышения тарифов. Для хозяев ТНС тарифы являются внутренними платежами, подобными тем, которые фирма-производитель, например оружия, выплачивает своему транспортному отделу. С другой стороны, все остальные фирмы должны оплачивать транспортировку из своего кармана, то есть из прибыли. Поэтому неудивительно, что решение АРК всколыхнуло потребителей нефти и газа на Аляске. Отдел нефти и газа Департамента природных ресурсов Аляски (менеджер земель штата) подсчитал, что снижение тарифов на ТНС — если произвести расчет для всего трубопровода — приведет к увеличению доходов штата на 110 миллионов долларов ежегодно. В настоящий момент собственники ТНС прикармливают избыточные доходы, которые они получают от ее эксплуатации.¹¹ Стремление добиться более справедливого распределения нефтяных доходов для штата является одной из важных политических причин поиска путей снижения тарифов. Другая причина заключается в том, что высокие тарифы заведомо “обременяют” будущих производителей и мешают свободной конкуренции, от которой зависят перспективы развития нефтедобычи. По мнению директора Отдела нефти и газа, “чрезмерные тарифы создают барьеры для работы всех нефтяных и газовых компаний, не имеющих своих долей в Трансаляскинской нефтепроводной системе”. В январском 2003 года выпуске отраслевого журнального обзора, в котором принимают участие семнадцать ведущих промышленников и обозревателей, высказывается мнение, что низкие тарифы на ТНС имеют первостепенное значение, являются важнейшим приоритетом на 2003 год вместе с улучшением государственной процедуры выдачи разрешений. Тарифы “представляют один из наиболее серьезных стимулов, который штат мог бы предложить”.¹² В феврале 2003 года Совет доверенных лиц Перманентного фонда Аляски проголосовал за то, чтобы “изучить все расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание системы, включая тарифы и цены на производственное оборудование”, которые могли бы препятствовать заключению договоров на разработку нефти в штате.¹³ Владельцы ТНС решили оспорить действия и полномочия АРК, обратившись в законодательные органы и суд.¹⁴

Опыт “Коноко”

Важная роль, которую играет право собственности на трубопровод, видна на примере опыта “Коноко”,¹⁵ бывшего владельца месторождения Милн Поинт на Северном склоне. “Коноко” была единственной компанией, разрабатывающей данное месторождение. При этом она не имела собственности ни в супергигантском месторождении Прудо Бей, ни в ТНС. В 1993 году, в период относительно низких

цен на нефть, компания продала принадлежавшее ей месторождение на Северном склоне компании “Бритиш петролеум”. Анализ доходов от добычи нефти на Северном склоне и использования трубопровода показывает, что, получая гарантированные доходы от ТНС, его собственники смогли поддерживать производство на плаву до тех пор, пока цены на нефть опять не выросли.¹⁶ Позже, размышляя по поводу ухода “Коноко” с Аляски, ее председатель и главный исполнительный директор Арче Дунхем сказал: “Продажа Милн Поинт разбила мое сердце, но мы должны были сделать это. Вся стоимость этой собственности для нас была утрачена из-за тарифов на использование трубопровода. Это был ценный стратегический урок, вы думаете, почему производители в районе Каспийского моря так взволнованы?”¹⁷ Благодаря слияниям крупных нефтяных компаний (см. примечание 3) “КонокоФиллипс” в настоящий момент — один из главных собственников ТНС. “КонокоФиллипс” не только решительно выступила в суде в защиту транспортных тарифов ТНС, оспаривая решение АРК,¹⁸ но и предложила законодательным путем ограничить полномочия комиссии.¹⁹

Дьявол спрятан в деталях

В решении АРК также говорится о том, что комиссия намерена рассмотреть еще одну проблему, связанную с тарифами и имеющую большое значение для государственной, в частности, финансовой политики. Речь идет о положениях, регулирующих порядок демонтажа, переноса ТНС и восстановления окружающей среды (ДПВ).²⁰ Недавно комиссия подтвердила свои намерения рассмотреть положения о демонтаже, переносе и восстановлении, используя свои полномочия, в соответствии с законодательством штата.²¹ Дело касается ускоренного или предварительного сбора средств, проводимого компаниями, и судьбы приблизительно 1,6 миллиарда долларов, хранящихся в фонде, предназначенном для ликвидации трубопровода в будущем. Эти средства являются незаслуженным, но в то же время значительным доходом для собственников ТНС, который они получают за счет грузоотправителей и государства. Штатные эксперты Комиссии по вопросам деятельности коммунальных служб штата Аляска, которая была предшественницей АРК, в 1986 году первыми определили финансовые выгоды для собственников ТНС положений о ее демонтаже, переносе и восстановлении окружающей среды. Они также предупредили о возможных политических последствиях для штата.²² Позже общественное внимание по меньшей мере четыре раза привлекалось к названной проблеме. И каждый раз администрация штата не могла решить ее, продолжая, таким образом, “штрафовать” казну штата и создавая потенциальную угрозу окружающей среде.²³

Тем временем эти положения о демонтаже, переносе ТНС и восстановлении окружающей среды имеют большое значение для государственной политики Аляски. Эта кажущаяся незначительной деталь в работе ТНС прекрасно демонстрирует сложную структуру тарифов и возможность промышленников получать прибыль за счет государства, используя транспортные платежи. “Формула” тарифа позволяет собственникам ТНС получать доход за счет грузоотправителей путем завышения ставок с

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

целью накопления средств для демонтажа ТНС, ее переноса и восстановления окружающей среды. Они выглядят как часть тарифа. Но вместо реального перечисления этих средств в Федеральное налоговое управление собственники трубопровода задолго до того, как деньги будут действительно потрачены, получили специальное разрешение на ежегодные вычеты из облагаемого дохода на демонтаж, перенос ТНС и восстановление окружающей среды. Для владельцев трубопровода плата за перекачку собственной нефти — это формальные платежи, которые являются простым перечислением средств из производственного отдела компании в транспортное подразделение дочерней фирмы. Но эти призрачные издержки за транспортировку обрываются (*penalizes*) на грузоотправителей, не владеющих трубопроводом. Согласно данной формуле, они должны оплачивать издержки из собственного кармана. Более того, эти избыточные платежи сокращают роялти производственного отдела и базу налога на добытые полезные ископаемые, сберегая средства для компании и оборачиваясь для штата потерями в размере около 21 цента с каждого доллара.²⁴ Три года назад комитет Законодательного собрания штата Аляска попытался вычислить, сколько средств было потеряно за эти годы в результате подобного мошенничества. Однако усилия комитета оказались напрасными.²⁵

Каким образом собственники трубопровода, физически ограничивая доступ к нему, препятствуют свободной торговле нефтью на Северном склоне? В 1993 году “ЮС ойл”, маленькая нефтяная компания, имевшая нефтеперегонный завод на Западном побережье, решила, что дешевле доставлять нефть с Северного склона, сдавая внаем собственный танкер, чем платить за транспортировку “Бритиш петролеум”. Предлагая более низкие цены за фрахтовку танкера, чем крупные производители на Северном склоне, “ЮС ойл” планировала загружать танкер нефтью и для других нефтеперегонных заводов. Танкер был единственным судном, заходящим в терминал Валдиза за нефтью, которое не находилось под контролем крупных производителей. Владельцы ТНС запретили танкеру “ЮС ойл” заходить в Валдиз под предлогом того, что компания не имеет достаточных финансовых ресурсов, требуемых по закону для организации соответствующих мер в случае разлива нефти. В 1998 году “ЮС ойл”, отстраненная таким образом от конкуренции на рынке, подала иски против собственников ТНС: в суд штата за нарушение контракта и в федеральный суд за нарушение антитрестовского законодательства. После трехнедельного разбирательства суд штата пришел к выводу, что собственники ТНС предъявили “ЮС ойл” необоснованные финансовые требования, превышающие предусмотренные законом, что обернулось для компании потерей более десяти миллионов долларов. Вооруженные решением суда собственники танкера урегулировали свои отношения с трубопроводной компанией и отказались от антитрестовского иска.²⁶ Адвокаты, выступавшие в защиту собственников танкера, не могли раскрыть все детали, но высказали полное удовлетворение по поводу соглашения.²⁷

Однако факты, изложенные в судебных документах, недвусмысленно демонстрируют, что собственники ТНС используют контроль над производственным оборудованием, чтобы препятствовать участию владельцев конкурентоспособных танкеров в торговле ТНС.

Ответ штата на решение АРК

Возможно, вы думаете, что штат Аляска проявил бдительность, запретил завышение тарифов за использование трубопровода и обеспечил доступ к ключевым транспортным средствам, чтобы гарантировать здоровую конкуренцию, способствовать развитию и поднять доходы.⁹ Вы будете удивлены. Как ни странно, когда неправительственная организация “Ойлвотч Аляска” (*Oilwatch Alaska*) подняла этот вопрос перед главным прокурором штата, он ответил, что ни одна из сторон, якобы пострадавших от крупных производителей Северного склона, даже не обратилась в Департамент законодательства.²⁸

Отдел нефти и газа недавно указал на проблемы, которые возникают в результате методики заключения сделок с собственниками трубопроводов, но ответственность за тарифную политику штата в этой сфере несет прежде всего Департамент законодательства. Необходимо отметить, что в 1985 году переговоры об условиях соглашения между штатом и собственниками ТНС вели представители Департамента законодательства.²⁹ Участники переговоров, похоже, верят, что эта сделка была удачной, несмотря на ее последствия. Если бы они почувствовали, что сделка не будет выгодной при сложившихся обстоятельствах, они бы продолжали вести переговоры либо обратились в суд. Возможно, это одна из причин, по которым политики Аляски не стремятся снизить тарифы на ТНС и не пытаются вникнуть в проблемы, возникающие в связи со сбором средств для демонтажа, переноса трубопровода и восстановления окружающей среды.³⁰ Для этого придется подвергнуть критике соглашение 1985 года. Если же Департаменту законодательства не удастся доказать выгодность соглашения, юристы штата будут отстаивать его, опираясь на процедуру подписания, которая обязывает стороны защищать последнее.³¹

В 2001 году Департамент законодательства объявил, что соглашение 1985 года привело к снижению тарифов, так как в течение следующих десяти лет государственные доходы увеличились на 3,8 миллиарда.³² Эта цифра не может считаться доказательством того, что сделка служит общественным интересам. Завышенные тарифы, установленные владельцами ТНС, остались неизменными, но их рекомендуют в качестве образца справедливых и обоснованных тарифов.

Но логическое обоснование высоких тарифов, предложенное адвокатами, защищающими интересы держателей акций компаний, не является убедительным обоснованием тарифов, оговоренных в соглашении. Правильнее определять их по таким показателям, как действительные затраты и соответствующая норма прибыли за предпринимательский риск. Несколько позже АРК нашла верную методику, как определить, являются ли тарифы ТНС чрезвычайно завышенными.

Из нефтяных операций на Северном склоне и работы ТНС можно извлечь следующие уроки:

- завышенные транспортные издержки в отдаленном районе могут значительно сократить доходы правительства принимающей страны;
- высокие издержки и избирательное выполнение договорных условий транспортировки могут также препятствовать конкуренции тех компаний, которые не имеют доли собственности на трубопровод;



Другой особенностью еху, не менее поразившей моего хозяина, было непонятное их пристрастие к нечистоплотности и грязи, в то время как у всех других животных так естественна любовь к чистоте.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".

- рассчитать транспортные издержки и определить их влияние на доходы правительства принимающей страны довольно сложно;
- государство пока не может эффективно отстаивать общественные интересы.

В подобной ситуации информированное население может играть важную роль, поддерживая правительство, не допуская возникновения сложных ситуаций или требуя исправления допущенных промахов.

Каспийский бассейн

В 2001 году экспорт нефти из региона Каспийского моря достиг примерно 0,92 миллиона баррелей в день. Ожидается, что к 2010 году эта цифра утроится. Большая часть нефти, вероятно, будет перекачиваться по двум новым мощным трубопроводам, которые позволят доставлять ее на западные рынки. В октябре 2001 года Каспийский трубопроводный консорциум (КТК) загрузил на танкер в российском черноморском порту Новороссийск первый баррель казахстанской нефти. Трубопровод КТК протяженностью 1580 километров на своем пути к Черному морю огибает северную оконечность Каспия. Он будет основным трубопроводом, обслуживающим супергигантское месторождение Тенгиз в Западном Казахстане. В настоящий момент строится вторая мощная нефтяная артерия — Баку—Тбилиси—Джейхан (БТД). После завершения строительства по 1738-километровому трубопроводу будет транспортироваться нефть другого супергигантского месторождения азербайджанского комплекса Азери—Чираг—Гюнешли, расположенного в южной части Каспийского моря. Нефть пойдет через Грузию в турецкий порт Джейхан на Средиземном море. Третье супергигантское месторождение — Кашаган — было открыто в 2000 году в северной части Каспийского моря западнее Тенгиза. Нефть этого месторождения будет транспортироваться или по новому нефтепроводу, или по обоим. Одновременно меньшая по объему, но значительная часть нефти, добываемой в других районах Казахстана, в настоящий момент транспортируется по железным дорогам, на баржах, автотранспортом и по другим трубопроводам. Наиболее важную роль в транспортировке играют старые трубопроводы, которые перекачивают нефть с севера Казахстана на юг России. Часть этой нефти может перегоняться по нефтепроводам КТК и БТД. Дополнительно строится новый трубопровод, по которому нефть пойдет на восток — в Китай. Экспорт через Иран тоже может оказаться экономически привлекательной альтернативой, но главным мотивом развития нефтедобычи на Каспии является стремление уменьшить зависимость от стран Персидского залива.³³

Дилемма: “курица или яйцо”. Часть 1

Предполагается, что большие трубопроводы сталкиваются с классической проблемой “курица или яйцо”: для нефтяного месторождения нужен трубопровод, но для трубопровода нужна нефть. Для инвесторов, участвующих в различ-

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

ных частях проекта, ясно, что, если не будет соблюдаться расписание работ или не оправдаются планы на будущее, выполнение проекта будет связано с экономическим риском.³⁴ Трудно установить точные ставки платежей за транспортировку нефти по трубопроводу с неопределенным будущим. Таким образом, дилемма “курица или яйцо” была важным фактором, затягивающим строительство трубопровода КТК. В 1993 году его строительство было оценено в один миллиард четыреста миллионов долларов. Компания “Шеврон” (сейчас — “ШевронТексако”) проявляла большой интерес к Тенгизу и была в первую очередь заинтересована в строительстве трубопровода в западном направлении. Но возникли затруднения с финансированием, и строительство началось не сразу, а пять лет спустя, когда были найдены средства. В консорциум вошло не менее одиннадцати участников. В 2002 году пропускная способность КТК составила 400000 баррелей в день. В целях ее повышения планируется дополнительно инвестировать 1,7 миллиарда долларов, чтобы к 2015 году довести пропускную способность до 1,34 миллиона баррелей в день.³⁵

Правительства трех стран владеют пятьюдесятью процентами собственности КТК, восемь частных инвестиционных групп владеют второй половиной. В настоящий момент собственниками Тенгиза и КТК являются субъекты, указанные в таблице 1.

Таблица 1. Тенгиз и трубопровод КТК

| Тенгиз | Трубопровод КТК |
|---|--|
| <p>Месторождение открыто в 1979 году; запасы оцениваются в 9 миллиардов баррелей извлекаемой (<i>recoverable</i>) нефти; добыча в 2001 году составила 290 000 баррелей в день; согласно оценке, пик добычи будет достигнут к 2010 году и составит 900 000 баррелей в день.</p> <p><i>Собственники:</i></p> <p>“ШевронТексако” (50%) “ЭксонМобил” (25%) “Казахойл” (20%) “ЛУКАрко” (5%)</p> | <p>От Тенгиза до Новороссийска; первый этап завершен в 2001 году; пропускная способность в настоящий момент 600 000 баррелей в день; после завершения строительства пропускная способность достигнет 1,34 миллиона баррелей в день; общая стоимость строительства 4,2 миллиарда долларов.</p> <p><i>Собственники:</i></p> <p>Российская Федерация (24%) Республика Казахстан (19%) Султанат Оман (7%) “Шеврон” КТК консорциум (15%) “ЭксонМобил” (7,5%) “ЛУКАрко” (12,5%) Kazakhstan Pipeline Ventures LLC (1,75%) Rosneft-Shell Caspian Ventures (7,5%) “Аджип Интернешнл” (2%) BG Overseas Holdings (2%) Oryx Caspian Pipeline Co. (1,75%)</p> |
| <p>(From: U.S. Energy Information Agency, “Kazakhstan” (country briefing report), January 2002 and “Caspian Sea Region: Reserves and Pipeline Tables,” July 2002, Tables 1, 2 and 4.)</p> | |

Хотя имя крупной британской транснациональной компании “Бритиш петролеум”, чье участие в добыче нефти на Северном склоне Аляски рассматривалось в предшествующем разделе, не упомянуто в приведенном списке, она владеет примерно 6,62% трубопровода КТК. Приобретя в 2000 году “АРКО”, “Бритиш петролеум” получила ее долю в компании “ЛУКАрко” — совместном предприятии, созданном в 1997 году с российской нефтяной фирмой “Лукойл”. В результате этого слияния “Бритиш петролеум” владеет 5,75% собственности КТК (или 46% от 12,5% доли “ЛУКАрко” в КТК) с обязательством финансировать 25% строительства трубопровода.³⁶ По данным прессы, “Бритиш петролеум” контролирует дополнительно 0,875% КТК, обладая половиной доли “ЛУКАрко” в “Kazakhstan Pipeline Ventures LLC”.³⁷ В декабре 2000 года акционеры КТК назначили Сергея Гнатченко генеральным директором консорциума. Согласно пресс-релизу, “до своего назначения господин Гнатченко был президентом “ЛУКАрко Services B.V.”, совместного предприятия “Лукойл” и “АРКО”, одной из дочерних компаний “Бритиш петролеум-Амоко”.³⁸

В марте 2001 года, когда тенгизская нефть начала заполнять трубопровод КТК, затраты на его строительство уже составили 2,6 миллиарда долларов. Именно тогда ввод нефтепровода в эксплуатацию был приостановлен из-за разногласий с российскими властями по вопросу о ценах за транспортировку. Согласно мнению одного из обозревателей, диспут разгорелся по поводу методов оценки поставляемой производителями сырой нефти, имеющей различный химический состав и, следовательно, неодинаковую рыночную стоимость. Одни беспокоились о том, что “банк качества” (*quality bank*) — метод оценки различных сортов нефти, используемый в западных странах, является новым для российского энергетического сектора и будет непонятен. Другие говорили, что камнем преткновения была “Транснефть”, российская государственная трубопроводная монополия, рассматривавшая КТК как нежелательного конкурента. Высказывались предположения, что Россия специально задерживает его открытие с целью вынудить Казахстан отказаться от транспортировки нефти по трубопроводу Баку—Тбилиси—Джейхан после ввода его в эксплуатацию.³⁹

Первая партия нефти по КТК была доставлена к Черному морю в ноябре 2001 года, но трудности с заключением договоров о поставках казахстанской нефти на мировой рынок продолжались. В марте 2002 года было сообщено, что Россия намерена классифицировать часть трубопровода как “естественную монополию”, а это повлечет за собой пересмотр тарифов. В то же время нефтяные компании вынуждены были приспосабливаться к новому законодательству о нефти в Российской Федерации, а в Казахстане столкнулись с угрозой разбирательства в международном суде.⁴⁰

“ПетроКазахстан” (бывшая Hurricane Hydrocarbons Ltd.) и КТК

“ПетроКазахстан” — маленькая канадская фирма с вертикальной интеграцией, которая стала одной из крупнейших нефтяных компаний, работающих в Казахстане. Она разрабатывает относительно небольшое месторождение, рас-

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

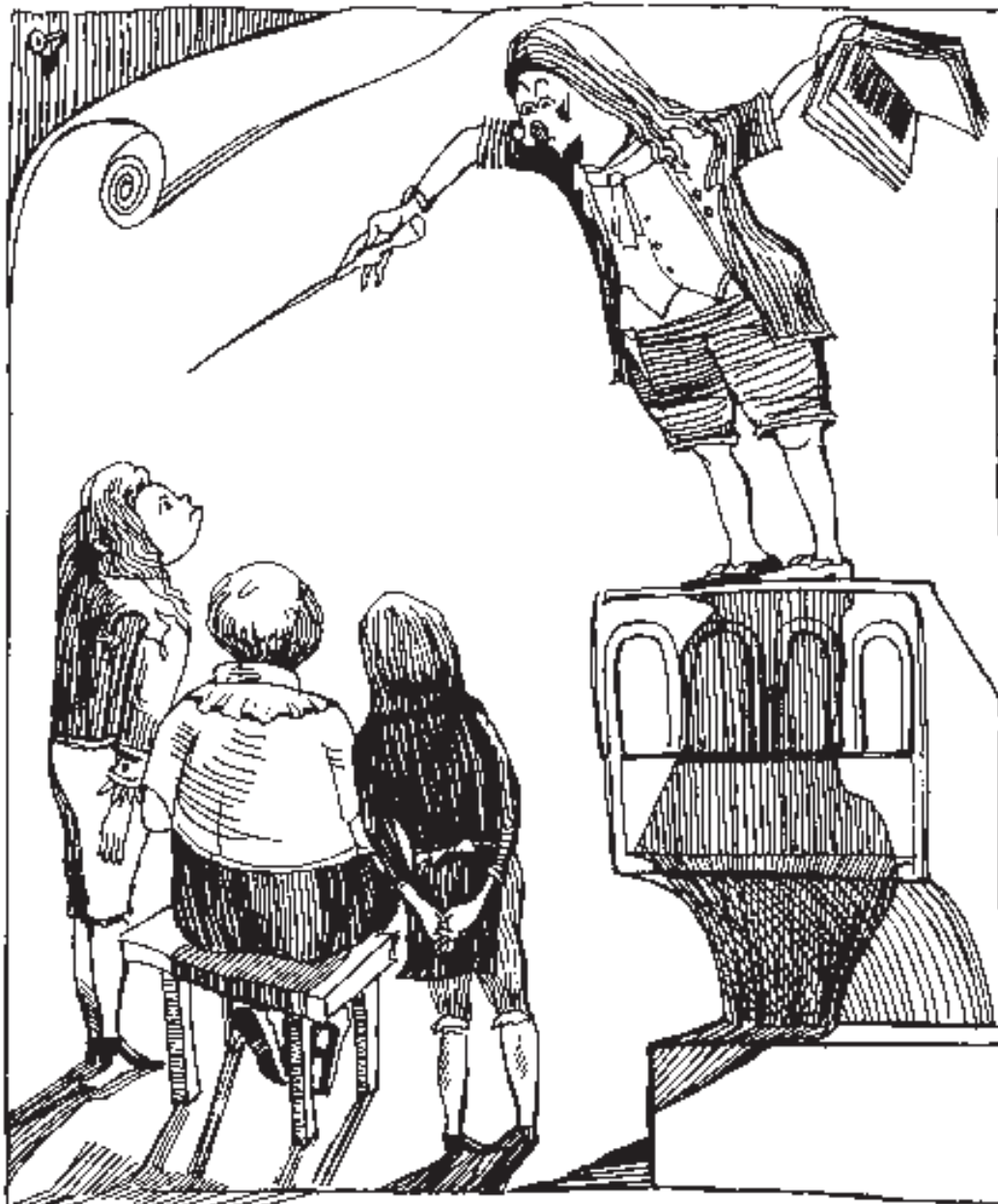
положенное на суше в одном из южных регионов страны.⁴¹ В отличие от крупных транснациональных компаний “ПетроКазахстан” не инвестирует большие проекты, характерные для западных районов страны и Каспия. Относительно этого глава корпорации Бернард Исотер заявил, что Каспий — “это другая игра, долговременная, с большими капиталовложениями и другими технологиями”.⁴² За период своей бурной шестилетней истории компания в 1999 году пережила состояние, близкое к банкротству,⁴³ и тем не менее стала одной из крупнейших нефтяных компаний, работающих в Казахстане. В первом квартале 2003 года “ПетроКазахстан” добывала 140 000 баррелей в день, увеличив добычу нефти на 14% по сравнению с предшествующим годом.⁴⁴

На своем веб-сайте “ПетроКазахстан” публикует большое количество информации, касающейся сложных сторон бизнеса.⁴⁵ Эти материалы демонстрируют, что “ПетроКазахстан” затрачивает большие средства на транспортировку нефти по трубопроводам, железной дороге, автотранспортом, баржами. Согласно информации компании, в течение первых трех месяцев 2003 года она расходовала 8,32 доллара для транспортировки одного барреля нефти на рынок.⁴⁶ Эти затраты на 35% уменьшают доходы “ПетроКазахстан” от экспорта нефти.

Безуспешные попытки “ПетроКазахстан” купить часть КТК показывают, что трубопроводы играют важную экономическую роль в Каспийском регионе. В 2001 году “ПетроКазахстан” объявил план модернизации транспортных операций. С этой целью планировалось приобрести у “Бритиш петролеум” половину доли “Kazakh Pipeline Ventures” в КТК за 100 миллионов долларов. Согласно сообщениям прессы, в руки “ПетроКазахстан” могли перейти 0,875% акций КТК и право экспортировать 64 000 баррелей нефти в день, что позволило бы компании экономить “каждый год миллионы долларов на транспортных издержках”. В июне 2002 года сделка близилась к завершению. “ПетроКазахстан” уже выплатила “Бритиш петролеум” 40 миллионов долларов. Но “Казмунайгаз”, недавно созданный нефтегазовый конгломерат и предполагаемый партнер “ПетроКазахстан” по КТК, по неясным причинам сорвал сделку.⁴⁷ Согласно мнению одного из обозревателей, причина заключается в том, что “Бритиш петролеум” проделала огромную работу, чтобы получить аккредитив. В течение одиннадцати месяцев крупные владельцы акций КТК проделали подобную работу, добиваясь того же... После чего и произошел этот возмутительный случай: сделка была аннулирована... За этим что-то кроется”.⁴⁸

В следующем году “ПетроКазахстан” в качестве независимого грузоотправителя пришлось платить еще больше за доступ к трубопроводу.⁴⁹

Пресса писала по поводу безуспешной попытки “ПетроКазахстан” купить часть КТК, что инвесторы КТК были бы щедро вознаграждены, если бы вложили средства в этот проект. Взгляните на следующие цифры: “Бритиш петролеум” продала 0,875% КТК за 100 миллионов долларов. То есть цена КТК состав-



Я сказал, что у нас есть сословие людей, смолоду обученных искусству доказывать при помощи пространных речей, что белое — черно, а черное — бело, соответственно деньгам, которые им за это платят. Это сословие держит в рабстве весь народ.

Джонатан Свифт. “Путешествия Гулливера”.

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

ляет 11,4 миллиарда долларов. Трубопровод был построен в 1998–2001 годах. Строительство обошлось в 2,6 миллиарда долларов. Таким образом, продажная цена более чем в четыре раза превышает первоначальные инвестиции. Если ваши первоначальные инвестиции за четыре года увеличатся в четыре раза, вы будете очень рады таким возможностям.⁵⁰ “ПетроКазахстан” должна была задуматься над этим, так как компания могла бы получить значительную экономию за счет снижения транспортных расходов в результате инвестирования в КТК. Или у компании не было желания инвестировать 100 миллионов в трубопровод?

Дилемма: “курица или яйцо”. Часть 2

Открытие в 2000 году Кашаганского месторождения придало новый аспект дилемме “курица или яйцо”. Запасы этого супергигантского месторождения, возможно, более крупного, чем Тенгиз, оцениваются в 10 миллиардов баррелей извлекаемой нефти. Планируется, что первая продукция будет получена к 2005 году.⁵¹

В таблице 2 показаны доли собственников КТК. В ней учтена продажа другим участникам консорциума 14,29% доли “Бритиш петролеум” и “Статойл”.⁵²

Таблица 2. Проект Кашаган

| | | | |
|--|----------|------------------|----------|
| Запасы — приблизительно 10 миллиардов баррелей; открыто в 2000 году; должно начать давать продукцию в 2005 году; к 2015 году достигнет максимальной производительности 1,2 миллиона баррелей в день. | | | |
| <i>Собственники:</i> | | | |
| “Аджип — ЕНИ” | (16,67%) | “Инпекс” | (8,33%) |
| “Бритиш гес” | (16,67%) | “Шелл” | (16,67%) |
| “КонокоФиллипс” | (8,33%) | “ТотальЭльфФина” | (16,67%) |
| “ЭксонМобил” | (16,67%) | | |
| From: Phillips Petroleum Co., “Kashagan Declared Commercial” (press release), June 28, 2002. | | | |

Если в текущем десятилетии добыча на Тенгизском и Кашаганском месторождениях увеличится до ожидаемых объемов (см. таблицы 1 и 2), трубопровод КТК окажется не в состоянии транспортировать на западные рынки всю произведенную продукцию. По мнению одного из аналитиков, к 2011 году Казахстан будет производить ежедневно на 0,7 миллиона баррелей нефти больше, чем способен перекачивать КТК. Первым “кандидатом” на транспортировку излишков нефти Кашагана является трубопровод Баку—Тбилиси—Джейхан. Предполагается, что его пропускная способность достигнет одного миллиона баррелей нефти в день уже к началу 2005 года. Согласно контракту, он будет обслуживать треть супергигантского месторождения на Каспии — азербайджанский комплекс Азери—Чираг—Гюнешли (см. таблицу 3).⁵³

Таблица 3. Проект Азери – Чираг – Гюнешли и трубопровод БТД

| Месторождение Азери – Чираг – Гюнешли | Трубопровод БТД |
|---|---|
| Запасы извлекаемой нефти оцениваются в 5,4 миллиарда баррелей; в 2001 году добыча нефти составила 130000 баррелей в день; планируемая добыча в 2004 году – 400000 баррелей в день, в 2007 году – 800000 баррелей в день, в 2010 году – 1 миллион баррелей в день. | Из Баку (Азербайджан) к порту Джейхан (Турция); экспорт нефти начнется с 2005 года; после завершения строительства будет перекачивать 1 миллион баррелей в день; стоимость сооружения – 2,95 миллиарда долларов (включая выплату процентов по займу – 3,6 миллиарда). |
| <u>Собственники:</u> | <u>Собственники:</u> |
| “Бритиш петролеум” (34,14%) | “Бритиш петролеум” (30,1%) |
| “Юнокал” (10,28%) | “Юнокал” (8,9%) |
| State Oil Co. of Azerbaijan (10,00%) | State Oil Co. of Azerbaijan (25%) |
| “Лукойл” (10,00%) | |
| “Статойл” (8,56%) | “Статойл” (8,71%) |
| “ЭксонМобил” (8,00%) | |
| ТРАО (6,75%) | ТРАО (6,53%) |
| Devon Energy (5,63%) | |
| Itochu (3,92%) | Itochu (3,4%) |
| Delta Hess (2,72%) | Delta Hess (2,36%) |
| | “Аджип” (2,5%) |
| | “ТотальЭльфФина” (5%) |
| | “КонокоФиллипс” (2,5%) |
| | INPEX (2,5%) |
| From: http://www.caspiandevelopmentandexport.com and “Building Tomorrow’s Crisis?” | |

Неясно, будут ли эти два главных экспортных маршрута транспортировать на запад продукцию не только трех супергигантских, но и других месторождений Каспийского региона. Более того, нет гарантии, что пропускная способность нефтепроводов будет увеличиваться пропорционально росту объема производства на трех супергигантских месторождениях. Для трубопровода БТД необходима нефть уже в первые годы его жизни, но избыток казахстанской нефти появится не раньше, чем через несколько лет. Если трубопровод не будет работать на полную мощность, то в первые годы инвесторы могут столкнуться с серьезной проблемой окупаемости капиталовложений. В связи с этими обстоятельствами запланированная норма прибыли, которая ниже, чем в промышленности, может быть значительно сокращена.⁵⁴ Именно поэтому собственникам трубопровода предоставлено право пользоваться им по заниженным тарифам.⁵⁵

Для казахстанских производителей использование БТД связано с еще одной существенной проблемой: как перевезти нефть через Каспий в Баку. Правительства Казахстана и Азербайджана взаимно заинтересованы в решении этой задачи. Казахстан хочет экспортировать нефть, а Азербайджан хочет заполнить

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

трубопровод БТД. Возможные решения включают транспортировку нефти танкерами или по подводному трубопроводу. Оба варианта увеличивают транспортные издержки, потенциально сокращая долю доходов Казахстана.⁵⁶

Если при строительстве БТД произойдет незапланированное увеличение издержек, это приведет к повышению транспортных тарифов, что еще больше сократит доходы Казахстана. Например, монтаж грузинского отрезка трубопровода, который начался в 2003 году, задерживается в связи с судебным иском, возбужденным защитниками окружающей среды, что ведет к повышению затрат и нарушению сроков строительства протяженного участка, проходящего по территории Турции.⁵⁷

Заключение

Освоение крупных нефтяных месторождений и создание новых трубопроводных систем в Каспийском регионе сталкиваются с широким кругом технических, экологических, политических и экономических трудностей. Это может привести к увеличению тарифов за использование трубопроводов, что повлечет снижение государственных доходов и неблагоприятно отразится на развитии прикаспийских стран.

Для обеспечения равных условий доступа к трубопроводам и формирования справедливых обоснованных цен в Соединенных Штатах осуществляется регулирование тарифов за использование трубопроводов. Несмотря на эти меры, в ноябрьском 2002 года решении Аляскинской распорядительной комиссии по вопросам использования Трансаляскинской нефтепроводной системы делается вывод, что тарифы на ГНС были завышены, и это привело к серьезным последствиям. Во-первых, сократились доходы правительства штата Аляска, во-вторых, была подорвана здоровая конкуренция, которая, по мнению многих обозревателей, является жизненно важным условием для развития экономики и привлечения новых производителей. До сих пор неясно, намерено ли правительство штата с полной серьезностью отнестись к аргументам, приведенным в решении АРК.

В странах Каспийского региона правовые механизмы, регулирующие эксплуатацию трубопроводов, находятся в стадии формирования. Совершенно очевидно, что они должны значительно отличаться от тех, которые применяются в США. Собственникам трубопроводов предоставлена возможность получать многочисленные и при этом значительные выгоды, о чем свидетельствуют дифференцированные тарифы на трубопроводе БТД и несостоявшаяся сделка между «Бритиш петролеум» и «ПетроКазахстан».

Учитывая опыт Аляски и различные подходы к проблеме регулирования экономики трубопроводов, население стран Каспийского региона должно настаивать на внимательном и тщательном анализе деталей при разработке государственной политики тарифов на трубопроводах и при ее реализации.

1. Доходы от добычи полезных ископаемых должны улучшать жизнь людей тех стран, где эти

ресурсы извлекаются из земли. Это утверждение является основополагающим тезисом данной статьи. Соблюдение данного фундаментального права человека зависит от того, насколько справедливо и разумно применяются финансовые механизмы, при помощи которых нефть трансформируется в богатство. Таким образом, эта статья посвящена доходам, получаемым в результате добычи нефти, а не экологическим последствиям строительства и эксплуатации трубопроводов.

2. Термин “супергигантский” (super-giant) обычно применяют к нефтяным месторождениям, запасы которых составляют не менее 5 миллионов баррелей извлекаемой нефти. В 1993 году в мире было известно только сорок два таких месторождения (L.F. Ivanhoe and G.G. Leckie, “Global Oil, Gas Fields, Sizes, Tallied, Analyzed,” *Oil & Gas Journal*, Feb. 15, 1993, p. 87-91). Вне зоны Персидского залива месторождения подобных размеров встречаются редко, но они есть на Аляске и в бассейне Каспийского моря.
3. Смотрите: Alaska Department of Revenue, *Revenue Sources Book: Forecast and Historical Data*, Spring 2003, Appendix D. (on-line at www.revenue.state.ak.us).
4. В результате слияний и приобретений изменились названия трех главных компаний, работающих на Северном склоне Аляски. Дочерняя фирма “Бритиш петролеум—США” объединилась со “Стандарт Ойл Компани оф Огайо” (Sohio) в 1970 году и в 1987 году официально установила контроль над своими партнерами на Аляске. “ЭксонМобил” представляет общие интересы бывших корпораций “Эксон” и “Мобил”. “Филиппс петролеум” благодаря приобретению в 2000 году собственности “АРКО” на Аляске стал третьим крупным игроком на Северном склоне. Согласно антитрестовскому законодательству США, требовалось, чтобы “Бритиш петролеум” отказалась от владений “АРКО” на Аляске в качестве условия глобального слияния с “АРКО”. Выросшая в размерах “Филиппс” впоследствии слилась с “Коноко”. Последняя имела незначительную долю участия в добыче нефти на Северном склоне, которую потом продала “Бритиш петролеум”, и в 1993 году “Коноко” ушла с Аляски.
5. Данные за 1977-1988 годы взяты из: Edward B. Deakin, *Oil Industry Profitability in Alaska, 1969 through 1987* [Alaska Dept. of Revenue, 1989], Appendix E; данные за 1988-1998 годы взяты из: Alaska Department of Revenue, “State of Alaska’s Oil Revenue Pie (Production and Value Added by TAPS),” March 22, 2000 (in letter from Dan E. Dickinson, Director, Tax Division, to Representative Jim Whitaker, Chair, Special Committee on Oil and Gas, Alaska State House of Representatives). В переводе на курс доллара 2003 года, используемый для вычисления индекса потребительских цен (Consumer Price Index — CPI-U), общая сумма доходов от добычи и транспортировки нефти на Северном склоне составляла приблизительно 118 миллиардов долларов.
6. Оценка сделана на основе Deakin and “State of Alaska’s Oil Revenue Pie (Production and Value Added by TAPS).”
7. Данные о доходах ТНС взяты из: Richard A. Fineberg, *How Much Is Enough? Estimated Industry Profits From Alaska North Slope Production and Associated Pipeline Operations, 1993-1998* (Oilwatch Alaska, 1998), Table 4.1.
8. Приблизительно 8% нефти, транспортируемой по ТНС, поступает на нефтеперерабатывающие заводы штата. В результате публикации 465-страничного решения АРК возникли сомнения относительно обоснованности тарифов за транспортировку по ТНС остальных 92% нефти, так как соглашения о транспортировке были подготовлены по сходной формуле, одобренной Федеральной комиссией по регулированию энергетики (Federal Energy Regulatory Commission — FERC).
9. Regulatory Commission of Alaska, *Order Rejecting 1997, 1998, 1999 and 2000 Filed TAPS Rates; Setting Just and Reasonable Rates; Requiring Refunds and Filings; and Outlining Phase II Issues*, Docket P-97-4, Order #151 Nov. 27, 2002 (on-line at www.state.ak.us/rca).

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

10. Хотя АРК имеет полномочия регулировать транспортировку около восьми процентов нефти, проходящей через ТНС, распоряжение комиссии поставило под сомнение обоснованность тарифов за транспортировку остальных 92% нефти, так как соглашения о транспортировке были подготовлены по сходной формуле, одобренной Федеральной комиссией по регулированию энергетики.
11. Allen Baker, "State weighs pipeline fees — \$110 Million: If rates are cut, Alaskans, small producers benefit," Anchorage Daily News, Dec. 31, 2002, p. A-1.
12. " 'Good news' wanted in 2003," Petroleum News Alaska, Jan. 19, 2003, p. 1.
13. Sean Cockerham, "Oil lease probe sought — Permanent Fund: Corporation worries smaller companies are shut out, state is being shortchanged," Anchorage Daily News, Feb. 20, 2003 (on-line).
14. Смотрите: Indicated TAPS Carriers' Statement of Points on Appeal, Amerada Hess Pipeline Corporation, BP Pipelines (Alaska) Inc., ExxonMobil Pipeline Company, Mobil Alaska Pipeline Company, Phillips Transportation Alaska, Inc. and Unocal Pipeline Co. v. Regulatory Commission of Alaska, Dec. 6, 2002 (Superior Court for the State of Alaska, Third Judicial District, Case No. 3AN-02-CIV); and Wesley Loy, "Oil bill would 'decapitate' regulators, critics say," Anchorage Daily News, April 26, 2003 (on-line).
15. "Коноко" была независимой нефтяной компанией до 2001 года, когда произошло слияние с "Филлипс петролеум", и она стала частью компании "КонокоФиллип" (смотрите выше примечание 4).
16. О воздействии цен за пользование трубопроводом на рентабельность "Коноко" в последние годы ее деятельности на Аляске смотрите: How Much Is Enough?, op. cit., p. 27-35.
17. Заявление Дунхема смотрите: "Getting to the Future First," Hart's Oil and Gas Investor, August 1996, p. 41.
18. Indicated TAPS Carriers' Statement of Points on Appeal.
19. "Oil bill would 'decapitate' regulators, critics say."
20. Эта дискуссия по вопросам, связанным с демонтажом, переносом ТНС и восстановлением окружающей среды и их влиянием на транспортные тарифы на ТНС, представлена как пример сложной формулы, которая может быть использована для генерирования прибыли. Условия демонтажа оборудования в странах Каспийского бассейна значительно отличаются от условий, существующих на Аляске.
21. Regulatory Commission of Alaska, Order Denying Indicated TAPS Carriers' Motion to Cancel Prehearing Conference and Ruling on DR&R Question, Docket P-97-4, Order #157, March 6, 2003 (on-line at www.state.ak.us/rca).
22. Prefiled Testimony of Rudolph L. Bertschi (Alaska Public Utilities Commission Docket No. P-86-2), December 17, 1986, p. 63-70.
23. Краткий обзор и экономический анализ проблем, связанных с демонтажом, переносом ТНС и восстановлением окружающей среды и их влиянием на транспортные тарифы на ТНС, смотрите: Richard A. Fineberg, The Emperor's New Hose: How Big Oil Gets Rich Gambling with Alaska's Environment (Alaska Forum for Environmental Responsibility, June 2002), Chapter 5 (on-line at www.alaskaforum.org).
24. Эта проблема кратко описана в статье: Richard A. Fineberg, "New filings reveal oil pipeline owners' tax scam," Anchorage Daily News, Feb. 8, 2000, p. B-8.
25. Alaska State House Oil and Gas Committee hearing, April 13, 2000 and follow-up letter from Michael A. Barnhill, Assistant Attorney General, to Rep. Jim Whitaker, May 23, 2000.
26. Эти расчеты взяты в основном из следующих судебных документов: "Complaint," Maritime Endeavor Associates, L.P. v. Alyeska Pipeline Service Company, Alaska Superior Court Case No. 1JU-95-1141 Civil, May 31, 1995; "Complaint," Maritime Endeavor Associates, L.P. v. Alyeska

- Pipeline Service Company, Inc., BP America, Inc., BP Oil Company, BP Oil Supply Co., BP Exploration & Oil Inc., BP Oil Shipping Co. USA, BP Pipelines (Alaska) Inc., Amerada Hess Pipeline Corp., ARCO Transportation Alaska Inc., Exxon Pipeline Co., Mobil Alaska Pipeline Co., Phillips Petroleum Co. and Unocal Pipeline Co., United States District Court (Juneau) Case No. J97-010 CV (HRH), May 27, 1997; "Memorandum of Decision and Order," Case No. 1JU-95-1141 CI, Sept. 30, 1998; and "Stipulation and Order for: Vacation of September 30, 1998 Memorandum of Decision and Order and Dismissal of Action with Prejudice," Case No. 1JU-95-1141 CI, Feb. 17, 1999.
27. Author's interview with attorneys representing U.S. Oil's successors (Maritime Endeavor Associates, L.P.).
 28. Letter from Alaska Attorney General Bruce Botelho to Jim Sykes, Executive Director, Oilwatch Alaska, Nov. 28, 2000 (see also: Brian O'Donoghue, "Suits allege antitrust violations by Alyeska," Fairbanks Daily News-Miner, November 30, 1997, p. A-1).
 29. Settlement Agreement between The State of Alaska and ARCO Pipe Line Co., BP Pipelines Inc., Exxon Pipeline Co., Mobil Alaska Pipeline Co., Union Alaska Pipeline Co. with Respect to the Trans Alaska Pipeline System, June 28, 1985 (Federal Energy Regulatory Commission Docket OR 78-1), p. 1.
 30. В ходе рассмотрения АРК вопроса о тарифах штат Аляска (его интересы представляло Министерство юстиции) подтвердил положения 1985 года вопреки требованиям грузоотправителей, которые добивались снижения тарифов.
 31. Settlement, Section I-3.
 32. "Oil and Gas Settlements," attachment to letter from Bruce M. Botelho (Alaska Attorney General) to Representative Eric Croft (Alaska State House of Representatives), Feb. 7, 2001.
 33. Обзор ресурсов региона Каспийского моря, объемов добычи и трубопроводных маршрутов смотрите: U.S. Energy Information Agency, "Kazakhstan" (country briefing report), January 2002 and "Caspian Sea Region: Reserves and Pipeline Tables," July 2002, Tables 1, 2 and 4 (on-line at <http://www.eia.doe.gov>).
 34. Mark Mansley, "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline and BP: A Financial Analysis," p. 9.
 35. Robert M. Cutler, "The Caspian Pipeline Consortium Beats the Skeptics," The Analyst, Sept. 12, 2001 (on-line); and "Caspian Sea Region: Reserves and Pipeline Tables," July 2002.
 36. Смотрите: Lukoil, "International exploration and production," undated (circa 2002; on-line at http://www.lukoil.com/razvedka_dobycha/inter.htm).
 37. Смотрите, например: Charles Сое, "Questions concerning Kazakhstan's future go beyond oil," Alexander's Gas & Oil Connections, July 31, 2002 (on-line at <http://www.gasandoil.com/goc/news/ntc23492.htm>); and Pravda On-line, "Hurricane Abandons \$100 Million Pipeline Deal," June 17, 2002 (on-line at <http://english.pravda.ru/comp/2002/06/17/30498.html>; originally published by Reuters, June 14, 2002).
 38. Caspian Pipeline Consortium, "Caspian Pipeline Consortium Shareholders Approve Budget for the Year 2001 – CPC General Director Viktor Fedotov to be succeeded by Sergei Gnatchenko," Dec. 1, 2000 (press release; on-line at <http://www.cpc-ltd.com/>).
 39. "The Caspian Pipeline Consortium Beats the Skeptics."
 40. Michael Lelyveld, "Kazakhstan: Foreign Investors May Face Troubles Over Pipeline Tariffs," Radio Free Europe / Radio Liberty, March 7, 2002 (on-line).
 41. Смотрите: "Oil Industry of the Republic of Kazakhstan," Oil & Gas Vertical (Analytical Journal, #15 [82]), September 2003, p. 152.
 42. Jeffrey Jones, "Kazakhstan aims for Caspian oil rush in 2004" (update 1), Reuters, June 27, 2003 (on-line).
 43. Gary Park, "Soaring share prices trouble Canadian securities regulators: Trading activity of take-

Трубопроводы и получение доходов от нефти...

- over companies under scrutiny as rumor mill churns out fresh speculation, dominated by talk of a BP bid for oil sands leader Suncor Energy," Petroleum News Alaska, March 31, 2003.
44. PetroKazakhstan Inc. "Management's Discussion and Analysis," 2003, FirstQuarter, p. 2 (on-line).
 45. Адрес сайта "ПетроКазakhstan": <http://www.petrokazakhstan.com>.
 46. Смотрите: "Management's Discussion and Analysis," 2003 (first quarter), p. 14 (on-line).
 47. "Questions concerning Kazakhstan's future go beyond oil."
 48. "Hurricane Abandons \$100 Million Pipeline Deal."
 49. Смотрите: "PetroKazakhstan gets new pipe for fast oil exports," Reuters, June 24, 2003 (on-line).
 50. $\$100,000,000 \cdot 100 \cdot 8 / 7 = \$11,428,571,429$.
 51. "Kazakhstan" (country briefing report).
 52. Phillips Petroleum Co., "Kashagan Declared Commercial" (press release), June 28, 2002 (on-line at <http://www.phillips66.com/newrroom/NewsReleases/Print/rel396.doc>).
 53. "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline and BP: A Financial Analsys," p. 9.
 54. "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline and BP: A Financial Analsys," p. 25-29.
 55. "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline and BP: A Financial Analsys," p. 11.
 56. Platt's Global Energy, "U.S. hopeful of cross-Caspian oil export agreements by end-2003," June 3, 2003 (<http://www.platts.com/features/caspian/related.shtml>).
 57. Об истории вопроса смотрите: "The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline and BP: A Financial Analsys," p. 10-11, 28-31.

Перевод Сергея Куратова.



ИНФОРМАЦИЯ



Он заявил, что ненавидит и презирает всякую тайну, утонченность и интригу как у государей, так и у министров. Он не мог понять, что я разумею под словами государственная тайна, если дело не касается неприятеля или враждебной нации.

Джонатан Свифт. "Путешествия Гулливера".





Общественный фонд “Трансперенси Казахстан” является некоммерческой организацией, основной целью деятельности которой являются обеспечение прозрачности в работе Правительства и государственных органов и борьба с коррупцией. Ключевым решением проблемы коррупции и путем к строительству здорового гражданского общества, по нашему мнению, является разработка и проведение системных реформ в этой области. Так как достижение позитивных результатов невозможно без участия всех общественных сил, наша деятельность направлена на объединение совместных усилий населения, неправительственных организаций, деловых людей и представителей власти.

Наши цели:

Увеличить доступность информации для общественных и частных учреждений.

Поощрять участие населения в борьбе с коррупцией с помощью широкого информирования о формах коррупции, вреде, который она причиняет, и методах борьбы с ней.

Наши задачи:

- организация изучения практики и теории борьбы с коррупцией и участия в ней структур гражданского общества в Казахстане и других странах;
- сбор, классификация и анализ данных о возникновении и деятельности структур гражданского общества, создание горизонтальных сетей и информационных связей и взаимодействие между ними в установленном законом порядке;
- организация проведения политологических, экономических, правовых и гуманитарных исследований;
- организация исследований по вопросам развития и взаимодействия с властью организаций гражданской инициативы;
- содействие гражданам и организациям в реализации их конституционных прав и свобод, распространение правовых знаний, проведение лекций, семинаров, конференций, симпозиумов, курсов;
- организация обмена студентами, исследователями, специалистами, а также стажировок;
- изучение зарубежного опыта борьбы с коррупцией;
- разработка программ, нацеленных на противостояние конкретным видам коррупции;
- продвижение антикоррупционных законопроектов.

Общественный фонд “Трансперенси Казахстан” (ТК), входящий в структуру международной организации Transparency International, был создан в сентябре 1999 года.

Правление фонда:

1. Алибеков Сайлаубек, к.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного права Алматинского государственного университета им.Абая, член правления ТК.
2. Воронов Виталий, президент Алматинской юридической корпорации, председатель правления ТК.
3. Жовтис Евгений, к.т.н., исполнительный директор Международного бюро по правам человека, член правления ТК.
4. Злотников Сергей, президент общественного фонда политико-правовых исследований “Интерлигал” в Казахстане, исполнительный директор ТК.
5. Калеева Тамара, президент общества “Эдил соз”, член правления ТК.
6. Тленчиева Гульсара, к.ю.н., профессор, президент Алматинского женского информационного центра.

Деятельность “Трансперенси Казахстан”

Спецификой деятельности фонда является преимущественная ориентация на международный опыт обуздания коррупции, освоение его технологий, ресурсов, а также включение структур гражданского общества в Республике Казахстан и других странах в международный диалог, посвященный борьбе с коррупцией.

Формы деятельности фонда:

- организация и проведение политологических, экономических, правовых и гуманитарных исследований;
- проведение экспертиз действующих законов и иных нормативных актов, а также их проектов по запросам заинтересованных организаций;
- правовое консультирование и защита граждан и организаций;
- привлечение в целях разработки проектов законов и иных нормативных актов независимых экспертов, ученых, исследователей, политиков, общественных деятелей;
- прогнозирование становления и развития политического процесса, общественных, политических организаций и движений, структур политической и государственной власти;
- сбор, обработка и распространение политико-правовой информации, подготовка и выпуск в установленном порядке информационных бюллетеней, печатной продукции по проблематике деятельности фонда;
- направление в зарубежные страны граждан Республики Казахстан и граждан стран содружества для реализации проектов и программ, прохождения стажировки и изучения опыта работы в организациях с аналогичными целями;
- осуществление в целях выполнения своих уставных задач хозяйственной,

Информация

производственной деятельности, весь доход от которой расходуется на программы фонда.

Фонд не ставит перед собой цели разоблачения и расследования отдельных случаев коррупции, которые являются задачей правоохранительных органов, независимых судов и прессы. Фонд не принимает участия в финансировании избирательных компаний и не поддерживает политические программы политических партий.

С момента своего образования фонд “Трансперенси Казахстан” установил надежные международные связи, принимая участие в различных конференциях и семинарах, связанных с проблемами борьбы с коррупцией: в Словакии (Братислава), в семинаре, проведенном COLPI в Словении (Любляна), в IX Международной антикоррупционной конференции в Южной Африке (Дурбан), в антикоррупционном форуме ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в Стамбуле в ноябре 1999 года, в семинаре “Anticorruption in Transition — Confronting the Challenge of State Capture”, организованном Всемирным банком в Варшаве в мае 2000 года, в семинаре “Развитие антикоррупционной стратегии” в Москве.

Будучи независимым, ТК поддерживает постоянные связи с правительственными структурами, так как многие проекты невозможно осуществить без поддержки государства. Проект “Суды без коррупции” получил поддержку у руководства Министерства внутренних дел, в отделе по вопросам экономической безопасности при Совете безопасности Республики Казахстан, в Агентстве по делам госслужбы, в государственно-правовом отделе аппарата Президента, в Верховном суде, а также у большого числа парламентариев.

В ноябре 1999 года и в сентябре 2000 года ТК одновременно с другими подразделениями Transparency International опубликовал индексы восприятия коррупции и взяточательства — CPI and BRI, получившие широкий резонанс общественности.

В марте 2000 года благодаря поддержке ОБСЕ ТК вместе с антикоррупционной комиссией был проведен круглый стол “Коалиция против коррупции”. ТК выиграл грант Фонда Сорос — Казахстан на осуществление проекта “Суды без коррупции” в течение 2000 года, а также грант Всемирного банка на проведение семинара по подотчетности и прозрачности органов власти.

Контакт

Офис общественного фонда
Transparency Kazakhstan находится по адресу:
Казахстан, Алматы, пр. Гагарина, 83, оф. 13.
Почтовый индекс: 480009.
Телефон/факс (+7 3272) 775150.
E-mail: <transparency.kz@nursat.kz >.



**ПРАВОВОЙ ЦЕНТР “РОДНИК”
РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ**

Россия, 127411, г. Москва, а/я 13; тел./факс: (095) 165–07–54
электронная почта: godnik@orc.ru

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ

Правовой центр “Родник” был создан в декабре 1999 года.

Наша организация объединяет юристов, адвокатов и психологов — специалистов в области развития общественных инициатив, разрешения конфликтных ситуаций, связанных с нарушением основополагающих конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации.

Юристы и адвокаты Правового центра “Родник” специализируются на защите таких основополагающих конституционных прав граждан, как право на информацию, право на благоприятную окружающую среду, права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС) на традиционный образ жизни и защиту исконной среды обитания и право на доступ к правосудию.

Основными целями нашей деятельности являются:

- содействие формированию эффективных правовых механизмов защиты основополагающих конституционных прав и свобод граждан;
- распространение правовых знаний;
- содействие осознанию гражданами России необходимости и возможности защиты своих конституционных прав и гражданских свобод на основе имеющегося законодательства;
- содействие осознанию гражданами России актуальной необходимости и возможности реализации своего права на благоприятную окружающую среду;
- формирование гражданского общества, поддержка общественных инициатив, развитие территориального общественного самоуправления, содействие становлению партнерства между муниципальными организациями и НКО;
- возрождение природосообразного мировоззрения.

Основные виды деятельности, позволяющие осуществлять цели организации

1. Ведение судебных дел по защите прав человека

Юристы “Родника” инициируют и проводят судебные дела прецедентного характера, направленные на создание судебной практики с использованием новых положений законодательства в защиту общественных интересов.

Информация

Избранные направления судебной защиты отвечают требованиям времени и способствуют решению наиболее важных проблем общественной жизни.

В настоящее время юристы “Родника” ведут ряд дел по защите важнейших конституционных прав граждан. Приводим некоторые из них.

1. Судебная защита права на благоприятную окружающую среду

- 1) *Дело о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда окружающей среде в будущем (опасность исчезновения редкого вида животных — охотско-корейской популяции серого кита).*
- 2) *Дело по жалобе жителей района “Гольяново” города Москвы о признании недействительными постановлений Правительства города Москвы, нарушающих право граждан на благоприятную окружающую среду (незаконное строительство гаражей).*
- 3) *Дело по иску жителей района “Восточное Дегунино” города Москвы о прекращении вырубке зеленых насаждений, ликвидации детской площадки и незаконном строительстве трех корпусов жилого дома на территории зеленой зоны междомового пространства.*

2. Судебная защита права на информацию

Дело по жалобе граждан и НПО на отказ Правительства Российской Федерации, Министерства природных ресурсов РФ, иностранной нефтедобывающей компании “Сахалин Энерджи” в предоставлении общественно значимой информации, затрагивающей конституционные права граждан.

3. Судебная защита прав коренных малочисленных народов

Действующим российским законодательством коренным малочисленным народам и общинам коренных малочисленных народов гарантировано право на образование территорий традиционного природопользования для ведения традиционного образа жизни и защиты исконной среды обитания, имеющих статус особо охраняемых территорий.

- 1) *Дело по жалобе на отказ Правительства РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ в образовании территории традиционного природопользования федерального значения коренных малочисленных народов “Тхсаном” на Камчатке.*
- 2) *Дело по жалобе на отказ Правительства РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ в образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов “Бергима” и “Кунноир” Эвенкийского автономного округа.*
- 3) *Дело по жалобе на отказ Правительства РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ в образовании территории*

традиционного природопользования коренных малочисленных народов “Катанга” в Иркутской области.

4. Защита прав граждан в Европейском суде

В настоящее время в Европейский суд по правам человека поданы две жалобы на нарушение публичной властью России статей 6 и 13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод:

- 1) по делу о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда окружающей среде в будущем (опасность исчезновения редкого вида животных — охотско-корейской популяции серого кита);*
- 2) по делу об обжаловании отказа Правительства РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ в образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов “Тхсаном”.*

В ходе каждого из этих дел юристы «Родника» добиваются реализации права граждан на доступ к правосудию и создания по этим делам прецедента правоприменения.

2. Консультации

В 2001 году в рамках деятельности нашей организации при поддержке Фонда Сороса был открыт консультационный центр. В настоящее время в работе консультационного центра принимают участие не только адвокаты, но и психологи.

В консультационный центр обращаются граждане и НПО из многих регионов России с просьбами оказания бесплатной правовой помощи и ведения судебных дел. Адвокаты “Родника” консультируют граждан и представителей НПО на личном приеме, по почте, по электронной почте, по телефону. Результатом этой помощи является активизация действий граждан и НПО, которые, используя процессуальные документы, составленные нашими адвокатами, самостоятельно ведут дела в судах.

Большое количество обращений позволяет адвокатам “Родника” выявлять наиболее грубые нарушения конституционных прав граждан и общественных интересов, пробелы в законодательстве, несоответствия местного и федерального законодательства и инициировать судебные дела, выработать стратегию судебной защиты по этим категориям дел.

3. Защита прав коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания

Защита прав коренных народов и их правовое образование является одним из важных направлений деятельности организации.

Правовой центр “Родник” — одна из немногих профессиональных юридических общественных организаций, оказывающих правовую помощь представителям коренных малочисленных народов и их объединениям. В этом направлении деятельности работа ведется в тесном сотрудничестве с Российской ассоциацией

Информация

коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (РАЙПОН), а также с региональными ассоциациями коренных народов.

Нами инициирована целая серия судебных дел, направленных на изменение отношения государственных органов власти к реализации права КМНС на ведение традиционного образа жизни и на защиту исконной среды обитания.

Ведется постоянное консультирование активистов и представителей объединений КМНС по конкретным проблемам в нашем консультационном центре.

4. Образовательная деятельность (проведение образовательных семинаров-тренингов и стажировок по защите прав человека, разработка и распространение практических пособий-руководств по защите конституционных прав граждан)

Для повышения гражданской активности в области защиты основополагающих прав человека Правовым центром “Родник” разработаны программы проведения обучающих семинаров-тренингов и стажировок для граждан-активистов, неправительственных организаций и представителей коренных малочисленных народов.

Юристами “Родника” были проведены образовательные семинары-тренинги в различных регионах РФ:

- пос. Ноглики, г. Поронайск Сахалинской области — 3 семинара (2000, 2001, 2002 годы);
- пос. Тура Эвенкийского автономного округа — 2 семинара (2001, 2002 годы);
- г. Красноярск Красноярского края (2001 год);
- г. Москва — 4 семинара (2001, 2002, 2003 годы);
- пос. Хатанга, Таймырский полуостров (2002 год);
- пос. Ловозеро Мурманской области (2002 год);
- г. Якутск Республики Саха (Якутия) (2002 год);
- пос. Паратунка Камчатской области (2002 год);
- г. Владивосток Приморского края (2003 год);
- г. Междуреченск Кемеровской области (2003 год);
- пос. Тарко-Сале Ямало-Ненецкого автономного округа (2003);
- г. Томск Томской области (2003, 2004 годы);
- пос. Снежный Магаданской области;
- пос. Шонгуй Мурманской области (2004 год).

Наши методы благодаря совмещению юридического и психологического анализа проблем и накопленному опыту работы объективно позволяют наиболее эффективно достигать позитивного результата в правовом обучении.

Метод осознания проблемы позволяет человеку перевести теоретическое знание предмета в практический опыт в режиме реального времени и в дальнейшем использовать по необходимости.

На семинарах-тренингах по правовому образованию проводятся ситуационные ролевые игры, восстановительный психологический анализ.

В результате проведения образовательных семинаров в указанных регионах граждане стали предпринимать активные действия в защиту своих прав. Участники семинаров, используя полученные правовые знания, более активно обращаются в органы власти и местного самоуправления по проблемам предоставления информации, с требованиями о принятии мер по защите своих прав на благоприятную окружающую среду, а в необходимых случаях защищают свои интересы в суде.

Новизна и ценность нашего подхода заключается в целостном изучении проблем с привлечением необходимых специалистов, что позволяет в полном объеме удовлетворять потребности граждан в области правового образования и психологической адаптации.

Правовым центром “Родник” опубликованы практические пособия-руководства по защите прав человека.

“Имеем право знать, чтобы жить”, практическое руководство по праву на информацию для активистов и общественных объединений коренных малочисленных народов России. — М., издательство МГУП, 2001.

“Судебная защита права на информацию”, практическое руководство по праву на информацию для активистов и общественных объединений коренных малочисленных народов России. — М., издательство МГУП, 2001.

“Община — путь к объединению и возрождению”, практическое руководство по созданию общин коренных малочисленных народов России. — М., издательство МГУП, 2003.

Учредительные документы общин коренных малочисленных народов (образцы правовых документов). — М., издательство МГУП, 2003.

“Обжалование незаконных решений власти”, практическое руководство по обжалованию в суд незаконных решений органов государственной власти, нарушающих экологические права граждан. — М., издательство МГУП, 2003.

Находится в печати практическое руководство о праве граждан на экологическую информацию и порядке обжалования в суд отказа в предоставлении такой информации: “Наше право на информацию”.

Юристы “Родника” регулярно публикуют свои аналитические статьи в журнале “Мир коренных народов. Живая Арктика”.

Сейчас мы планируем издание информационного бюллетеня “Родник”, в котором будут регулярно освещаться наиболее острые проблемы общественного развития и защиты прав человека.

Предполагается публиковать в нашем бюллетене передовые научные статьи, посвященные изучению социально-экономических, политических, экологических проблем, связанных с разработкой программ развития человека и общества.

Информационный бюллетень “Родник” будет способствовать отражению идеологии правозащитного движения, повышению гражданского самосознания, активизации действий граждан по защите своих прав и свобод.

5. Систематизация и анализ законодательства

Анализ нового законодательства и правовой информации необходим для разработки новых подходов для защиты прав и интересов граждан, разработки об-

Информация

разцов правовых документов в наиболее доступной форме (запросов на информацию, обращений в органы власти, жалоб, исковых заявлений).

В штате организации постоянно работает юрист-аналитик.

6. Деятельность по разработке и тиражированию программ развития человека и общества (образование институтов социальных адвокатов и психологов)

Данная деятельность направлена на формирование демократической культуры гражданского участия, расширение доступа к всестороннему морально-нравственному и духовному развитию человека.

Наиболее актуальным является целостный подход к решению поставленных задач, так как дальнейшее развитие научно-технического прогресса неизбежно приводит к дальнейшему детерминизму между различными областями жизнедеятельности человека и как следствие этого — к нарушению их естественных взаимосвязей, нарушению взаимопонимания между специалистами, чиновниками, гражданами, задействованными в этих областях. Данный подход позволяет решать связанные с этим проблемы:

- наличие пробелов в законодательстве и несоответствий местного и федерального законодательства;
- конфликты, связанные с некомпетентностью местных и региональных чиновников, по вопросам прав наименее защищенных слоев населения, таких, как коренные народы;
- нежелание со стороны многих чиновников понимать проблемы сохранения природного баланса в местах экологически опасного хозяйствования;
- низкий морально-нравственный уровень руководителей крупных корпораций;
- низкий уровень правового образования граждан в отдаленных районах проживания.

Большой опорой в развитии и продвижении общественных инициатив служит восстановление морально-нравственных и духовных человеческих качеств, что гармонизирует внутренние чаяния человека и общественные социальные процессы.

Список управляющего Совета организации (правление)

| | |
|--|---|
| Якель Юлия Яковлевна | — юрист, адвокат, председатель правления. |
| Хмелева Екатерина Николаевна | — юрист, к.ю.н., член правления. |
| Савельева Ирина Владимировна | — психолог, к.п.н., член правления. |
| Гречушкина Екатерина Аркадьевна | — юрист, адвокат, член правления, заместитель председателя правления. |
| Лебедев Владимир Васильевич | — психолог, к.п.н., председатель ревизионной комиссии. |



БЕРЕГИНЯ

Ежемесячная некоммерческая газета российских зеленых “Берегиня” — уникальное, единственное действительно всероссийское издание независимой общественности, источник объективной экологической информации. Выходит в Нижнем Новгороде с 1990 года и распространяется в 65 регионах России. Максимальный тираж газеты — 10 тысяч экземпляров. Ее хорошо знают и ценят как специалисты природоохранных структур, так и экоактивисты. Газета тиражирует передовой природоохранный опыт государственных и общественных организаций большинства регионов РФ, и в первую очередь Нижегородской области. Все наши авторы бескорыстно служат делу сохранения здоровой окружающей среды, экологического просвещения, объединения действий зеленых и правозащитных групп.

Постоянные рубрики:

Летучка, Сеть Российских Рек, Защищайся!, Охранная грамота, Антиатомное общество, Путь к детям, Стоянка человека, Цена энергии, Чистое поле, Клятва Гиппократова, Химическая безопасность, Планета, Действуем, Альтернатива, Этноэкология...

Наша газета — неоднократный победитель конкурсов экологической прессы “Экология России”, имеет призы Союза журналистов за профессиональное мастерство, благодарность от губернатора Нижегородской области.

Подписка на газету производится в редакции. Для зарубежья, каковым для нас сегодня является Казахстан, стоимость одного экземпляра с пересылкой составляет 44 рубля. Подписка возможна с любого месяца на любой срок.

В настоящее время издание нуждается в финансовой поддержке.

Подписные и благотворительные суммы следует направлять с обязательным указанием:

ПОЖЕРТВОВАНИЕ НА ИЗДАНИЕ ГАЗЕТЫ “БЕРЕГИНЯ”.

Наши реквизиты:

р/счет 40703810300000000106

в ОАО ГБ “Нижний Новгород” в г. Н. Новгороде

к/счет 30101810900000000755

ИНН 5260058883

БИК 042202755

Код ОКПО 43035150

Получатель: НООУ Экологический центр “Дронт” (для газеты “Берегиня”).

О перечислении средств и о том, на какой адрес высылать газету, сообщать: 603134, г. Нижний Новгород, ул. Костина, 2, к. 145, редакция газеты “Берегиня”, Ольге Николаевне Чупаченко.

“Берегиня” — ваша газета. Она рада видеть в читателе и подписчике своего будущего автора. Подпишись — и напиши нам!

SUMMARY

The current issue of the Bulletin of Green Salvation continues our series of publications devoted to aspects of nature conservation. As with the previous issue, this one is grounded in the practical activities of Green Salvation itself.

One of the impulses for the current issue lies in the qualitative changes that have taken place in our work in recent years. Since 2002, Green Salvation has defended human rights and the rights of nature in the legal arena, building upon our years of work in the field of environmental legislation. In beginning these endeavors, invaluable help was provided by our friends from the Rodnik (“Spring”) Legal Center in Moscow, Russia, and the Belovodye (“Whitewater”) Cultural and Environmental Association in Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan.

The noticeable revival of Kazakhstan’s economy in recent years has given rise to official announcements about macroeconomic stabilization and the improvement of socioeconomic conditions within the country. The authorities have begun to say more attention can now be devoted to solving environmental problems. However, not everyone shares our leaders’ optimism. In the first place, economic growth does not always indicate an increase in the well-being of the people as a whole. Secondly, there are no signs of an improvement in the environmental situation—on the contrary, there are numerous facts testifying to the exact opposite. The first section of the Bulletin is devoted to the discussion of these questions.

The legal situation in Kazakhstan does not permit positive changes in the sphere of environmental protection. As before, there is no official environmental policy confirmed by Parliament, environmental legislation is constantly changing, and observance of the requirements of the law leaves much to be desired. The new version of the “Concept of Environmental Security of the Republic of Kazakhstan for 2004-2015” is also far from perfect. These and other problems are raised in the second section.

The third section of the Bulletin includes a survey of recent legal cases in which Green Salvation has been involved, and some of the documents connected with them. These materials are interesting for a number of reasons: they show how the stronger and weaker sides of Kazakhstan’s environmental legislation are demonstrated in

practice; serve as vivid examples of the application of the law by judges; and reveal the complex system of interconnections between local authorities, entrepreneurs, environmental agencies, and the population. Finally, the published materials show the serious and painstaking work required of the public and the country’s population in order to defend their own interests.

In accordance with the results of the legal cases, two appeals were prepared and submitted to the Compliance Committee for the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters. The editors consider it necessary to include these in the present digest, hoping that they will both interest and be useful to defenders of human rights and “green” activists. These appeals may serve as a basis for discussion regarding many legal questions.

When work on this issue had nearly been completed, the secretariat of the Compliance Committee reported that both of our appeals had been accepted for consideration. The documents submitted to the Committee may be found on the site of the UN Economic Commission for Europe (www.unece.org/env/pp), and on Green Salvation’s own Web site (www.greensalvation.org).

In connection with the rise in interest by the Kazakhstani public in the legal aspects of the receipt and distribution of environmental information, readers may also find Professor Richard Steiner’s article on the regulation of access to information in the United States intriguing. We should also make note of the material provided by Dr. Richard Fineberg, who provides a detailed examination of the economic and environmental aspects of oil pipelines in Alaska, while drawing parallels with developments in Kazakhstan. The editors received both articles in the summer of 2003, and you may find them in the fourth section of the Bulletin.

The reader may find it unusual that a publication devoted to serious legal issues is filled with illustrations from Jonathan Swift’s famous work *Gulliver’s Travels*. In doing so, the editors intended only to emphasize the well-known truth that the world’s developed countries also passed through a period of legal chaos, and now show the rest of the world what awaits it in the future.

ББК 28.080
В 38

В 1996 году Экологическое общество “Зеленое спасение” выпустило первый сборник, посвященный правовым аспектам охраны природы, признанию, соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, — “Проблемы экологического законодательства в Республике Казахстан и мировой опыт”. В 1999 году вышел еще один сборник — “Права человека и природы”. Продолжая серию изданий, посвященных данным проблемам, организация подготовила данный выпуск, основывающийся, как и прежние выпуски, на практической деятельности организации.

Подписанные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции.

Электронную версию Вестника “Зеленое спасение” можно заказать по e-mail: <ecoalmati@nursat.kz> или найти в Интернете: <www.greensalvation.org>.

При перепечатке материалов обязательна ссылка на Вестник “Зеленое спасение” с указанием автора.

Редакторы:
С.Г.Куратов, Н.И.Медведева
Английский текст: **Г.Кэмпф**
Технический редактор: **Н.М.Георгиади**
Художник: **Е.В.Кудинова**
Корректор: **Н.А.Бударина**

В 38 Вестник “Зеленое спасение”. Выпуск 17. “Права человека и природы”. — Алматы, 2004. — 168 с. — ISBN 9965-9560-0-6

ББК 28.080

Издатель: Экологическое общество “Зеленое спасение”
Республика Казахстан, 480091, г.Алматы, ул. Шагабутдинова, 58, кв.28.
Тел.: 68-33-74, e-mail: <ecoalmati@nursat.kz>.

Вестник “Зеленое спасение” издается с 1995 года.

В $\frac{1502000000}{00(05)-04}$

ISBN 9965-9560-0-6

© Экологическое общество “Зеленое спасение”, 2004

© Рисунки Е.В.Кудинова, 2004

Сдано в набор 31.05.04. Подписано к печати 05.08.04.

Формат 70x100 1/16 Бумага офсетная 80 гр/м².

Усл.печ.л. 10,6 Тираж 1000 экз.

Отпечатано в типографии ТОО «Издательство LEM», г. Алматы, ул.Байтурсынова, 78а,
тел./факс 92-26-51.