

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей
среды



Международное бюро по сохранению водно-болотных
угодий

СТРАТЕГИЯ СОХРАНЕНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ РОССИИ

Москва
1999

Стратегия подготовлена под руководством проф., акад. РАЕН В.Г.Кривенко авторским коллективом в следующем составе:

В.Г.Виноградов (ответственный исполнитель)

к.б.н. В.О.Авданин

к.ф.-м.н., акад. Международной академии информатики Е.С.Дмитриев

к.б.н. В.Ю.Ильяшенко

д.б.н. Д.Н.Кавтарадзе

д.г.н. К.Б.Клоков

д.б.н. В.А.Кузякин

к.б.н. В.А.Орлов

к.ю.н. О.А.Разбаш

акад. Е.Е.Сыроечковский

к.б.н. Е.Е.Сыроечковский (мл.)

С.Б.Тверитинов

В.Фридман

к.г.н. А.С.Шестаков

Ценная консультативная помощь получена от проф., д.э.н. С.Н.Бобылева, д.б.н. Ю.Ю.Дгебуадзе, д.б.н. П.С.Томковича, проф., акад. РАЕН В.Е.Флинта, к.б.н. Г.В.Хахина.

Редакционная коллегия: проф., акад. РАЕН В.Г.Кривенко (ответственный редактор), д.б.н. Е.В.Ротшильд (научный редактор), д.б.н. В.А.Кузякин, проф., акад. РАЕН В.Е.Флинт, Е.Н.Толстая.

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	5
1.1. Определение понятия “водно-болотное угодье”	5
1.2. Значение и особенности водно-болотных угодий России	5
1.3. Особенности охраны водно-болотных угодий России.....	7
1.4. Цель и задачи стратегии	8
2. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И КАДАСТР ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ	8
2.1. Общие положения	8
2.2. Инвентаризация ценных водно-болотных угодий.....	9
2.3. Кадастр водно-болотных угодий международного и национального значения	10
2.4. Организационно-методическое обеспечение инвентаризации и кадастра водно-болотных угодий	10
2.5. Инвентаризация ресурсов мигрирующих животных, населяющих водно-болотные угодья.....	11
2.6. Кадастр утраченных водно-болотных угодий.....	11
3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ	11
3.1. Общие положения	11
3.2. Современное состояние экологического мониторинга водно-болотных угодий	12
3.3. Основные стратегические направления действий.....	13
4. СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ СОХРАНЕНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ	13
4.1. Общие положения	13
4.2. Сети водно-болотных угодий особого значения	14
4.2.1. Водно-болотные угодья международного значения	14
4.2.2. Водно-болотные угодья федерального (национального) значения	15
4.2.3. Водно-болотные угодья регионального значения	15
5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОЗВОЛЯЮЩЕГО РЕГУЛИРОВАТЬ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ И УСТОЙЧИВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ.....	15
5.1. Общие положения	15
5.2. Основные стратегические направления	16
Деятельность по совершенствованию нормативно-правовой системы в сфере сохранения и рационального использования водно-болотных угодий включает следующие основные направления.	16
6. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДЬЯХ	17
6.1. Общие положения	17
6.2. Разработка планов управления ценными водно-болотными угодьями	17
6.3. Нормативно-правовое обеспечение регулирования природопользования.....	18
7. ПРОПАГАНДА ИДЕЙ ОХРАНЫ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ, ПОДГОТОВКА КАДРОВ	18
7.1. Общие положения	18
7.2. Основные стратегические направления деятельности.....	19
8. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОХРАНЕ И РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ, РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	20
8.1. Общие положения	20
8.2. Формирование условий участия населения в охране и разумном использовании водно-болотных угодий	21
8.3. Роль неправительственных организаций (НПО)	22
8.4. Общины коренных малочисленных народов и других этнических общностей.....	22
9. ИНТЕНСИФИКАЦИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ	23
9.1. Экологические исследования	23
9.2. Экономические исследования	24
9.3. Юридические исследования	24
9.4. Социальные исследования.....	24
9.5. Другие исследования	24
10. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	25
10.1. Общие положения	25
10.2. Основные стратегические направления деятельности	26
11. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ	27
11.1. Общие положения	27
11.2. Территориальные аспекты.....	28
Районы Арктики и Крайнего Севера	28
Средняя полоса европейской части России	29
Юг европейской части России	30
Лесостепи и степи Сибири	30
Юг Дальнего Востока	31

СТРАТЕГИЯ СОХРАНЕНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ РОССИИ

На рубеже тысячелетий человечество пришло к пониманию того, что сложившиеся между ним и природой планеты взаимоотношения создают угрозу самому существованию цивилизации. Глобальный экологический кризис, выражающийся в опасном для жизни людей загрязнении биосферы отходами их жизнедеятельности, деградация природных экосистем и как следствие – ухудшение здоровья населения стали реальностью. Очевидно, что цивилизация не может дальше распоряжаться природой, исходя из своих сиюминутных потребностей, как это было на протяжении многих веков.

Международное сообщество в лице ООН в ответ на возникшую угрозу выдвинуло принцип устойчивого развития, принятый большинством стран, в том числе и Россией, в Рио-де-Жанейро (1992 г.). В дальнейшем этот принцип лег в основу Конвенции о биологическом разнообразии, ратифицированной Россией в 1995 г., а также закреплён Указом Президента Российской Федерации «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996 г.).

XIX Специальная сессия Генеральной ассамблеи ООН в июне 1997 г. приняла Программу действий по развитию «Повестки дня на XXI век», где особое внимание обращено на программы комплексного управления охраной водных экосистем и водно-болотных угодий. ООН призывает «считать водные ресурсы социальным и экономическим благом, имеющим исключительное значение для удовлетворения основных потребностей людей, обеспечения продовольственной безопасности, ликвидации нищеты и защиты экосистем».

На основании близкого понимания проблемы в 1971 г. была подписана «Международная конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц», обычно именуемая по месту подписания Рамсарской. Россия в составе СССР является Стороной Рамсарской конвенции с 1975 г. После распада СССР из его двенадцати водно-болотных угодий международного значения на территории России осталось лишь три таких объекта. В 1994 г. Постановлением Правительства Российской Федерации (№ 1050 от 13 сентября 1994 г.) в нашей стране было провозглашено 35 водно-болотных угодий международного значения общей площадью 10,7 млн. га.

Охрана водно-болотных угодий в России не ограничивается Рамсарскими угодьями. Значительные площади относятся к особо охраняемым природным территориям различных типов (заповедники, заказники, национальные парки и др.). Вне особо охраняемых природных территорий отдельные аспекты использования водно-болотных угодий регламентируются рядом законодательных актов (Водный и Лесной Кодексы Российской Федерации, Федеральные законы «О животном мире», «Об экологической экспертизе» и др.).

В соответствии со Стратегическим планом Рамсарской конвенции на 1997-2002 гг. необходима единая государственная политика, устанавливающая основные принципы сохранения и рационального использования водно-болотных угодий. Огромные ресурсы, относительно хорошее их состояние, важная роль в регенерации кислорода и депонировании углерода придают государственной политике по водно-болотным угодьям общепланетарное значение.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Определение понятия “водно-болотное угодье”

Россия, как и все международное сообщество, рассматривает водно-болотное угодье в понимании, определенном Международной конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

Под водно-болотными угодьями понимаются «районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров» (Рамсарская конвенция, Статья 1.1.). Кроме того, *«водно-болотные угодья могут включать прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, острова или морские водоемы с глубиной больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий»* (Рамсарская конвенция, Статья 2.1.), а также *«подземные карстовые и пещерные гидрологические системы»* (Резолюция 6.5 Шестой Конференции сторон, 1996 г.).

Согласно этому определению, к водно-болотным угодьям относится широкий круг водоемов, мелководий, а также избыточно увлажненных участков территории, где водное зеркало обычно находится на поверхности земли. Везде в этих местах вода является основным фактором, который определяет условия жизни растений и животных и контролирует состояние окружающей среды. Обычно выделяют пять основных типов водно-болотных угодий:

- *морские* - прибрежные лагуны; мелководные морские акватории вместе с островами, расположенными в мелководье; прибрежные влажные низменности, заливаемые морской водой во время высоких приливов и нагонов (марши), а также пляжи, скалы и другие природные комплексы вблизи морских берегов;
- *устьевые* - дельты с речными рукавами, протоками, участками суши между ними, плавни, приустьевые мелководья на море (авандельты);
- *озерные* - различные по размерам, происхождению и другим особенностям природные водоемы, расположенные в углублениях суши, постоянные и временные, стоячие и проточные, с водой разной степени минерализации, в том числе – соленые, а также связанные с озерами местности;
- *речные* - реки, ручьи, временные водотоки вместе с поймами и другими долинными комплексами;
- *болотные* - болота (избыточно увлажненные участки территории со слоем торфа мощностью не менее 0,3 м) разных типов, в том числе – низинные (фены), переходные и верховые, а также окружающие болота леса, кустарниковые заросли и другие местности.

Кроме того, существуют искусственные водно-болотные угодья, такие как пруды, создаваемые для разных хозяйственных целей, водохранилища, каналы для орошения и обводнения, заливаемые водой поля.

1.2. Значение и особенности водно-болотных угодий России

Роль водно-болотных угодий в природных процессах и в жизни человеческого сообщества чрезвычайно велика и многообразна. Водно-болотные угодья выполняют в природе ряд важнейших экологических функций, в том числе следующие:

- накапливают и хранят пресную воду;
- изымают из атмосферы и накапливают углерод;
- регулируют поверхностный и подземный сток;
- поддерживают уровень грунтовых вод;
- очищают воды, удерживают загрязняющие вещества;

- стабилизируют климатические условия, особенно осадки и температуру;
- возвращают в атмосферу кислород;
- сдерживают эрозию, стабилизируют положение берегов;
- поддерживают биологическое разнообразие;
- служат местобитаниями многих видов растений и животных, в том числе – редких и хозяйственно важных;
- поддерживают максимальную биологическую продуктивность морских экосистем.

В жизни общества водно-болотные угодья выполняют многие функции, в значительной степени обусловленные их экологическими характеристиками, наиболее важны следующие:

- служат основным источником питьевой и технически чистой воды;
- поддерживая уровень грунтовых вод, во многом определяют продуктивность сельскохозяйственных угодий;
- представляют собой основу для развития орошаемого земледелия;
- служат кормовой базой и благоприятной средой для некоторых видов животноводства (птицеводство, пушное звероводство, сенокосы, добыча сапропели);
- обеспечивают хозяйства топливом, строительными материалами, удобрениями (древесина, тростник, торф);
- играют роль сырьевой базы различных промыслов (рыбный промысел, охота, сбор ягод);
- представляют большие возможности для туризма, рекреационного и бальнеологического использования;
- служат необходимой средой для жизни коренных народов, сохраняющих традиционный уклад хозяйства.

Кроме того, водно-болотные угодья обладают особыми свойствами как часть культурного наследия человечества: они связаны с религиозными и космологическими убеждениями людей, являются основой важных местных традиций, представляют собой источник эстетических чувств, удовлетворяют потребность человека в созерцании дикой природы.

Россия обладает самыми большими в мире ресурсами водно-болотных угодий. На ее территории насчитывается около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн. км, около 2 млн. озер общей площадью 370 тыс. кв. км (без Каспийского моря), 1,8 млн. кв. км занимают болота. Площадь заболоченных лесов в России оценивается примерно в 1,5 млн. кв. км. Общая протяженность морских побережий составляет около 60 тыс. км. Водно-болотные угодья России, наряду с ее лесами и бразильской сельвой, служат основными на планете регенераторами кислорода, а болота – одним из основных резервуаров связанного углерода.

На долю озер и болот приходится в среднем около 15% площади Российской Федерации, местами – до 85%, поэтому значение водно-болотных угодий в формировании природы страны очень велико. Основную ландшафтообразующую роль водно-болотные угодья играют на севере Русской равнины и по всей Западносибирской низменности, а также на большей части тундровой зоны.

Водно-болотные угодья России отличаются высоким разнообразием. В стране отсутствуют лишь некоторые специфические типы водно-болотных угодий тропического пояса – мангры и коралловые рифы. Особенно разнообразны и занимают наибольшую площадь торфяные болота и озера. Принадлежат России и совершенно уникальные водно-болотные угодья. Так, оз. Байкал содержит 20% жидких пресных вод планеты, а его фауна отличается самым высоким для континентальных вод уровнем эндемизма.

Россия – одна из немногих промышленно развитых стран, на территории которых сохранились крупные массивы нетронутой природы, в том числе и водно-болотных угодий. В настоящее время 60-65% территории страны практически не затронуто антропогенной трансформацией.

Наибольшим антропогенным нарушениям подверглись экосистемы морей, омывающих Россию с запада, а также некоторые речные системы, особенно система Волга-Каспий. Низкий уровень трансформации прибрежных морских вод северо-востока страны определяется относительно малой ролью морских промыслов и слабым развитием хозяйства регионов, прилегающих к Ледовитому и Тихому океанам.

Среди континентальных водно-болотных угодий в наибольшей степени нарушены речные системы, поскольку они разрушались как промышленностью (сброс загрязненных вод, гидроэнергетика и др.), так и сельским хозяйством.

Торфяные болота в стране деградировали в основном под действием добычи торфа и осушения, однако, на фоне огромных площадей торфяников, эти потери относительно невелики и имеют региональное значение. Напротив, пойменные луга, южные травянистые болота и торфяники лесостепи и степи уничтожены или трансформированы в значительной степени.

Общий показатель нарушенности озер и болот практически одинаков, но распределение уровня антропогенной трансформации озер в разных частях России различается в гораздо большей степени. Основные нетронутые территории и водно-болотные угодья расположены в Сибири, на Дальнем Востоке и в Арктике, что определяет хорошую сохранность в стране торфяных болот, олиготрофных и дистрофных озер, влажных типов тундр, специфических сибирских заболоченных редколесий - марей. В ряде районов этой зоны в местах добычи углеводородов (Западная Сибирь, Европейский Север) водно-болотные угодья существенно изменены, а водоемы сильно загрязнены нефтепродуктами. Значительно повреждены речные долины в районах добычи россыпных ископаемых.

Наиболее сильно изменена человеком природа Европейского Центра и юга России. В этих зонах наблюдается максимальный уровень деградации водно-болотных угодий, водотоки зарегулированы, болота осушены, поймы и озера трансформированы.

Традиционное хозяйство народов России в той или иной мере связано с водно-болотными угодьями, что особенно характерно для малых народов Севера и субэтносов русского народа, ведущих неистощительное землепользование.

Современное хозяйство России отличается крайней неравномерностью использования водно-болотных угодий. Имеются отрасли, теснейшим образом с ними связанные (речной транспорт, добыча торфа и др.), и отрасли, почти независимые (прежде всего, наукоемкие производства). Судя по наиболее важному показателю использования водно-болотных систем в хозяйственном комплексе - уровню интенсивности потребления воды в хозяйстве – наиболее зависимы от них такие регионы страны, как Предкавказье, Южный Урал, Красноярский край и Мурманская область.

1.3. Особенности охраны водно-болотных угодий России

В силу ряда особенностей функционирования и географического размещения водно-болотных угодий их охрана должна иметь специфические отличия от охраны других природных объектов:

- водно-болотные угодья получают значительную часть вещества и энергии со всей площади водосбора. По этой причине планирование как охраны, так и использования водно-болотных угодий должно строиться на бассейновом принципе, то есть меры по сохранению отдельных водно-болотных угодий необходимо в той или иной мере распространять на весь водосборный бассейн;
- зависимость водно-болотных угодий от состояния водосборной площади, а также специфика функционирования водоемов (особый характер многолетней динамики), определяют необходимость сочетания консервативных мер охраны с активным управлением экосистемами;
- вследствие обширности площадей, занимаемых водно-болотными угодьями в России, их охрана должна осуществляться на двух уровнях: посредством целенаправленной охраны особо ценных территорий и создания эффективной системы регулирования

природопользования в масштабах всей страны, с упором на формирование позитивного отношения граждан к водно-болотным угодьям.

Ряд особенностей социально-экономической системы России внушает серьезные опасения за будущее водно-болотных угодий страны:

- неэффективная секторальная хозяйственная политика - преобладание топливно-энергетического комплекса, экстенсивное ведение сельского и лесного хозяйства;
- высокие ресурсоемкость и энергоемкость производства;
- несбалансированная инвестиционная политика, ведущая к росту диспропорции между добывающими и перерабатывающими отраслями экономики;
- экономический кризис и нестабильность экономики;
- несовершенное, находящееся в стадии становления, природоохранное законодательство;
- низкая исполняемость законов;
- неопределенность прав собственности на природные ресурсы;
- неравномерность распределения хозяйства - концентрация мощного и водоемкого производства в вододефицитных регионах южного Урала, Предкавказья, в бассейне Волги;
- преобладание в сознании россиян безразличного, чаще потребительского отношения к водно-болотным угодьям.

1.4. Цель и задачи стратегии

Целью настоящей стратегии является определение основных направлений деятельности государства, общественных организаций и граждан по сохранению и рациональному использованию водно-болотных угодий России в интересах настоящего и будущих поколений.

Для достижения поставленной цели должны быть решены следующие задачи:

- формирование банка информации и создание кадастра водно-болотных угодий страны;
- создание системы регулярного получения и анализа информации по состоянию водно-болотных угодий;
- сохранение наиболее ценных водно-болотных угодий страны и выделение зон особого природопользования;
- принятие законодательства, обеспечивающего сохранение водно-болотных угодий в масштабах всей страны;
- обеспечение устойчивого и неистощительного природопользования на водно-болотных угодьях;
- формирование у россиян осознания ценности и необходимости охраны водно-болотных угодий;
- привлечение населения к принятию решений по использованию и охране водно-болотных угодий;
- создание научной базы охраны и рационального использования водно-болотных угодий;
- оптимизация системы международных связей России по проблемам сохранения водно-болотных угодий.

2. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И КАДАСТР ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

2.1. Общие положения

Изученность водно-болотных угодий России крайне недостаточна. В настоящее время проведена предварительная инвентаризация 35 Рамсарских угодий и 160 угодий перспективного списка. Эти результаты следует расценивать лишь как первый шаг в решении проблемы, так как в стране известно более 400 водно-болотных угодий,

отвечающих критериям Рамсарской конвенции, а по экспертным оценкам, их число может достигать нескольких тысяч.

Одна из стратегических задач по сохранению водно-болотных угодий России – сбор и хранение информации о состоянии угодий для принятия решений по их устойчивому использованию и охране. Эта задача решается путем инвентаризации, создания и ведения кадастра водно-болотных угодий России, осуществляемых как мероприятия государственного значения на соответствующей юридической основе. При этом должна быть поставлена задача максимального охвата водно-болотных угодий страны.

Работы по инвентаризации и созданию кадастра водно-болотных угодий реализуются как поэтапное и долговременное мероприятие. Этапы дифференцируются по срочности, охвату территории и степени детализации сведений. Приоритеты отдаются наиболее ценным и важным водно-болотным угодьям в следующем порядке:

- угодья, имеющие международный статус;
- угодья, предлагаемые Россией для включения в список Рамсарской конвенции;
- угодья, играющие важную экологическую роль и составляющие национальное достояние России;
- угодья, имеющие региональное значение;
- прочие водно-болотные угодья.

Руководство и координация работ по инвентаризации и ведению кадастра водно-болотных угодий осуществляет Госкомэкология России, привлекая к их выполнению другие ведомства и научно-исследовательские организации в рамках их компетенции. Все работы ведутся в тесном взаимодействии с международными природоохранными организациями.

2.2. Инвентаризация ценных водно-болотных угодий

Инвентаризация ценных водно-болотных угодий проводится путем систематизации данных, поступающих по двум информационным каналам:

- сведения, поступающие от научных, образовательных, общественных, и других организаций;
- ведомственная информация, собираемая по сложившимся формам, критериям и показателям.

Необходим переход на качественно новый уровень инвентаризации, при котором обеспечивается ее проведение как государственного мероприятия, с четко заданными требованиями к достоверности информации, стандартизацией характеристик, их пригодности для составления единой базы данных и возможности картографической интерпретации.

Развертыванию работ по инвентаризации водно-болотных угодий предшествует подготовительный этап, включающий следующие мероприятия:

- картографический анализ предварительной информации;
- районирование территории страны по распространению зональных комплексов водно-болотных угодий;
- составление реестра наиболее важных водно-болотных угодий;
- выделение районов, перспективных для первоочередной инвентаризации.

Хранение информации осуществляется в специально разработанной электронной базе данных, включающей единую систему обработки информации и ее картографической интерпретации.

Результаты инвентаризации используются для ранжирования водно-болотных угодий по следующим направлениям:

- по возможной оценке уровня значимости – международного, федерального, регионального, местного;

- по учреждениям, ведомствам и организациям, осуществляющим кураторство над водно-болотными угодьями;
- по очередности отбора для объявления угодий в том или ином статусе;
- по степени уязвимости и деградации, а также очередности необходимых мер по охране и восстановлению.

2.3. Кадастр водно-болотных угодий международного и национального значения

Создание и ведение кадастра водно-болотных угодий России осуществляется на основе следующих принципов:

- кадастр водно-болотных угодий имеет государственный статус;
- кадастр составляется и обновляется на базе результатов инвентаризации водно-болотных угодий, а также материалов существующих кадастров и других источников;
- назначение государственного кадастра водно-болотных угодий заключается в обеспечении государственных и других организаций и граждан информацией для принятия решений по устойчивому использованию и охране водно-болотных угодий.

Кадастр водно-болотных угодий представляет собой свод данных, характеризующих угодья по следующим признакам:

- местоположение угодья;
- тип угодья по классификации водно-болотных угодий;
- значимость угодья по Рамсарским критериям;
- биосферное и социально-экономическое значение;
- степень нарушенности;
- состояние биологических объектов с количественными и качественными оценками;
- стоимостная оценка природных ресурсов;
- допустимые и оптимальные пути хозяйственного использования;
- картографическая интерпретация основной информации.

По мере поступления данных, в кадастр включаются результаты последующих более детальных и уточненных описаний угодий, фиксируются происходящие изменения. Кадастровые сведения служат базой организации и ведения мониторинга состояния водно-болотных угодий.

2.4. Организационно-методическое обеспечение инвентаризации и кадастра водно-болотных угодий

Для выполнения инвентаризации и ведения кадастра водно-болотных угодий необходимо формирование соответствующей законодательной и нормативно-методической базы. Целесообразно конкретизировать следующие положения:

- организационную схему сбора информации и ведения кадастра;
- порядок создания специального координирующего органа и его региональных подразделений;
- перечень показателей для инвентаризации;
- критерии для определения статуса угодий особого значения;
- структуру и содержание кадастра;
- стандартизацию методик инвентаризации водно-болотных угодий и учета биоресурсов;
- план действий по инвентаризации и ведению кадастра водно-болотных угодий.

Подготовительный этап инвентаризации водно-болотных угодий проводится в порядке выполнения Постановления правительства Российской Федерации № 1342 от 10.11.96 г. “О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира”, которым предусмотрена инвентаризация местообитаний и ресурсов животных.

Последующие этапы инвентаризации водно-болотных угодий должны быть определены специальным законодательным актом и программами, предусматривающими

лидирующую роль Госкомэкологии России, тесное взаимодействие с Wetlands International, широкое привлечение к работе научно-исследовательских и других организаций.

2.5. Инвентаризация ресурсов мигрирующих животных, населяющих водно-болотные угодья

Ресурсы широко мигрирующих животных (водоплавающие и околоводные птицы, морские млекопитающие, некоторые рыбы), годовые ареалы которых охватывают территории нескольких субъектов Федерации или стран, подлежат инвентаризации как ресурсы межрегиональные и международные. Необходима межрегиональная и межгосударственная координация мер по охране и квотированию объемов добычи мигрирующих животных – обитателей водно-болотных угодий. Из-за циклично меняющихся гидрометеорологических условий Евразии учет и мониторинг ресурсов мигрирующих птиц должен базироваться на сплошной инвентаризации водно-болотных угодий и проводиться как ежегодное мероприятие в масштабах страны.

Целесообразно создание российской и международной систем слежения за состоянием ресурсов мигрирующих птиц на всем Афро-Евразийском пространстве, с использованием понятий о популяционных территориальных группировках и миграционных трассах. Эти работы должны осуществляться с учетом Афро-Евразийского соглашения по мигрирующим птицам (AEWA).

2.6. Кадастр утраченных водно-болотных угодий

В качестве отдельного раздела программы по инвентаризации и кадастру водно-болотных угодий предусматривается учет угодий, утраченных в результате деятельности человека (залитых водохранилищами, осушенных, распаханых, занятых под дачные участки). Задача этого раздела кадастра выявить угодья, восстановление которых перспективно, а также оценить общие изменения экологической обстановки в регионах.

3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

3.1. Общие положения

Экологический мониторинг представляет собой регулярные и выполняемые по определенной программе наблюдения, оценки и прогнозы состояния отдельных природных сред, природных и природно-техногенных объектов и их комплексов, а также источников антропогенного воздействия на них.

Основной целью экологического мониторинга водно-болотных угодий является получение достоверных данных об их состоянии и обеспечение этой информацией государственных органов для планирования и реализации управленческих решений по сохранению их биосферных функций и потенциала биоразнообразия и биологических ресурсов.

Мониторинг водно-болотных угодий должен включать следующие этапы:

- выбор экологических показателей, характеризующих состояние отдельных компонентов водно-болотных экосистем (естественное и при различных видах антропогенных воздействий);
- определение динамики этих показателей и прогноз последствий их изменения как для самих водно-болотных угодий, так и для социально-экономического благополучия региона;
- разработка корректирующих мер и средств предотвращения неблагоприятных и чрезвычайных экологических ситуаций.

При формировании системы мониторинга водно-болотных угодий должны решаться следующие четыре основные группы задач:

- организационные задачи, направленные на достижение скоординированных действий всех ведомств и подразделений, обеспечивающих получение данных о состоянии водно-болотных угодий;
- технологические задачи, связанные непосредственно с получением данных (организация и функционирование сетей наблюдения, обработки, хранения и представления полученных сведений);
- информационные задачи, связанные с процессом преобразования полученных данных в информацию, на основе которой осуществляется принятие решений по охране водно-болотных угодий;
- научно-методические задачи, связанные с обоснованием и совершенствованием методов наблюдения и аналитической обработки данных, развитием системы показателей и сетей наблюдения.

3.2. Современное состояние экологического мониторинга водно-болотных угодий

Экологический мониторинг водно-болотных угодий осуществляется в рамках Единой государственной системы экологического мониторинга России (ЕГСЭМ). В настоящее время в составе ЕГСЭМ действуют или находятся в стадии формирования несколько систем государственного мониторинга, осуществляющих, в частности, мониторинг водных объектов, земель, лесов, объектов животного мира, экологической системы оз. Байкал и особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

3 Деятельность систем государственного мониторинга обеспечивается функциональными подсистемами, осуществляющими слежение за отдельными природными средами и объектами. Отдельные компоненты водно-болотных угодий могут попадать в сферу компетенции следующих систем мониторинга:

- мониторинг загрязнения атмосферного воздуха;
- мониторинг поверхностных вод суши;
- мониторинг поверхностных вод морей;
- мониторинг подземных вод;
- мониторинг загрязнения и состояния почв;
- мониторинг источников антропогенного воздействия (выбросов и сбросов загрязняющих веществ);
- мониторинг водохозяйственных систем и сооружений;
- мониторинг объектов растительного мира, включая специализированные системы слежения на землях лесного фонда и нелесного фонда, а также видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации;
- мониторинг объектов животного мира, включая специализированные системы слежения за объектами, не подлежащими охоте и рыболовству, за объектами охоты и рыболовства, а также за видами, занесенными в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации.

В организационном плане функциональные подсистемы мониторинга выступают как самостоятельные автономные структуры, управление которыми осуществляют различные министерства и ведомства. Достаточно полные наблюдения за состоянием биоразнообразия ведутся на ограниченном числе станций, имеющих статус научных учреждений.

На сегодняшний день ни одна из действующих как многофункциональных, так и функциональных систем мониторинга в полном объеме не отвечает требованиям информационного обеспечения процедур принятия решений в области охраны водно-болотных угодий.

3.3. Основные стратегические направления действий

Включение задач сохранения водно-болотных угодий в число приоритетных направлений природоохранной политики государства должно привести к серьезной корректировке многих аспектов деятельности существующих систем мониторинга, при этом важно следующее:

- реализация принципа комплексного мониторинга водно-болотных угодий;
- планирование сети станций мониторинга на базе районирования страны по признакам однотипности и уникальности водно-болотных угодий, а также характеру антропогенных воздействий на них, с учетом бассейнового принципа и понятия о водно-болотном угодье как территориальной единице управления и охраны;
- определение этапности в организации сети станций наблюдений и их первоочередное создание на водно-болотных угодьях международного значения;
- разработка системы показателей, характеризующих состояние водно-болотных угодий как природных образований с определенными биосферными и природоресурсными функциями; эти показатели должны включать в себя базовые характеристики, единые для всех водно-болотных угодий, а также специфические для каждого угодья, в них должны учитываться местные природно-климатические, хозяйственные, социальные и другие условия;
- выбор биологических объектов наблюдений (приоритетным является слежение за видами/сообществами-индикаторами - мониторинг количественных, фенологических, структурных и других показателей их состояния, а также за видами, наиболее ценными в хозяйственном отношении);
- совершенствование методов наблюдений за состоянием водно-болотных угодий и их стандартизация.

Для управления экологическим мониторингом водно-болотных угодий предусматривается создание специального органа - управляющего информационно-аналитического центра (УИАЦ) со следующими задачами:

- сбор, хранение и анализ получаемой информации, прогноз ситуации на водно-болотных угодьях;
- ежегодное представление данных для Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды по соответствующим разделам;
- подготовка раз в три года, к Конференции Сторон Рамсарской конвенции, обзора динамики состояния водно-болотных угодий России;
- прогнозирование ситуации на водно-болотных угодьях, а также подготовка оперативных материалов и предложений по корректировке неблагоприятных тенденций в состоянии угодий для соответствующих государственных органов;
- регулярная подготовка кратких обзоров о состоянии водно-болотных угодий страны для средств массовой информации.

4. СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ СОХРАНЕНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

4.1. Общие положения

Одной из главных задач настоящей Стратегии является создание в России репрезентативной сети угодий, имеющих юридический статус водно-болотных угодий особого значения: международного, федерального, регионального. Цель создания такой сети – обеспечение экологической безопасности страны и мирового сообщества в целом путем сохранения ресурсов пресной воды, биоразнообразия, уникальных ландшафтов.

Согласно действующему законодательству России статус водно-болотного угодья международного значения недостаточно проработан, а создание угодий федерального значения не предусмотрено. Принципиальное отличие водно-болотных угодий особого значения от особо охраняемых природных территорий заключается в том, что преобладающая часть площади угодий не входит в состав особо охраняемых природных территорий и не изымается из хозяйственной деятельности, однако различные виды природопользования на ней регламентируются.

Юридическое закрепление статуса водно-болотных угодий особого значения опирается на следующее положение: **«Водно-болотное угодье особого (международного, федерального, регионального) значения представляет собой территорию или акваторию особого природопользования, управление и охрана которой направлены на сохранение и восстановление водно-болотных экосистем, где для решения названных задач регламентируются различные виды природопользования, в том числе существуют или организуются особо охраняемые природные территории различного статуса, предусмотренные федеральным и региональным законодательством».**

Это важное положение пока не отражено ни в материалах Рамсарской конвенции, ни в законодательстве России, что служит серьезным препятствием повышению эффективности работ по сохранению водно-болотных угодий.

С целью сохранения ценных водно-болотных угодий в России традиционно используется весь спектр существующих форм охраны. Ряд водно-болотных угодий имеют статус заказников, памятников природы или входят в санитарные, охранные или зеленые зоны. Согласно Лесному Кодексу, особую категорию защиты имеют водоохранные, притундровые и другие категории лесов, входящие в состав многих водно-болотных угодий. Как специфическую форму их охраны можно рассматривать пограничные зоны и территории военных объектов (полигонов). Эти земли слабо трансформированы, но надежно охраняются и не подлежат другим видам хозяйственного использования. Их статус закреплен Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 г. «О первоочередных мероприятиях по обеспечению экологической безопасности при осуществлении деятельности Вооруженных сил Российской Федерации».

Для организации рационального природопользования на территории (акватории) водно-болотных угодий особого значения могут выделяться зоны с различным режимом пользования и охраны. Создание в составе угодий зон с регламентированной хозяйственной деятельностью обусловлено тем, что многие угодья имеют важное значение для населения как рыболовные, сельскохозяйственные, лесные, охотничьи и рекреационные угодья, изъятие которых из хозяйственной деятельности могло бы привести к нежелательным социальным последствиям. Охрана таких угодий должна базироваться на организации в них рационального природопользования, не противоречащего задачам их сохранения или восстановления. На участках, нуждающихся в особом режиме охраны, организуются особо охраняемые природные территории различного статуса, предусмотренные федеральным и региональным законодательством (Статья 4.1. Рамсарской конвенции).

4.2. Сети водно-болотных угодий особого значения

4.2.1. Водно-болотные угодья международного значения

В настоящее время водно-болотные угодья международного значения (Рамсарские угодья) — единственная категория, имеющая юридический статус. Рамсарские угодья создаются прежде всего для охраны биологического разнообразия, а также уникальных и наиболее типичных экологических, лимнологических или гидрологических объектов. Критерии их отбора и процедура выдвижения определяются Рамсарской конвенцией и приложениями к ней. Выдвижение угодий для придания им международного статуса осуществляют Субъекты Федерации, государственные и общественные организации, группы и граждане России. Заключительная процедура — принятие Правительством Российской

Федерации постановления по утверждению статуса угодий, которым государство принимает на себя международную ответственность за состояние Рамсарских угодий как Сторона Конвенции. Формирование перспективного списка угодий ведется в научном органе Госкомэкологии по Рамсарской Конвенции (ВНИИ охраны природы).

В сложившейся процедуре наблюдается определенное несовершенство законодательства, а именно - отсутствие реальных обязательств субъектов Федерации по созданию эффективной системы охраны, информационного обеспечения и мониторинга Рамсарских угодий. Отсутствие стимулирующих законодательных механизмов не позволяет придать организации Рамсарских угодий в стране характер регулярного, стратегически направленного мероприятия.

Следует совершенствовать законодательство в следующих направлениях:

- утверждение главенствующей роли субъектов Федерации при провозглашении водно-болотных угодий международного значения и определении режима их охраны;
- четкое разграничение прав и обязанностей по охране и устойчивому использованию Рамсарских угодий между регионами и федеральным центром;
- создание условий, стимулирующих субъекты Федерации к расширению сети водно-болотных угодий особого значения.

4.2.2. Водно-болотные угодья федерального (национального) значения

Водно-болотные угодья федерального значения должны создаваться для охраны водных и других ресурсов, жизненно важных для народного хозяйства и населения страны.

Вопреки положениям Рамсарской конвенции, в России сеть водно-болотных угодий федерального значения отсутствует. Критерии отбора и законодательная база для формирования сети водно-болотных угодий федерального значения должны стать предметом обсуждения заинтересованных сторон в рамках реализации настоящей стратегии.

4.2.3. Водно-болотные угодья регионального значения

Сети водно-болотных угодий регионального и более низких уровней (например, местного) организуют субъекты Федерации, исходя из собственных законов, потребностей и представлений о ценности своих угодий. Нормативная база для этих процедур утверждается субъектами Федерации. Для упрощения этой работы в рамках реализации настоящей стратегии необходимо разработать пакет типовых документов, которые могут служить основой для разработки соответствующих актов в регионах.

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПОЗВОЛЯЮЩЕГО РЕГУЛИРОВАТЬ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ И УСТОЙЧИВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

5.1. Общие положения

Природоохранное и природоресурсное законодательство Российской Федерации находится в состоянии формирования. В настоящее время создана юридическая база, позволяющая решать основные проблемы сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий (Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», федеральные законы – «Об особо охраняемых природных территориях», «Об экологической экспертизе», «О животном мире», Водный и Лесной Кодексы Российской Федерации и др.). Заложены экономические основы охраны окружающей среды и природопользования, ответственности за нарушения в области сохранения и использования водно-болотных угодий. Ряд законов определяют условия и возможность участия местного населения и общественности в решении природоохранных задач. Вместе с тем, не создано правовой системы, позволяющей целенаправленно решать все проблемы водно-болотных угодий. Несмотря на важное влияние налоговой и финансово-кредитной политики государства на сохранение и

устойчивое использование водно-болотных угодий, данная сфера законодательства пока не содержит эффективных механизмов рационального природопользования.

Для создания нормативно-правовой системы регулирования отношений в области сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий требуется решение следующих задач:

- внедрение принципов устойчивого природопользования в действующее законодательство;
- обоснование экономического обеспечения, экологизация налогового и финансового законодательств;
- последовательное развитие экосистемного подхода и бассейнового принципа в системе нормативно-правового регулирования отношений;
- обеспечение широкого участия населения, включая приоритетное право на природопользование коренных народов и этносов.

5.2. Основные стратегические направления

Деятельность по совершенствованию нормативно-правовой системы в сфере сохранения и рационального использования водно-болотных угодий включает следующие основные направления.

5.2.1. Анализ современной нормативно-правовой базы сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий; в этом направлении предполагается создание информационно-аналитической базы по всем приоритетным направлениям, а также подготовка сборника нормативных правовых актов.

5.2.2. Совершенствование правоприменительной практики; в этом плане предполагаются следующие мероприятия:

- организация семинаров (региональных и общероссийских) по обмену опытом и соответствующих курсов повышения квалификации с учетом международного опыта в данной области;
- распространение информации о положительной правоприменительной практике;
- подготовка официальных комментариев к законодательству;
- разработка и реализация предложений по совершенствованию государственной экологической экспертизы законопроектов.

5.2.3. Подготовка постановления Правительства Российской Федерации, определяющего общие требования к режимам природопользования на водно-болотных угодьях международного значения. Внесение изменений и дополнений, связанных с сохранением и устойчивым использованием водно-болотных угодий, в действующее законодательство. В частности, требуются следующие дополнения в некоторые нормативно-правовые акты Российской Федерации:

в Лесной Кодекс Российской Федерации –

- уточнение особого статуса и режима использования лесов в водоохранных зонах;
- согласование режимов водоохранных зон и статуса особо защищаемых участков лесов;
- запрет рубок главного пользования в прибрежных лесах;

в законодательство в области экономических механизмов охраны окружающей среды и природопользования –

- уточнение налоговой политики - прежде всего в части стимулирования природо- и ресурсосберегающих технологий и снижения прибыльности природоразрушающих технологий при использовании ресурсов водно-болотных угодий, освобождения от налогов средств, направляемых на сохранение водно-болотных угодий;
- совершенствование системы платы за ресурсы, нормативное и сверхнормативное воздействие на водно-болотные угодья;
- установление условий страхования, возмещения ущерба, компенсационных плат для обеспечения сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий;

- установление льготных условий кредитования, стимулирование инвестиций, мероприятий и технологий, обеспечивающих сохранение и устойчивое использование водно-болотных угодий.

5.2.4. Отражение необходимости сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий в готовящихся Земельном Кодексе Российской Федерации, федеральном законе «Об охране окружающей природной среды», а также в иных находящихся в стадии подготовки законодательных актах и нормативных правовых документах, в частности, документах, определяющих оценку воздействия на окружающую среду.

5.2.5. Подготовка проекта Федерального закона о водно-болотных угодьях, который должен развивать следующие принципы:

- комплексный подход на бассейновой основе с учетом специфики водно-болотных угодий;
- последовательное развитие системы взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации (принцип федерализма).

В содержательной части закон должен включать в том числе следующие положения:

- национальное юридическое определение термина “водно-болотное угодье”, определение статуса таких угодий (международного или иного значения) и порядок их объявления и образования;
- определение особенностей режимов природопользования;
- задачи, роль, порядок создания и ведения кадастра водно-болотных угодий;
- разграничение прав собственности на водно-болотные угодья, определение механизма взаимодействия между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- экономическое обоснование ресурсосберегающего природопользования; сохранение среды обитания коренных народов и поддержка традиционных систем природопользования;
- условия привлечения местного населения к принятию хозяйственных решений и обеспечения гарантий сохранения здоровья и уровня качества жизни людей, живущих на территории угодий или вокруг них, сохранения культурных, религиозных и эстетических памятников.

6. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДЬЯХ

6.1. Общие положения

Создание эффективной сети водно-болотных угодий, подпадающих под юрисдикцию Рамсарской конвенции, возможно только при условии принятия системы определенных компромиссов, позволяющих сохранять биосферные функции водно-болотных угодий и параллельно использовать их природные ресурсы.

Для оптимизации природопользования в каждом конкретном угодье разрабатывается специальный План управления, который представляет собой перечень и порядок реализации соответствующих мероприятий, изложенных в настоящей Стратегии.

6.2. Разработка планов управления ценными водно-болотными угодьями

Регулирование природопользования в пределах водно-болотных угодий осуществляется на каждой конкретной территории и на основе конкретного Плана управления угодьем.

Планом управления предусматривается решение следующих задач:

- детальное описание водно-болотного угодья и его биологических ресурсов;
- стоимостная оценка биологических ресурсов и других компонентов водно-болотного угодья;
- инвентаризация природопользователей по видам и объемам деятельности;

- определение источников загрязнения (как местных, так и в пределах площади водосбора);
- определение и оценка основных показателей нормального (стабильного) состояния наиболее важных компонентов водно-болотного угодья в пределах экологических нормативов;
- выявление ведущих факторов негативного воздействия на отдельные компоненты и на водно-болотное угодье в целом, организация системы мониторинга;
- сертификация основных видов деятельности природопользователей, влияющих на состояние водно-болотного угодья;
- оценка эффективности действующей системы охраны и контроля над состоянием водно-болотного угодья;
- зонирование территории угодья по степени антропогенного воздействия;
- анализ и оценка нормативно-правовой базы в области охраны и регулирования природопользования в угодье;
- создание нормативно-правовой базы по регулированию природопользования в угодье и его охране на местном, бассейновом или региональном уровнях;
- оценка перспектив в области экологического просвещения и поиска финансовых источников для сохранения угодья.

План управления конкретного угодья готовится на базе типового плана в виде проектно-изыскательской разработки и утверждается территориальным органом Госкомэкологии России.

6.3. Нормативно-правовое обеспечение регулирования природопользования

Нормативно-правовое обеспечение предусматривает реализацию следующих принципов:

- обязательность лицензирования всех видов природопользования и его поэтапное введение в угодьях международного, федерального и регионального значения;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы, особенно в случаях сооружения крупных народно-хозяйственных объектов на территории водно-болотных угодий и площадях их водосборов;
- соблюдение требований экологического нормирования природных экосистем в целом и водно-болотных угодий в частности;
- использование экономических механизмов регулирования природопользования и защиты биоразнообразия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и позволяющих снижать негативные воздействия природопользователей или стимулировать развитие ресурсосберегающих технологий (мобильной системы платы за ресурсы при сверхнормативном воздействии, льготное налогообложение и кредитование);
- разработка нормативно-методических основ оценки воздействия различных видов хозяйственной деятельности на водно-болотные экосистемы, а также методики оценки ущерба, наносимого биоразнообразию угодья.

7. ПРОПАГАНДА ИДЕЙ ОХРАНЫ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ, ПОДГОТОВКА КАДРОВ

7.1. Общие положения

Целью пропагандистской и просветительной природоохранной деятельности является формирование осознания населением особой ценности и необходимости охраны водно-болотных угодий. Достижение этой цели базируется на следующих общих принципах:

- природоохранное сознание граждан не возникает самопроизвольно, а должно быть привнесено как часть культуры через просвещение и пропаганду;
- перспективная цель просвещения и пропаганды заключается в усилении роли этических норм в регулировании природопользования, развитии у граждан России восприятия природы как особой культурной ценности, формировании представлений о самоценности устойчивого существования природных комплексов;
- ближайшие задачи пропаганды сохранения водно-болотных комплексов решаются путем формирования у населения чувства собственности и необходимости разумно охранять и использовать природные угодья.

Формирование природоохранного мировоззрения достигается при взаимодействии просвещения и пропаганды. Просвещение расширяет знания о водно-болотных экосистемах, их роли в жизни людей, о способах берегающего природопользования. Пропаганда формирует чувство ответственности за природные ценности, готовность их сохранять, обучает навыкам активных действий в этом направлении.

Успех природоохранной пропаганды в значительной мере зависит от квалификации лиц, ведущих эту работу. Непрофессиональные действия часто приводят к обратной реакции населения на пропаганду. В связи с этим необходимо создание единого организационного механизма и согласованного методического подхода в этой области.

7.2. Основные стратегические направления деятельности.

В деятельности по природоохранной пропаганде используют следующие организационные механизмы:

- создание Центра по пропаганде охраны водно-болотных угодий в качестве национального органа по организации этой деятельности; задача Центра — планирование акций, подготовка методических и учебных материалов, координация деятельности в регионах;
- формирование местных и региональных попечительских советов;
- привлечение научных, инженерно-технических кадров и практиков хозяйственных организаций для подготовки методических материалов и другой деятельности по природоохранной тематике.

Методическое обеспечение природоохранной пропаганды включает следующие мероприятия:

- проведение социологических исследований и определение эффективности разных методов природоохранной пропаганды применительно к отдельным социальным группам населения;
- подготовка методических материалов о способах просвещения и пропаганды среди разных социальных и профессиональных групп населения;
- подготовка и публикация учебных пособий, а также информационных материалов для разных групп населения и различных форм просвещения и пропаганды.

В практической деятельности по природоохранной пропаганде предусматриваются следующие направления:

- подготовка специалистов в области природоохранного просвещения и пропаганды через различные формы обучения, профессионального усовершенствования и повышения квалификации, в том числе — учителей, преподавателей вузов, педагогов системы внешкольного образования, сотрудников особо охраняемых территорий, студентов ряда специальностей, имеющих отношение к изучению или использованию водно-болотных угодий; обучение управленческих кадров, деятельность которых связана с использованием водно-болотных угодий или разработкой региональной политики в области природопользования и охраны окружающей среды;

- пропаганда среди молодежи – в общеобразовательной школе, в рамках юннатского движения;
- пропаганда среди населения через средства массовой информации, научно-популярные издания, местные издания и программы;
- пропаганда среди производителей, использующих водно-болотные угодья, формирование у них представления о важности экологического имиджа фирмы;
- пропаганда среди потребителей негативного отношения к товарам, произведенным с помощью природоразрушающих технологий или добытым браконьерами;
- подготовка проекта изменений закона «О рекламе», в который следует внести положение о праве государства вмешиваться в рекламу фирм - нарушителей природоохранного законодательства, вплоть до обязательного включения в рекламу записи типа «Госкомэкология России предупреждает, что приобретение этого товара губит вашу среду обитания», а также запрета рекламы таких фирм и изделий в средствах массовой информации; следует предусмотреть рекламные льготы для производителей и природопользователей, применяющих природосберегающие технологии;
- организация через Общества потребителей антирекламы товаров фирм, нарушающих природоохранное законодательство.

8. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОХРАНЕ И РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ, РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

8.1. Общие положения

Эффективная охрана и разумное экологически сбалансированное использование водно-болотных угодий невозможно без активного участия людей, жизнь и хозяйственная деятельность которых непосредственно связаны с данным природным объектом. Этот подход является общепризнанным в мировой практике охраны природы и одобрен Рамсарской Конвенцией. В зарубежных странах управление водно-болотными угодьями, при котором государство и пользователи делят полномочия и ответственность за его экологическое состояние, получило название режима ко-менеджмента, или совместного управления водно-болотными угодьями.

В России заинтересованные группы местного населения, как правило, оказываются отстраненными от принятия решений по хозяйственному использованию водно-болотных угодий. Трудности реализации совместного управления водно-болотными угодьями в России связаны со следующими основными причинами:

- пассивное отношение большинства населения к экологической проблематике на фоне снижения уровня и качества жизни;
- традиция закрытого принятия решений в бюрократическом государстве, без учета общественной оценки результатов экологических экспертиз большинства проектов;
- неразвитость структур местного самоуправления, отсутствие в правовой практике России понятия «местная община»;
- общая слабость неправительственных природоохранных организаций и в целом движения «зеленых».

Основным стратегическим направлением решения данной задачи является создание условий для вовлечения местного населения в деятельность по сохранению и рациональному использованию водно-болотных угодий с поэтапной реализацией совместного управления (коменеджмента) их природными ресурсами. Такой подход является альтернативой централизованным режимам управления природопользованием, которые в существующих условиях уже не выполняют своих функций. Смысл совместного управления состоит в том, чтобы государственные службы, имеющие полномочия в области природопользования и

охраны водно-болотных угодий, и группы пользователей пришли к юридически оформленным соглашениям, определяющим следующие положения:

- систему прав и обязанностей для тех, кто имеет доступ к природным ресурсам конкретного водно-болотного угодья;
- правила, регламентирующие действия участников при различных обстоятельствах;
- процедуры для принятия коллективных решений, затрагивающих интересы пользователей.

Для реализации совместного управления необходимо действовать в следующих основных направлениях:

- создать общественные механизмы (социальные технологии), позволяющие поэтапно вовлекать местное население в процесс планирования, обсуждения и принятия решений по хозяйственному использованию водно-болотных угодий и их охране;
- активизировать деятельность неправительственных экологических организаций;
- содействовать формированию местных общин или других форм самоорганизации населения, хозяйственная деятельность которого связана с использованием водно-болотных угодий; последнее особенно важно для коренных малочисленных народов Севера и других этнических общностей, ведущих традиционное природопользование.

8.2. Формирование условий участия населения в охране и разумном использовании водно-болотных угодий

Население может влиять на планирование использования водно-болотных угодий и процесс принятия хозяйственных решений непосредственно (через референдумы, опросы общественного мнения, путем участия в общественных компаниях и др.), а также через доверенных представителей, входящих в выборные органы властных структур и общественные организации. В настоящее время формы такого участия законодательно не оформлены, а соответствующая практика отсутствует. Чтобы изменить это положение, требуется практически разработать и в последующем законодательно определить конкретные формы такого участия. Они должны быть разнообразны, учитывать как специфические особенности каждого региона, так и уровень экологической активности его населения.

Можно выделить следующие уровни, или этапы такой деятельности, каждому из которых соответствуют определенные задачи:

- вначале государственные органы в одностороннем порядке информируют население о готовящихся решениях; пропаганда сводится к организации проблемных публикаций в средствах массовой информации и формированию общественного мнения;
- следующий уровень предполагает, что государственные органы принимают во внимание общественное мнение, известное по результатам опросов или консультаций; на этом этапе целесообразно проведение журналистских расследований, обсуждение конкретных экологических проблем в средствах массовой информации, проведение круглых столов, открытых семинаров, общественных форумов и др.;
- на следующем этапе создаются наблюдательные советы (комитеты, комиссии), позволяющие населению контролировать и, в случае необходимости, вмешиваться в процесс принятия решений;
- на заключительном этапе создается совместный орган управления природопользованием водно-болотных угодий с участием местного населения и неправительственных организаций на постоянной основе.

Главным является создание благоприятных условий для перехода от двух первых к третьему и четвертому уровням взаимодействия между государственными органами и населением, когда решающее значение будет иметь активность местного населения и инициативы снизу.

8.3. Роль неправительственных организаций (НПО)

К работе по сохранению водно-болотных угодий необходимо привлекать неправительственные организации разного профиля: как природоохранные (экологические), включая международные, так и различные профессиональные, политические, коммерческие и др., а также органы местного самоуправления (прежде всего – общины).

Цель деятельности неправительственных организаций - сформировать в среде населения активный слой людей, которые участвуют в решении проблем сохранения водно-болотных угодий, и могут выражать от лица общественности информированное и сознательное мнение по этим проблемам. В него должны войти представители следующих групп населения:

- широких кругов местного населения, проживающего на территории водно-болотных угодий или в непосредственной близости от них и использующего их ресурсы;
- пользователей, приезжающих в водно-болотные угодья из других мест (охотники, рыболовы и др.);
- сотрудников различного рода хозяйственных, производственных, коммерческих организаций, связанных с использованием водно-болотных угодий;
- работников административных органов различного уровня, имеющих полномочия по решению вопросов использования водно-болотных угодий и ответственных за их состояние.

Неправительственные организации решают также следующие задачи:

- обеспечивают участие населения во всех формальных процедурах, связанных с планированием, подготовкой и принятием решений по хозяйственному использованию или охране водно-болотных угодий (прежде всего – в экологических экспертизах);
- официально выступают в качестве заинтересованного юридического лица (общественного обвинителя, истца и др.) в различных экологических спорах;
- организуют население для выполнения конкретных работ или проведения мероприятий по охране водно-болотных угодий и восстановлению нарушенного экологического равновесия;
- воздействуют на пользователей ресурсов и на лиц, принимающих хозяйственные решения, чтобы их действия не наносили ущерба водно-болотным угодьям, и способствовали их разумному использованию.

Важнейшую роль среди неправительственных организаций играет крупнейшая международная экологическая организация по охране водно-болотных угодий – “Wetlands International”. В настоящее время это практически единственная НПО, которая ведет целенаправленную систематическую деятельность по сохранению водно-болотных угодий на всей территории Российской Федерации. Необходимо укреплять роль Wetlands International как основного инициатора и лидера всероссийского движения за охрану водно-болотных угодий, а также расширять круг неправительственных организаций, участвующих или активно поддерживающих это движение.

8.4. Общины коренных малочисленных народов и других этнических общностей

Особого внимания требуют вопросы сохранения водно-болотных угодий, находящихся в сфере традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и других малочисленных народов и этнических общностей, сохранивших традиционный уклад жизни. Традиционные формы природопользования составляют важную часть мирового культурно-экологического наследия и нуждаются в бережном отношении со стороны общества и поддержке государства. Водно-болотные угодья играют в традиционном жизнеобеспечении большую роль, особенно в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, что делает их охрану актуальной не только с экологических, но и с культурно-этнических позиций. В свою очередь, эффективное взаимодействие с организациями коренного населения может значительно усилить и позиции экологов.

Специфика проблем сохранения водно-болотных угодий, находящихся в сфере традиционного природопользования, заключается, во-первых, в том, что объектом охраны здесь являются не только природные системы, но и традиционная жизнедеятельность человека. Во-вторых, во многих случаях интересы коренных жителей противоречат или не совпадают с природоохранными задачами, требующими ограничить хозяйственное использование угодий. Стратегической целью в этом направлении является преодоление указанного противоречия путем постепенного вовлечения общин коренного населения в совместное управление водно-болотными угодьями.

Ориентируясь на опыт работы Wetlands International с общинами в других странах, в качестве основных задач целесообразно рассматривать разработку конкретных программ устойчивого развития общин, в которых участвуют как специалисты, так и представители местного населения. Такие программы должны обеспечить самостоятельное развитие общины на основе разумного использования ресурсов водно-болотных угодий в рамках традиционных форм хозяйственной деятельности.

Главными направлениями разработки программ являются следующие:

- активная работа специалистов с посредниками из числа членов общины;
- использование экологических знаний общины и их интеграция с современными научными подходами;
- согласование интересов общины с интенсивным, но неистощительным использованием природных ресурсов на территории водно-болотных угодий;
- поиск оптимальных форм сохранения природного и культурно-этнического наследия на территории водно-болотных угодий;
- поэтапное вовлечение представителей общины в совместное управление природными ресурсами водно-болотных угодий.

9. ИНТЕНСИФИКАЦИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ПРОБЛЕМАМ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

Научные проблемы, решение которых необходимо для эффективного сохранения водно-болотных угодий страны, относятся к четырем основным направлениям – экологическому, экономическому, юридическому и социальному. Наиболее перспективные из них следует решать через специальные государственные программы с широким привлечением к их реализации ведомственных научных учреждений, Российской Академии Наук и международных организаций.

9.1. Экологические исследования

Проблемы, связанные с созданием кадастра водно-болотных угодий:

- совершенствование научно-методических основ инвентаризации водно-болотных угодий страны как объектов управления и охраны;
- количественная оценка биологических ресурсов ценных водно-болотных угодий;
- разработка системы критериев и показателей для оценки качества и уровня значимости водно-болотных угодий (международные, федеральные, региональные, местные).

Проблемы, связанные с изучением природной динамики водно-болотных угодий:

- выявление закономерностей природной динамики водно-болотных угодий восточносибирских степей, северо-западного региона и муссонного сектора страны;
- проблемы мониторинга модельных видов (сообществ).

Проблемы, связанные с трансформацией водно-болотных экосистем при хозяйственном воздействии:

- разработка классификации изменения параметров экосистем по типам антропогенного воздействия;

- разработка способов сохранения и восстановления экосистем в условиях интенсивной хозяйственной деятельности;
- изучение вариантов создания «экологических барьеров» для сохранения экосистем при различных видах загрязнений;
- создание методов предотвращения биологического загрязнения в водно-болотных экосистемах.

9.2. Экономические исследования

К основным направлениям экономических исследований, связанным с реализацией Стратегии, относятся следующие:

- экономическая оценка водно-болотных угодий;
- оценка воздействия макроэкономической и секторальной политики на сохранение водно-болотных угодий;
- экономические механизмы стимулирования сохранения водно-болотных угодий (альтернативы развития, платежи за загрязнение окружающей среды, налогообложение, оценка ущерба биоразнообразию, экологические фонды, экологическое страхование и др.).

9.3. Юридические исследования

На базе анализа юридических аспектов проблем охраны водно-болотных угодий необходима разработка серии проектов юридических актов по следующим направлениям:

- обоснование статуса угодий как природоохранных объектов;
- установление права собственности на природные ресурсы на территориях (акваториях) водно-болотных угодий;
- правовое регулирование природопользования в водно-болотных угодьях, включая лицензирование;
- определение компетенции различных субъектов (федерация, регион, община, личность, социальная группа, хозяйственный субъект и др.) в использовании водно-болотных угодий;
- юридическое обеспечение прав населения в принятии решений по хозяйственному использованию водно-болотных угодий, включая права общин малых народов;
- обеспечение прав отдельного человека, общины, общественной организации оспаривать действия любого института (государства, властей разных уровней, собственников, пользователей, производителей и др.), ведущие к деградации водно-болотных угодий, включая справедливую компенсацию за ущерб.

9.4. Социальные исследования

Исследования этих направлений включают разработку систем оценки социальной значимости водно-болотных угодий, в том числе по следующим признакам:

- как памятников природы, истории и др.;
- как зон рекреации (в том числе для целей любительского рыболовства, охоты и др.);
- как территорий, имеющих особое культурное или религиозное значение, а также важных для сохранения традиционного уклада.

Проводится анализ отношения различных социальных групп к охране водно-болотных угодий и поиск путей смягчения позиций групп, имеющих негативное отношение к проблеме.

9.5. Другие исследования

В русле разработки планов управления водно-болотными угодьями особого значения продуктивна постановка работ по следующим направлениям:

- комплексные социо-этнические, экономико-экологические и другие исследования, позволяющие адекватно решать научно-методические проблемы управления Рамсарскими водно-болотными угодьями как зонами особого природопользования;
- изучение отдельных компонентов водно-болотных угодий – растительности и отдельных групп животных.

10. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

10.1. Общие положения

Система международного экологического права строится на балансе международных обязательств по сохранению окружающей природной среды и суверенном праве государств на использование своих природных ресурсов. Глобальную проблему охраны окружающей среды можно решить лишь объединенными усилиями всего мирового сообщества. Система международного сотрудничества по сохранению окружающей среды включает целый ряд глобальных, региональных и двусторонних конвенций, соглашений, программ и организаций, а также информационные сети, базы и банки данных.

В системе международного сотрудничества по охране водно-болотных угодий Россия занимает особое положение в силу двух обстоятельств:

- Россия обладает самыми большими в мире ресурсами водно-болотных угодий, которые в значительной степени определяют состояние планетарных запасов пресной воды, углеродного баланса и биологического разнообразия;
- из-за особенностей переходного периода Россия сегодня не в состоянии решить свои проблемы без информационной, финансовой и технической помощи и поддержки других стран.

Таким образом, сохранение водно-болотных угодий России – международная проблема.

Широкое использование принципа «потребитель и загрязнитель – платят» в системе международных расчетов позволяет надеяться, что интересы сохранения водно-болотных угодий в ближайшем будущем послужат причиной притока природоохранных инвестиций в Россию, а также зачетов долгов России за охрану природы через систему международных обязательств.

Россия, выполняя свои обязанности по договорам, пока недостаточно активно работает в системе международного сотрудничества. Так, Россией (как и в прошлом СССР) до сих пор не было предложено ни одной резолюции на конференциях Сторон Рамсарской конвенции. Исключение составляет разработанное Россией «Соглашение об охране и использовании мигрирующих видов птиц и млекопитающих и мест их обитания» (1994 г.), подписанное большинством стран СНГ. Однако это соглашение в настоящее время практически не работает из-за дефицита средств у его сторон. Имеются соглашения по пограничным угодьям: Российско-Китайское по оз. Ханка и Российско-Китайско-Монгольское по Торейским озерам.

В настоящее время Россия сотрудничает с рядом международных природоохранных организаций:

- с Wetlands International – по проблемам инвентаризации и разработки национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий (Российская программа Wetlands International выполняется при финансовой поддержке Правительства Нидерландов);
- с Всемирным фондом дикой природы (WWF) – по ряду частных проектов;
- с Глобальным экологическим фондом (GEF) – в рамках разработки ряда разделов национальной стратегии по сохранению биологического разнообразия;
- с другими организациями (Секретариат Рамсарской конвенции, IUCN, BirdLife International, ТАСИС), которые действуют через Wetlands International.

10.2. Основные стратегические направления деятельности

Развитие международного сотрудничества России по сохранению водно-болотных угодий осуществляется по следующим основным направлениям, которые в свою очередь включают решение ряда частных задач.

10.2.1. Выполнение международных обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных договорах и участия в международных организациях по охране окружающей среды; при этом решаются следующие задачи:

- обеспечение выполнения обязательств по Рамсарской конвенции, включая резолюции, рекомендации и решения Конференций Сторон, Постоянного комитета и Бюро конвенции;
- привлечение субъектов Российской Федерации к реализации международных обязательств в области охраны водно-болотных угодий;
- разработка и реализация планов мероприятий в рамках действующих соглашений по линии СНГ и двусторонних конвенций по охране перелетных птиц и мест их обитания;
- организация на национальном уровне эффективной межсекторальной координации деятельности по выполнению международных природоохранных обязательств, в частности, по Рамсарской конвенции и другим глобальным и региональным природоохранным договорам, а также деятельности в рамках международных организаций, предусмотрев на первом этапе согласование отчетности и информационных систем;
- информирование заинтересованных национальных организаций о решениях по сохранению водно-болотных угодий, принятых в рамках международных конвенций и организаций; обеспечение переводов соответствующих материалов и документов на русский язык;
- использование зарубежного опыта для обеспечения согласованности экологического законодательства, планирования и нормирования природопользования, образования и профессиональной подготовки кадров.

10.2.2. Оптимизация системы международных связей России по сохранению водно-болотных угодий с учетом национальных интересов; в этом направлении решаются следующие задачи:

- участие в Европейском союзе по охране прибрежных территорий;
- активизация сотрудничества со скандинавскими и другими западноевропейскими странами;
- подготовка бассейновых соглашений со странами Балтии, Украины, Беларуси и Закавказья;
- подготовка соглашений по трансграничным угодьям – Финскому заливу (с Финляндией и Эстонией), Псковско-Чудской приозерной низменности (с Эстонией), Себежскому поозерью (с Белоруссией и Латвией), Куршскому заливу (с Литвой);
- подготовка пятистороннего соглашения по сохранению Каспийского моря;
- подготовка соглашения с Казахстаном по использованию трансграничных рек;
- рассмотрение условий участия России в Афро-Евразийском соглашении по охране мигрирующих птиц и подписание его с соответствующими поправками.

10.2.3. Максимальное использование всех каналов сотрудничества с целью привлечения необходимых ресурсов для охраны и устойчивого использования водно-болотных угодий и их компонентов в России, учитывая особенности переходного периода; частные задачи этого направления следующие:

- информирование международных организаций и мировой общественности о современном состоянии водно-болотных угодий страны и планируемых мероприятиях по сохранению угодий, а также мигрирующих водных и околотовных животных;

- активизация участия России в соглашениях, организациях и программах через систему обоснований компенсационного взноса, выявление возможной эконоконверсии долгов и использование экологических кредитов;
- взаимодействие с международными агентствами по развитию и финансовыми организациями в целях привлечения международного опыта и ресурсов для сохранения водно-болотных угодий и их отдельных компонентов в рамках международных конвенций и соглашений;
- использование возможностей и финансовых ресурсов международных доноров для обеспечения приоритетных с национальной точки зрения мероприятий;
- использование возможностей совместного выполнения проектов по сохранению водно-болотных угодий и тиражирование полученных позитивных результатов;
- подготовка руководства по использованию существующих процедур экологической экспертизы и других природоохранных механизмов при осуществлении международных инвестиционных проектов на территориях, имеющих водно-болотные угодья.

10.2.4. Активизация работы в международных договорах и организациях, для чего предполагается решение следующих задач:

- активизация участия в региональных и международных инициативах по приграничным территориям, путям миграций водно-болотных птиц, взаимодействию коренных малочисленных народов, организации территорий-побратимов и др.;
- подготовка и вынесение Россией на Конференции Сторон Рамсарской конвенции предложений по принятию резолюций и рекомендаций;
- расширение участия России в мероприятиях по сохранению водно-болотных угодий, осуществляемых в рамках Рамсарской конвенции в сопредельных регионах Европы, Азии и Северной Америки;
- подготовка международно-правовых документов, совместных планов управления и создание двусторонних и многосторонних координационных органов по трансграничным водно-болотным угодьям, речным бассейнам и прибрежным территориям, мигрирующим видам водных и околоводных животных;
- обеспечение представительства Российской Федерации и ее регионов на международных форумах, а также в рабочих органах международных организаций.

11. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

11.1. Общие положения

В России, как и в ряде других стран с федеративным государственным устройством, основными правами по регулированию природопользования обладают субъекты Федерации. Субъекты Российской Федерации по своим размерам, разнообразию природной среды, экономических и социальных структур сопоставимы с целыми странами и, очевидно, должны иметь свои стратегии по сохранению водно-болотных угодий.

Предполагается, что инициатива разработки региональных стратегий будет исходить от субъектов Федерации. В то же время, необходимо подчеркнуть, что региональные стратегии должны строиться в соответствии с основными принципами федеральной стратегии.

В региональных стратегиях рекомендуется освещать следующие вопросы:

- особенности водно-болотных угодий региона и их антропогенной трансформации;
- основные региональные проблемы охраны водно-болотных угодий;
- разделение функций по охране и управлению водно-болотными угодьями международного и федерального значения (если таковые имеются или планируется их создание в регионе);
- решение проблем инвентаризации и кадастра водно-болотных угодий региона;

- определение процедур создания и режима охраны водно-болотных угодий регионального и местного значения, в том числе мер по традиционным формам территориальной охраны природы;
- порядок управления природопользованием на водно-болотных угодьях, не имеющих специального статуса охраны;
- региональные особенности пропаганды и образования в области сохранения водно-болотных угодий, роль местных природоохранных неправительственных организаций.

11.2. Территориальные аспекты

В данном разделе рассматриваются особенности построения региональных стратегий сохранения водно-болотных угодий по пяти основным группам регионов.

Районы Арктики и Крайнего Севера

Основные особенности стратегии сохранения водно-болотных угодий в этих регионах обусловлены следующими чертами:

- избыточное увлажнение и большое распространение водно-болотных угодий;
- доминирование широко распространенных репрезентативных типов водно-болотных угодий;
- преимущественно локальный и очаговый характер антропогенных нарушений водно-болотных угодий, за исключением северо-восточных районов европейской части страны и Западной Сибири, территории которых сильно загрязнены нефтепродуктами и скважинными водами;
- нарастающие темпы использования ископаемых ресурсов региона, что вызывает деградацию водно-болотных угодий на крупных площадях;
- в регионе происходит воспроизводство миллионов водоплавающих птиц, используемых на большей части Восточного полушария планеты, что придает водно-болотным угодьям этих территорий особое международное значение;
- охота на водоплавающих птиц и рыбная ловля имеют важнейшее значение для жизнеобеспечения коренного населения;
- водно-болотные угодья играют ключевую роль в традиционном природопользовании пятнадцати малых народов Севера и большого числа субэтносов русского народа;
- в структуре населения региона большую долю составляют люди, считающие себя временными жителями, с откровенно хищническим отношением к природе;
- водный транспорт, включая маломерный, в большинстве районов – один из основных, является источником загрязнения и оказывает существенное негативное влияние на водоплавающих птиц.

Исходя из специфики Арктики и Крайнего Севера, разработка и реализация региональных стратегий сохранения водно-болотных угодий этих регионов должны развиваться в следующих направлениях:

- инвентаризация водно-болотных угодий с учетом их ценности как мест массового обитания рыб и водоплавающих птиц и как территорий, играющих важную роль в традиционном природопользовании малых народов;
- создание сети особо ценных водно-болотных угодий международного, федерального и регионального значения, а также сети этно-экологических территорий как формы сохранения водно-болотных угодий и традиционных форм природопользования; при реализации этой задачи следует уделять особое внимание выявлению и сохранению объектов религиозного культа и почитания коренных народов;
- развитие законодательных инициатив по сохранению водно-болотных угодий с учетом их региональной специфики, с приоритетом юридического определения статуса традиционных форм природопользования в водно-болотных угодьях районов Крайнего Севера, принятия законов (подзаконных актов) о традиционном природопользовании,

оленоводстве, охоте, об ограничении движения маломерного флота в наиболее важных местах гнездования и линьки водоплавающих птиц, о правах коренных народов в разделе прибыли, полученной от реализации полезных ископаемых, добытых в недрах их территорий;

- совершенствование процедуры государственной экологической экспертизы и контроль над исполнением ее результатов, особенно гарантий сохранения естественной среды обитания коренных народов;
- привлечение внимания общественных природоохранных и других организаций к обеспечению прав малых народов как наиболее уязвимой группы населения.

Средняя полоса европейской части России

Основными чертами, определяющими особенности региональных стратегий по сохранению водно-болотных угодий, здесь являются следующие:

- значительная степень нарушенности водно-болотных угодий, высокая доля угодий, состояние которых определяется деятельностью человека (водохранилища, зарегулированные долины рек и т.п.);
- высокая загрязненность вод промышленными, сельскохозяйственными и коммунальными стоками;
- доминирование промышленного и коммунального использования вод;
- высокий уровень рекреационного использования водно-болотных угодий населением, включая такие его виды как сбор клюквы, спортивные рыболовство и охота;
- высокая плотность населения, густота дорожной сети, легкая доступность угодий;
- относительно высокая степень изученности водно-болотных угодий и наличие достаточно полных материалов по земле- и лесоустройству, а также квалифицированных специалистов, максимальное в стране развитие общественных природоохранных организаций с обширным положительным опытом;
- высокое разнообразие типов водоемов и способов воздействия на них хозяйственной деятельности;
- наличие региональных традиций охраны и использования водно-болотных угодий, с одной стороны, и одновременно серьезное сопротивление населения их сохранению, особенно вокруг региональных центров, традиционно используемых для целей рекреации и под дачные застройки.

Вследствие этих особенностей, для средней полосы европейской части России могут быть предложены лишь самые общие рекомендации по построению региональных стратегий сохранения водно-болотных угодий:

- инвентаризация водно-болотных угодий должна производиться в максимально полном объеме с особым вниманием участкам, ценным с точки зрения культуры или эстетики;
- при развитии сети особо охраняемых территорий следует создавать заповедники в хорошо сохранившихся водно-болотных угодьях, выбирая для этих целей периферийные части административного региона;
- при создании особо охраняемых территорий необходимо учитывать, что, закрывая для рекреации, рыбалки и охоты одни угодья, следует обязательно оставлять для этих целей другие, при этом создавая более комфортные рекреационные условия в менее ценных угодьях;
- введение жесточайшего контроля качества сточных вод с соответствующими санкциями против нарушителей;
- тесное взаимодействие администраций регионов с общественными природоохранными организациями.

Юг европейской части России

Основные особенности стратегии по сохранению водно-болотных угодий этих регионов обусловлены следующими чертами:

- доминирование водно-болотных угодий сильно трансформированных сельскохозяйственной деятельностью человека;
- локально-компактное распространение водно-болотных угодий, создающее предпосылки для их сплошной инвентаризации;
- четкая дифференцированность использования водно-болотных угодий – интенсивное развитие охотничьего хозяйства и рыболовства в низовьях и дельтах рек и преобладание рекреационного использования на остальной территории.

Приоритетными задачами по сохранению водно-болотных угодий региона являются следующие:

- инвентаризация всех угодий;
- объявление всех сохранившихся в естественном состоянии угодий водно-болотными угодьями особого (международного, федерального, регионального) значения и создание на таких угодьях или их частях особо охраняемых природных территорий;
- безотлагательная разработка и реализация плана управления для каждого вновь организованного угодья особого значения;
- осуществление межрегиональной координации деятельности потребителей водных ресурсов для оптимизации взаимодействия интересов гидроэнергетики, орошения и сохранения биологического разнообразия водно-болотных угодий;
- управление многолетней динамикой (сукцессиями) водно-болотных угодий, позволяющее поддерживать наиболее ценные стадии или прерывать малоценные;
- совершенствование системы регламентации промышленных и сельскохозяйственных сбросов загрязненных вод в водно-болотные угодья;
- разработка и реализация программ сохранения малых рек и создания искусственных водоемов, как элементов ландшафта, способствующих сохранению биологического разнообразия и поддержанию уровня грунтовых вод;
- контроль соблюдения водоохранного законодательства, особенно за сохранением прибрежных полос от распашки и строительства животноводческих ферм;
- привлечение общественных организаций к работе по пропаганде охраны вод, особенно в сельскохозяйственном производстве.

Лесостепи и степи Сибири

Основными особенностями водно-болотных угодий в регионе являются следующие:

- крайняя динамичность экологического состояния водно-болотных угодий (от максимального заполнения до полного пересыхания водоемов) в связи с резкими амплитудами тепла и влаги в процессе смены гидроклиматических циклов;
- наибольшая для России естественная биологическая продуктивность водно-болотных угодий;
- доминирование среди водно-болотных угодий степных мелководных озер и озерных систем с максимальным для России типологическим разнообразием;
- ведущая роль в антропогенной трансформации водно-болотных угодий принадлежит сельскому хозяйству, нарушающему поверхностный сток вод в угодья;
- охота на водоплавающих птиц и особенно рыболовство, как источник самообеспечения продовольствием, является традиционно важным занятием населения.

Среди задач по сохранению водно-болотных угодий лесостепи и степи Сибири приоритетными можно считать следующие:

- инвентаризация особо ценных водно-болотных угодий на основе районирования территории региона;

- регламентация видов сельскохозяйственной деятельности, нарушающей естественную цикличность обводнения (строительство плотин на реках и ложбинах стока талых вод, распашка и использование прибрежных полос для выпаса и сенокосов);
- расширение сети водно-болотных угодий международного, федерального и регионального значения;
- реализация принципа сохранения крупных комплексов озер и суши как единых природных образований;
- концентрация мер по поддержанию естественного гидрологического режима, особенно подача дополнительной воды в сухие периоды климатических циклов;
- организация широкой пропаганды среди работников сельского хозяйства и охотничьей общественности, разъяснение особой важности водоохранных и биотехнических мероприятий.

Юг Дальнего Востока

Основными особенностями водно-болотных угодий и их трансформации в регионе считаются следующие:

- своеобразные, не характерные для других регионов России, типы водно-болотных угодий с очень специфичной флорой и фауной;
- уровень антропогенной трансформации водно-болотных угодий относительно невелик и имеет локальный характер.

Приоритетные задачи по сохранению водно-болотных угодий региона следующие:

- инвентаризация наиболее важных территорий, в первую очередь пойменных ландшафтов долин Амура и Уссури, заболоченных приморских низин, а также болот в горах и межгорных понижениях;
- учет региональной специфики при выборе методов и форм охраны водно-болотных угодий;
- создание обширной сети угодий особого значения разного уровня значимости;
- установление тесного сотрудничества природоохранных органов с армией, военно-морским флотом и пограничной службой по проблемам охраны водно-болотных угодий;
- совершенствование экологической экспертизы при строительстве народнохозяйственных объектов.