

PROPOSALS FOR LEGISLATIVE SOLUTIONS TO THE PROBLEMS OF BIRD DEATHS ON OVERHEAD POWER LINES IN KAZAKHSTAN

Ongarbaev N.Kh. (Biodiversity Research and Conservation Center Community Trust, Astana, Kazakhstan)

Contact:
Nurlan Ongarbayev
nongarbayev@brcc.kz

Recommended citation: Ongarbaev N.Kh. Proposals for Legislative Solutions to the Problems of Bird Deaths on Overhead Power Lines in Kazakhstan. – Raptors Conservation. – Raptors Conservation. 2023. S2: 395–399. DOI: 10.19074/1814-8654-2023-2-395-399 URL: <http://rrrcn.ru/ru/archives/35162>

The problems of bird deaths on overhead power lines (PLs) have been studied by experts for many years and have now been examined enough to make basic conclusions about the causes of their deaths and possible ways of solving this problem. It is no secret that PLs that are dangerous to birds cause the greatest damage to migrating and/or nomadic birds. Thus, the states that have not solved the issues of mass deaths of birds on OPLs in their countries, in fact, violate the provisions of the international convention on the conservation of migratory species of wild animals (Bonn Convention or CMS), if they have acceded to this convention.

The Republic of Kazakhstan acceded to the Bonn Convention in accordance with the Law of the Republic of Kazakhstan dated December 13, 2005 N 96, and as a state of a range of a number of migratory species has committed to make efforts for their conservation. In addition, the new Environmental Code, which entered into force in 2021, at the initiative of certain environmental organizations, contains Article No. 246 “Environmental Requirements for the Construction and Operation of Electricity Networks,” which specifies the requirements that “*When locating, designing, constructing, operating, repairing, reconstructing and modernizing electric grids, measures shall be developed and implemented to ensure the prevention of death of birds and other wild animals, preservation of habitat, breeding conditions, migration routes and places of concentration*”, and that “*entities operating electric grids shall be obliged to carry out regular inspections of electric grids to identify their negative impact on birds and other wild animals and, if necessary, take measures to reduce it.*” Thus, the basic requirements for ensuring the safety of OPLs for birds have already been defined at the Code level.

Moreover, the Law of the Republic of Kazakhstan “On Protection, Reproduction and Use of Animal World” also contains a

separate article No. 17 “Measures to preserve the habitat, breeding conditions, migration routes and places of concentration of animals in the design and implementation of economic and other activities”, the second paragraph of which states that “*When operating, locating, designing, and constructing railroads, highways, pipelines, and other transportation routes, power and communication lines, canals, dams and other water facilities, measures shall be developed and implemented to ensure the preservation of habitat, breeding conditions, migration routes and places of concentration of animals.*”

Moreover, even articles in the Code of the Republic of Kazakhstan “On Administrative Offenses” are provided to control compliance with these articles. For example, Article 379 stipulates responsibility for violation of animal protection measures in the placement, design and construction of settlements, enterprises and other facilities, implementation of production processes and operation of vehicles, etc.

Thus, it can be assumed that in Kazakhstan the issue of bird deaths on PLs has a high level of formalization.

Some issues of PLs safety for birds are even reflected in the “Standards of Technological Design of Rural Electric Networks of the Republic of Kazakhstan” (RDS RK 4.04-185-2003).

However, this poses the question – why, with so many documents, birds continue to die, and owners of overhead power lines dangerous for birds are not brought to responsibility?

Obviously, the core of the problem lies in law enforcement practice, which is limited by several important factors:

- 1) It is not specified, which activities should be carried out and how to monitor their implementation;
- 2) These requirements are not enshrined in the regulatory and technical documen-

tation of power engineers and designers, which makes them “detached” from the working life of power engineers;

3) PLs dangerous for birds have huge lengths (only the length of 6–10 kV PLs is more than 80 thousand kilometers), it is impossible and economically inexpedient to check and inspect them.

In view of the above, the obvious conclusion is that it is not the death of birds on overhead power lines or the failure to implement measures that should be considered a problem, but the very fact of designing, constructing or operating overhead power lines that are dangerous to birds. Based on this point of reference, BRCC has formulated the basic concept of the proposals for legislative solutions to the problems of bird deaths on PLs. The essence of the proposals is as follows:

1) Legislatively define the term “the structure that is dangerous to birds”;

2) Introduce a legislative ban on the design and construction of bird-dangerous PL structures (newly constructed PLs). At the same time, it is advisable to consider alternative solutions for PL owners using 6–10 kV networks;

3) Smoothly and gradually introduce a legislative ban on the operation of bird

dangerous structures of PLs without bird protection devices (BPDs) of the established sample and quality;

4) Develop and approve national standards for BPDs (insulating, marker, and nest-forming type), including requirements for their technical characteristics, methods of attachment, frequency of replacement, etc.

Important aspects of the proposed solutions are the following:

1) implementation of the above proposals not only in environmental laws and statutory instruments, but also in regulatory and technical documentation governing the design, construction, operation, and maintenance of PLs;

2) involvement of a wide range of stakeholders, including the Ministry of Energy, overhead line owners, associations and various limited liability companies, financial institutions and banks financing overhead line construction/modernization.

An important way to solve the problem is to initially appeal to the Government of Kazakhstan and establish an interdepartmental working group. In case of success, all technical and organizational solutions will be presented to the attention of ornithologists and conservation organizations of Kazakhstan and neighboring countries.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ ГИБЕЛИ ПТИЦ НА ВОЗДУШНЫХ ЛИНИЯХ ЭЛЕКТРОПЕРЕДАЧИ В КАЗАХСТАНЕ

Онгарбаев Н.Х. (ОФ «Центр изучения и сохранения биоразнообразия», Астана, Казахстан)

Контакт:
Нурлан Онгарбаев
nongarbayev@brcc.kz

Рекомендуемая цитата: Онгарбаев Н.Х. Предложения по законодательному решению проблем гибели птиц на воздушных линиях электропередачи в Казахстане. – *Пернатые хищники и их охрана*. 2023. Спецвып. 2. С. 395–399. DOI: 10.19074/1814-8654-2023-2-395-399 URL: <http://rrcn.ru/ru/archives/35162>

Проблемы гибели птиц на воздушных линиях электропередачи (ВЛ) исследуются специалистами на протяжении многих лет и на сегодняшний день изучены достаточно, чтобы делать основные выводы о причинах их гибели и возможных путях решения данной проблемы. Не секрет, что опасные для птиц ВЛ наносят наибольший урон мигрирующим и/или кочующим птицам. Таким образом, государства, не решившие вопросы мас-

совой гибели птиц на ВЛ в своих странах, фактически нарушают положения международной конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция или CMS), если они присоединились к данной конвенции.

Республика Казахстан присоединилась к Боннской конвенции в соответствии с Законом Республики Казахстан от 13 декабря 2005 года № 96, и как государство ареала ряда мигрирующих видов обяза-

лось прилагать усилия по их сохранению. Кроме того, новый Экологический Кодекс, вступивший в силу в 2021 году, по инициативе отдельных природоохранных организаций содержит статью № 246 «Экологические требования при строительстве и эксплуатации электрических сетей», в которой определены требования о том, что «При размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации, ремонте, реконструкции и модернизации электрических сетей должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие предотвращение гибели птиц и других диких животных, сохранение среды обитания, условий размножения, путей миграции и мест концентрации», а также то, что «субъекты, осуществляющие эксплуатацию электрических сетей, обязаны осуществлять регулярное обследование электрических сетей для выявления их негативного влияния на птиц и других диких животных и в случае необходимости принять меры по его снижению». Таким образом на уровне Кодекса уже определены базовые требования к обеспечению безопасности ВЛ для птиц.

Более того, Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» также содержит отдельную статью № 17 «Мероприятия по сохранению среды обитания, условий размножения, путей миграции и мест концентрации животных при проектировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности», во втором пункте которой говорится, что «При эксплуатации, размещении, проектировании и строительстве железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, каналов, плотин и иных водохозяйственных сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение среды обитания, условий размножения, путей миграции и мест концентрации животных».

Более того, для контроля соблюдения данных статей предусмотрены даже статьи в Кодексе Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» (АК). К примеру, в статье 379 предусмотрена ответственность за нарушение мероприятий охраны животных при размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий и других объектов, осуществлении производственных процессов и эксплуатации транспортных средств и т.д.

Таким образом, можно предположить, что в Казахстане вопрос гибели птиц на ВЛ имеет высокий уровень формализации.

Отдельные вопросы безопасности ВЛ для птиц отражены даже в «Нормах технологического проектирования сельских электрических сетей Республики Казахстан» (РАС РК 4.04-185-2003).

Однако возникает вопрос, – почему при таком количестве документов птицы продолжают погибать, а владельцы ВЛ, опасных для птиц не привлекаются к ответственности?

Очевидно, что суть проблемы заключается в правоприменительной практике, которая ограничена несколькими важными факторами:

1) Не указано, какие именно мероприятия необходимо выполнять и как контролировать их выполнение;

2) Упомянутые требования никак не закреплены в нормативно-технической документации энергоэнергетиков и проектировщиков, что делает их «отрванными» от рабочих будней энергоэнергетиков;

3) ВЛ, опасные для птиц, имеют огромные протяженности (только протяженность ВЛ 6–10 кВ составляет более 80 тыс. км), проверять и обследовать которые невозможно и экономически нецелесообразно.

Учитывая вышеизложенное, напрашивается очевидный вывод: проблемой должна считаться не гибель птиц на ВЛ и не неисполнение мероприятий, а сам факт проектирования, строительства или эксплуатации ВЛ, опасной для птиц. Именно исходя из этой отправной позиции, ВРСС сформулировал основную концепцию предложений по законодательному решению проблем гибели птиц на ВЛ. Суть предложений заключается в следующем:

5) Законодательно определить термин «птицепоопасная конструкция»;

6) Ввести законодательный запрет проектирования и строительства птицепоопасных конструкций ВЛ (вновь возводимые ВЛ). При этом желательно продумать альтернативные решения для владельцев ВЛ, использующих сети 6–10 кВ;

7) Плавно и поэтапно ввести законодательный запрет на эксплуатацию птицепоопасных конструкций ВЛ без наличия птицепозащитных устройств (ПЗУ) установленного образца и качества;

8) Разработать и утвердить национальные стандарты ПЗУ (изолирующего,

маркерного и гнездообразующего типа), в том числе требования к их техническим характеристикам, способам крепления, периодичности замены и т.д.

Важными аспектами предлагаемых решений являются:

3) внедрение озвученных предложений не только в природоохранные НПА, но и в нормативно-техническую документацию, регламентирующую вопросы проектирования, строительства, эксплуатации и обслуживания ВЛ;

4) привлечение к решению проблемы широкого круга заинтересованных сто-

рон, в том числе Министерство энергетики, владельцев ВЛ, ассоциаций и различных ОЮЛ, финансовых институтов и банков, финансирующих строительство / модернизацию ВЛ.

Важным путём решения проблемы является изначальная апелляция к Правительству Казахстана и создание межведомственной рабочей группы. В случае достижения успехов, все технические и организационные решения будут представлены вниманию орнитологов и природоохранных организаций Казахстана и соседних государств.

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЭЛЕКТР БЕРУ ЖЕЛІЛЕРІНДЕГІ ҚҰСТАРДЫҢ ҚАЗА БОЛУЫ МӘСЕЛЕСІН ЗАҢДЫҚ ТҰРҒЫДА ШЕШУ ҮШІН ҰСЫНЫСТАР

Оңғарбаев Н.Х. («Биоалуантүрлілікті зерттеу және сақтау орталығы» ҚҚ, Астана, Қазақстан)

Контакт:
Нурлан Оңғарбаев
nongarbayev@brcc.kz

Ұсынылатын дәйексөз: Оңғарбаев Н.Х. Қазақстандағы электр беру желілеріндегі құстардың қаза болуы мәселелерін заңдық тұрғыда шешу үшін ұсыныстар. – Пернатые хищники и их охрана. 2023. Спецвып. 2. С. 395–399. DOI: 10.19074/1814-8654-2023-2-395-399 URL: <http://rrcn.ru/ru/archives/35162>

Әуе электр желілеріндегі (ЭБЖ) құстардың қаза болу мәселелерін мамандар көп жылдар бойы зерттеп келді және бүгінгі күні олардың өлімінің себептері және осы мәселені шешудің ықтимал жолдары туралы негізгі қорытындылар жасау үшін жеткілікті түрде зерттелді. Құстар үшін қауіпті ЭЖ қоныс аударатын және/немесе көшпелі құстарға ең үлкен зиян келтіретіні жасырын емес. Осылайша, өз елдерінде ЭЖ құстардың жаппай қырылуы мәселелерін шешпеген мемлекеттер, жабайы жануарлардың қоныс аударатын түрлерін сақтау туралы халықаралық конвенцияның (Бонн конвенциясы немесе CMS) ережелерін бұзып отыр, егер олар осы конвенцияға қосылған болса.

Қазақстан Республикасы 2005 жылғы 13 желтоқсандағы № 96 Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес Бонн конвенциясына қосылды және қоныс аударатын түрлер үшін таралу аумағы мемлекеті ретінде оларды сақтауға күш салуға міндеттенді.

Сонымен қатар, жекелеген табиғатты қорғау ұйымдарының бастамасымен 2021 жылы күшіне енген жана Эколо-

гиялық кодексте № 246 «Электр желілерін салуға және пайдалануға қойылатын экологиялық талаптар» бап бар, ол «Электр желілерін орналастыру, жобалау, салу, пайдалану, жөндеу, реконструкциялау және жанғырту кезінде құстар мен басқа да жабайы жануарлардың қырылуын болдырмау, мекендеу ортасын, көбею жағдайларын, қоныс аудару жолдары мен шоғырлану орындарын сақтауды қамтамасыз ететін шаралар әзірленіп, іске асырылуы тиіс», сондай-ақ «электр желілерін пайдаланатын субъектілер олардың құстар мен басқа да жабайы жануарларға кері әсерін анықтау үшін электр желілерін жүйелі түрде тексеріп отыруға және қажет болған жағдайда оны азайту бойынша шаралар қабылдауға міндетті» талаптарын анықтайды. Осылайша, Кодекс деңгейінде құстарға арналған ЭЖ қауіпсіздігін қамтамасыз етудің негізгі талаптары анықталған.

Сонымен қатар, «Жануарлар дүниесін қорғау, өсімін молайту және пайдалану туралы» Қазақстан Республикасының Заңында № 17 «Шаруашылық және өзге де қызметті жобалау мен жүзеге

асыру кезінде жануарлар мекендейтін ортаны, олардың көбею жағдайларын, өріс аудару жолдарын және шоғырланған жерлерін сақтау жөніндегі іс-шаралар» бап та бар, оның көрсетілген екінші пунктінде «Темір жол, тас жол, құбыр тарту және басқа көлік магистральдарын, электр беру және байланыс желілерін, арналарды, бөгеттерді және өзге де су шаруашылығы құрылыстарын пайдалану, орналастыру, жобалау және салу кезінде жануарлар мекендейтін ортаны, олардың көбею жағдайларын, өріс аудару жолдары мен шоғырланған жерлерін сақтауды қамтамасыз ететін іс-шаралар әзірленіп, жүзеге асырылуға тиіс» делінеді.

Оның үстіне бұл баптардың сақтауын қадағалау үшін Қазақстан Республикасының «Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» (ЭҚ) кодексінде де баптар қарастырылған. Мысалы, 379-бабында елді мекендерді, кәсіпорындар мен басқа да объектілерді орналастыру, жобалау және салу, өндірістік процестерді жүзеге асыру және көлік құралдарын пайдалану кезінде жануарларды қорғау шараларын бұзғаны үшін жауапкершілік және т.б.

Осылайша, Қазақстанда ЭЖ құстардың қаза болу мәселесі жоғары деңгейде ресімделуде деп болжауға болады.

Құстарға арналған ЭЖ кейбір қауіпсіздік мәселелері тіпті «Қазақстан Республикасының ауылдық электр желілерін технологиялық жобалау нормаларында» (ҚР РКС 4.04-185-2003) көрсетілген.

Дегенмен, туындайтын сұрақтар – осыншама қаншама құжаттар болса да құстардың қаза болуы жалғасуда, ал құстарға қауіпті ЭЖ иелері неге жауапқа тартылмайды?

Әлбетте, мәселенің мәні бірнеше маңызды факторлармен шектелген құқық қолдану тәжірибесінде жатыр:

1) нақты қандай іс-шараларды жүзеге асыру қажет және олардың орындалуын қалай бақылау керектігі көрсетілмеген;

2) аталған талаптар электроэнергетиктер мен жобалаушылардың нормативтік-техникалық құжаттамасында ешқандай түрде бекітілмеген, бұл олардың электроэнергетиктердің күнделікті жұмысын «байланыстырмайды»;

3) Құстар үшін қауіпті ЭЖ ұзындығы орасан зор (тек 6–10 кВ ЭЖ ұзындығы 80 мың км-ден асады), оларды тексеру және бақылау мүмкін емес және экономикалық тұрғыдан тиімсіз.

Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, айқын қорытынды туындайды: мәселе ЭЖ құстардың қаза болуы немесе шара қолданбау емес, құстар үшін қауіпті ЭЖ жобалау, салу немесе пайдалану фактісі ретінде қарастырылуы керек. Дәл осы бастапқы ұстанымнан BRCC ЭЖ құстардың қаза болуы мәселелерін заңнамалық тұрғыдан шешу бойынша ұсыныстардың негізгі тұжырымдамасын жасады. Ұсыныстардың мәні мынадай:

1) «құсқа қауіпті конструкция» терминіне заңнамалық анықтама беру;

2) Құс қауіпі бар ЭЖ құрылыстарын (жанадан салынған ЭЖ) жобалауға және салуға заңнамалық тыйым салуды енгізу. Бұл ретте 6–10 кВ желілерін пайдаланатын ЭЖ иелері үшін балама шешімдерді ойластырған жөн;

3) белгіленген үлгідегі және сападағы құстарды қорғау құралдары (ҚКҚ) болмай, құстарға қауіпті ЭЖ құрылыстарын пайдалануға заңнамалық түрде тыйым салуды бірсарында және кезек-кезеңімен енгізу;

4) олардың техникалық сипаттамаларына, бекіту әдістеріне, ауыстыру жиілігіне және т.б. қойылатын талаптарды қоса алғанда, ҚКҚ-ға (оқшаулағыш, маркер және в.я құрайтын түрлерге) арналған ұлттық стандарттарды әзірлеу және бекіту.

Ұсынылған шешімдердің маңызды аспектілері:

1) айтылған ұсыныстарды қоршаған ортаны қорғау саласындағы нормативтік құқықтық актілерде ғана емес, сонымен қатар ЭЖ жобалауды, салуды, пайдалануды және күтіп ұстауды реттейтін нормативтік-техникалық құжаттамаға енгізу;

2) мәселені шешуге мүдделі тараптардың кен ауқымын тарту, соның ішінде энергетика Министрлігін, ЭЖ иелерін, бірлестіктерді және эр түрлі заңды тұлғаларды, әуе желілерін салуды/жанғыртуды қаржыландыратын қаржы институттары мен банкттерді.

Мәселені шешудің маңызды жолы – Қазақстан Үкіметіне бастапқы үндеу апелляциясы және ведомствоаралық жұмыс тобын құру. Сәтті өтсе, барлық техникалық және ұйымдастырушылық шешімдер Қазақстан мен көршілес елдердегі орнитологтар мен табиғатты қорғау ұйымдарының назарына ұсынылатын болады.