

Curtea de Conturi a Republicii Moldova

Raportul auditului mediului privind protecția fondului ariilor naturale protejate de stat

ABREVIERI

| | |
|----------------|---|
| ARII PROTEJATE | Arii naturale protejate de stat |
| ARFC | Agenția Relații Funciare și Cadastru |
| AAPL | Autorități ale administrației publice locale |
| CDB | Convenția privind diversitatea biologică |
| WCPA | Comisia mondială privind ariile protejate |
| IES | Inspectoratul Ecologic de Stat |
| UE | Uniunea Europeană |
| UICN | Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii |

Moto: „Lumea ariilor protejate reprezintă cea mai importantă moștenire pe care o putem lăsa generațiilor viitoare: asigurarea și în continuare a accesului la natură, la valorile materiale și spirituale pe care aceasta le deține (...). O lume lipsită de arii protejate, depozitată de situri naturale sălbatice, ar deveni un mediu extrem de sărăcit.”
Adrian Phillips¹

¹ Președinte al WCPA și profesor de planificare a mediului și a regiunilor în cadrul Departamentului Planificări Urbane și Regionale la Universitatea Wales, Cardiff, Marea Britanie.

SINTEZĂ

Păstrarea nealterată a ecosistemelor naturale și a fondului genetic la nivel global și regional, în vederea asigurării echilibrului între componentele naturale ale mediului, pe de o parte, și între acestea și societatea umană, pe de altă parte, reprezintă un obiectiv primordial pentru protecția naturii, în general, și a biodiversității, în special.

Inițiativele de protecție a naturii au pornit de la necesitatea salvării speciilor floristice și faunistice rare sau amenințate cu dispariția, idee care s-a extins asupra unor teritorii naturale de importanță națională și/sau internațională declarate arii protejate.

Baza juridică de creare și funcționare a ariilor protejate în Republica Moldova, principiile, mecanismul și modul de conservare a acestora, precum și atribuțiile autorităților publice centrale și locale, ale organizațiilor neguvernamentale și ale cetățenilor au fost stabilite în Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat².

² Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998 privind fondul ariilor naturale protejate de stat (în continuare – Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998).

Deși coordonarea la nivel internațional a zonelor protejate este preluată de organizații precum UICN³ sau WCPA⁴, un rol deosebit în conservarea și protejarea elementelor cadrului natural îl are crearea pe cale legislativă a rețelei de arii protejate la nivel național. În scopul instituirii unui cadru oficial destinat conservării biodiversității, Republica Moldova a devenit parte la numeroase acte internaționale pentru protecția mediului.

³ Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și a Resurselor Naturale (fondată în 1948, UICN) reunește state, agenții guvernamentale și mai multe organizații neguvernamentale într-un parteneriat mondial aparte, care caută să influențeze, să încurajeze și să acorde asistență societăților din întreaga lume pentru a conserva integritatea și diversitatea naturii și pentru a se asigura că utilizarea resurselor naturale este echitabilă și sustenabilă din punct de vedere ecologic (www.iucn.org).

⁴ Comisia Mondială pentru Zone Protejate (WCPA) – prima rețea mondială de arii protejate, fiind administrată de Programul Global UICN privind zonele protejate și are peste 1700 de membri din peste 140 de țări.

Misiunea de audit al mediului în domeniul ariilor protejate a fost inițiată pentru a răspunde la următoarele întrebări-cheie: (1) *Este cadrul național de politici în domeniul ariilor protejate corelat cu standardele internaționale în domeniu?*; (2) *Sistemul instituțional asigură un management durabil pentru ariile protejate?*; (3) *Este asigurată integritatea patrimoniului natural aferent ariilor protejate prin instrumente și mecanisme sigure?*

Urmare a analizei datelor și informațiilor acumulate în cadrul misiunii de audit, au fost identificate unele deficiențe, probleme și cauze ale acestora, care au o conotație negativă asupra bunei guvernări a ariilor protejate și care necesită un complex de acțiuni ce permite realizarea progreselor în domeniu.

Astfel, cu referire la prima întrebare privind corelarea politicilor naționale cu standardele internaționale de domeniu, auditul a constatat:

- *pentru valorificarea oportunităților de îmbunătățire și asigurare a unui management eficient al ariilor protejate, este necesară revizuirea cadrului juridic național. În lipsa normelor legale armonizate cu cele internaționale devine dificilă obținerea unor progrese substanțiale în conservarea și dezvoltarea durabilă a ariilor protejate, acestea constituind fundamentul pentru garantarea conservării și utilizării durabile a patrimoniului natural.*

Cu referire la sistemul instituțional aferent ariilor protejate și asigurarea unui management durabil, auditul relevă:

- *vulnerabilitatea unor elemente ale sistemului instituțional privind ariile protejate afectează buna gestionare a acestora, atestându-se necesitatea unei abordări integrate și aplicarea unor instrumente durabile de management. Deși se consideră că gestiunea eficientă a ariilor protejate trebuie să cuprindă întreaga gamă de scopuri pentru care acestea au fost create și să ajute la echilibrarea diferitor obiective, auditul menționează asupra deficiențelor în relațiile dintre componentele sistemului, fiind necesară revizuirea corelării planificării, administrării, monitorizării și controlului gestionării eficiente a ariilor protejate.*

Totodată, auditul relevă necesitatea elaborării și implementării de către responsabili a planurilor de management privind ariile protejate, precum și specificării comprehensive în cadrul juridic a responsabilităților autorităților centrale, AAPL și ale administrațiilor acestora. În condițiile unei conservări insuficiente a ariilor protejate, autoritățile responsabile de managementul acestora urmează să se axeze pe identificarea și clarificarea priorităților, precum și pe elaborarea și implementarea planurilor de management, pentru asigurarea conservării și păstrării elementelor naturale pentru generațiile viitoare;

- *cu referire la asigurarea integrității patrimoniului natural aferent ariilor protejate, auditul relevă că în condițiile nedelimitării și lipsei unei evidențe conforme în baza Cadastrului de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat, nu este asigurată protecția ariilor protejate, precum și dreptul juridic asupra terenurilor aferente acestora. Astfel, incertitudinea cadrului juridic și lipsa de resurse necesare au determinat nerealizarea competențelor de creare și ținere a Cadastrului de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat de către autoritățile implicate, creînd astfel premise pentru subminarea integrității patrimoniului natural național.*

Pentru îmbunătățirea activității și sporirea rezultatelor, Raportul de audit conține un set de recomandări înaintate entităților cu atribuții în domeniu.

INTRODUCERE

Degradarea biodiversității, deopotrivă cu schimbările climatice, reprezintă cea mai gravă amenințare la adresa mediului la scară mondială și atrage după sine pierderi substanțiale la nivelul economiei și calității vieții.

Prin urmare, capitalul natural continuă să fie deteriorat, punînd în pericol bunăstarea noastră și cea a generațiilor viitoare. Capacitatea ingeniozității umane și a tehnologiei de a înlocui această pierdere este limitată, iar în cazul nerespectării sau depășirii acestei limite, situația devine

Deși ariile protejate prezintă valori incontestabile, sistemele ecologice naturale din aceste zone se confruntă cu numeroase amenințări la adresa biodiversității, în care există tendința degradării ireversibile a capitalului natural⁹, cele mai multe fiind cauzate și amplificate de factorul uman.

⁹ www.moldsilva.gov.md

Conceptul de conservare a ariilor protejate nu determină neapărat doar măsuri de protecție strictă a unor specii și habitate. Majoritatea ariilor protejate conțin valori care, printr-un management adecvat, „produc” în mod direct sau indirect beneficii sub formă de servicii ale ecosistemelor sau fluxuri de valori pentru societatea umană.

Figura nr.2

Beneficiile și valorile ariilor protejate



Sursă: Schemă adaptată de echipa de audit conform Managing Protected Areas – A global guide, 2006.

Prin menținerea sau utilizarea corespunzătoare a valorilor ariilor protejate se poate beneficia de o serie de avantaje care ar fi semnificativ diminuate dacă zonele respective nu ar fi protejate în mod corespunzător.

Astfel, a fost stabilit¹⁰ că ecosistemele forestiere furnizează servicii importante de aprovizionare cu produse lemnoase și nelemnoase, acestea, conform datelor anului 2011, fiind evaluate la 28,3 mil.dolari SUA. Totodată, valoarea economică totală a serviciilor ecologice asigurate de ecosistemele forestiere din rezervațiile științifice ale Republicii Moldova a fost estimată la aproximativ 5,7 mii dolari SUA/hectar, sau cu o valoare anuală de 2379,0 mii dolari SUA, în acest sens beneficiile potențiale ale ariilor protejate depășind costurile asociate cu utilizarea posibilă a acestor terenuri.

¹⁰ Proiectul Fondului Global de Mediu și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare „Planificarea națională în domeniul biodiversității pentru a susține implementarea Planului Strategic al Convenției privind Diversitatea Biologică (CDB) pentru anii 2011-2020 în Republica Moldova”.

În scopul conservării și protecției spațiilor naturale cu elemente reprezentative și rare, acestea au fost luate sub protecția statului și incluse în fondul ariilor naturale protejate de stat, în anul 1998 suprafața lor constituind 66,5 mii ha, sau 1,96% din teritoriul țării.

Potrivit potențialului natural și cultural de care dispune fiecare țară, precum și în funcție de obiectivele urmărite și modul de gestionare a resurselor naturale, fiecare țară decide pentru

categoriile de arii protejate caracteristice acestuia. Fondul național de arii protejate în Republica Moldova cuprinde 12 categorii de obiecte și complexe naturale.

La momentul actual, suprafața totală a fondului ariilor naturale protejate de stat în Republica Moldova constituie 194,5 mii ha, ceea ce atestă o sporire cu 3,78 puncte procentuale, comparativ cu anul 1998. Cea mai mare extindere a suprafeței ariilor protejate a fost efectuată prin includerea în fondul ariilor naturale protejate de stat a zonelor umede de importanță internațională Ramsar, cu suprafața de 94,7 mii ha, și a Parcului Național „Orhei”, cu o suprafață de 33,8 mii ha.

Deși fondul ariilor naturale protejate de stat s-a majorat, ponderea acestuia în suprafața totală a țării (5,74%) reprezintă un nivel semnificativ mai mic, comparativ cu state, precum Austria (25%), Marea Britanie (18%), Lituania (10%) sau Croația (8%).

În contextul unei ponderi relativ reduse a ariilor protejate, nu se asigură o conservare efectivă a diversității biologice. Astfel, din punct de vedere științific¹¹, extinderea la scară națională a rețelei de arii protejate pînă la o cotă de 10% din teritoriu, poate asigura protecția a circa 50% din totalul de specii care reflectă diversitatea biologică a ecosistemelor naturale naționale.

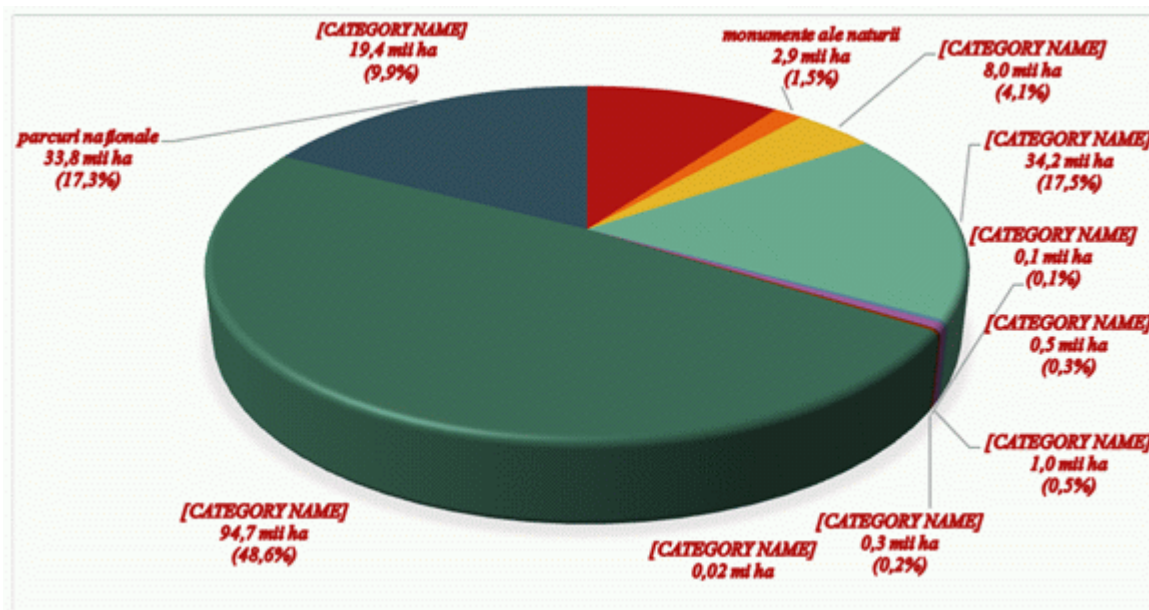
¹¹ Hotărîrea Guvernului nr.301 din 24.04.2014 „Cu privire la aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia”.

Fondul ariilor naturale protejate de stat, aprobat legal¹², include 312 obiecte și complexe naturale, structura și ponderea acestora fiind prezentată în figura nr.3.

¹² Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998.

Figura nr.3

Structura și ponderea ariilor protejate



Sursă: Diagramă elaborată de echipa de audit.

Analiza structurii funcționale a ariilor protejate indică faptul că nucleul acestora îl constituie zonele umede de importanță internațională Ramsar. Deși acestea dețin regim special de administrare, în lipsa structurilor de management nu este posibilă realizarea obiectivelor pentru care au fost instituite ariile protejate.

Categoria, scopul instituirii, obiectivul și regimul de administrare a fondului ariilor naturale protejate de stat în Republica Moldova sînt prezentate în Anexa nr.1 la prezentul Raport.

SFERA ȘI ABORDAREA DE AUDIT

Curtea de Conturi, prin actualul audit al mediului, a evaluat situația ajustării cadrului juridic la bunele practici internaționale în domeniul protecției și conservării ariilor protejate, eficiența sistemului instituțional și a managementului aferent, precum și a creării mecanismelor de asigurare a integrității acestora.

Obiectivul general al auditului a constat în determinarea faptului dacă politicile naționale existente în domeniul ariilor naturale protejate de stat sînt racordate la cadrul normativ internațional la care Republica Moldova este parte, iar autoritățile implicate dispun de instrumente eficiente pentru realizarea obiectivelor stabilite.

În conformitate cu obiectivul general, auditul și-a propus să răspundă la următoarele întrebări:

- cadrul național de politici în domeniul ariilor protejate este corelat cu standardele internaționale de domeniu?
- sistemul instituțional asigură un management durabil pentru ariile protejate?
- integritatea patrimoniului natural aferent ariilor protejate este asigurată prin instrumente și mecanisme sigure?

Sfera auditului a cuprins examinarea cadrului legislativ și a procedurilor implementate de către autoritățile centrale de specialitate, AAPL și alte entități implicate în partea ce vizează planificarea, realizarea, organizarea și monitorizarea activităților de gestionare a domeniului ariilor protejate.

Criteriile de audit. Pentru definirea criteriilor, auditul a utilizat diverse documente și informații, precum: rapoartele, studiile și ghidurile organizațiilor internaționale de specialitate, practicile internaționale din domeniu. În contextul racordării politicilor naționale la standardele internaționale de domeniu, auditul a utilizat criteriile stabilite în legile și regulamentele naționale, precum și cele din tratatele și convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Abordarea generală de audit a fost una combinată, orientată pe probleme, precum și pe funcționarea conformă și eficientă a sistemului instituțional și de management al ariilor protejate.

În scopul obținerii probelor adecvate, relevante și rezonabile în sprijinul constatărilor și concluziilor auditorilor cu privire la organizarea, funcțiile, programele și activitățile entităților auditate, au fost utilizate Liniile directe de efectuare a auditurilor de mediu (ISSAI 5110), precum și Principiile fundamentale ale auditului de performanță (ISSAI 300) și, respectiv, ale celui de conformitate (ISSAI 400).

Pentru a răspunde întrebărilor de audit, avînd în vedere obiectivul general, au fost selectate spre auditare următoarele categorii de obiecte și complexe naturale: rezervație științifică, parc național, monument al naturii, grădina dendrologică, fiind colectate probe de la Ministerul Mediului, Inspectoratul Ecologic de Stat, Agenția „Moldsilva” și unele întreprinderi din subordine, precum și de la unele AAPL.

Domeniul de aplicare, metodologia de audit și relevanța categoriilor de arii protejate selectate spre auditare sînt expuse în Anexa nr.2 la prezentul Raport.

În cadrul misiunii inițiate, auditul a planificat activități corespunzătoare care să poată determina în mod rezonabil relevanța cadrului juridic, eficiența sistemului instituțional și activităților aferente unui management durabil al ariilor protejate, identificarea dificultăților, deficiențelor, problemelor proprii domeniului, cu emiterea concluziilor asupra situațiilor constatate și înaintarea recomandărilor.

CONSTATĂRI, CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

I. Cadrul juridic privind ariile protejate de stat necesită ajustare la bunele practici internaționale, cu asigurarea definirii și stabilirii categoriilor și criteriilor corespunzătoare obiectivului de management, fapt ce va determina o administrare durabilă a acestora.

În scopul creării unui cadru relevant destinat conservării biodiversității, Republica Moldova a devenit parte a convențiilor și tratatelor internaționale, precum Convenția privind Conservarea vieții sălbatice și habitatelor naturale din Europa (Berna, 1979)¹³, Convenția privind diversitatea

biologică (Rio de Janeiro, 1992)¹⁴, Convenția asupra zonelor umede de importanță internațională în special ca habitat al păsărilor acvatice (Ramsar, 1971)¹⁵, Convenția privind peisajul european (Florența, 2000)¹⁶, Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural (UNESCO, Paris, 1972)¹⁷ etc. Totodată, Republica Moldova participă la implementarea Programului Comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene pentru crearea Rețelei Emerald, în contextul Rețelei UE – Natura 2000¹⁸, care reprezintă o parte integrală a Rețelei Ecologice Pan-Europene și este concepută ca parte componentă a Rețelei Ecologice Naționale.

¹³ Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.1546-XIII din 23.06.1993.

¹⁴ Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.457-XIII din 16.05.1995.

¹⁵ Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.504-XIV din 14.07.1999.

¹⁶ Ratificată prin Legea nr.536-XV din 12.10.2001.

¹⁷ Legea nr.1113-XV din 6.06.2002 pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural (UNESCO, Paris, 1972).

¹⁸ Rețea europeană de zone naturale protejate care cuprinde un eșantion reprezentativ de specii sălbatice și habitate naturale de interes comunitar.

Deși politica statului în domeniul diversității biologice cuprinde un număr mare de acte juridice¹⁹, acestea nu oferă un cadru suficient de consistent privind delegarea responsabilităților, reglementarea procesului de administrare a ariilor protejate cu asigurarea unui management de sistem, fapt ce denotă neajustarea în aceste aspecte la cadrul internațional de domeniu. În condițiile Republicii Moldova, neracordarea la politicile internaționale slăbește cadrul juridic național necesar stopării pierderii biodiversității și implică probleme și dificultăți în managementul ariilor protejate, situație redată în subcapitolul II al prezentului Raport. Pentru soluționarea problemelor și deficiențelor menționate, au fost determinate, în conformitate cu Strategia privind diversitatea biologică, acțiuni de asigurare a integrării cerințelor tratatelor internaționale în politicile naționale din domeniul conservării biodiversității.

¹⁹ Codul funciar nr.828-XII din 25.12.1991; Codul silvic nr.887-XIII din 21.06.1996; Legea nr.94-XVI din 5.04.2007 cu privire la rețeaua ecologică; Legea nr.1515-XII din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător; Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998; Legea nr.440-XIII din 27.04.1995 cu privire la zonele și fișiile de protecție a apelor râurilor și bazinelor de apă; Legea regnului animal nr.439-XIII din 27.04.1995; Legea regnului vegetal nr.239-XVI din 8.11.2007; Legea nr.1041-XIV din 15.06.2000 pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate; Legea nr.835-XIII din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului; Strategia națională și Planul de acțiuni în domeniul conservării diversității biologice, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr.112-XV din 27.04.2001 (în continuare – Hotărârea Parlamentului nr.112-XV din 27.04.2001); Strategia privind diversitatea biologică a Republicii Moldova pentru anii 2015-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobată în ședința Guvernului din 13.05.2015; Programul național privind constituirea rețelei ecologice naționale pentru anii 2011-2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.593 din 01.08.2011.

În scopul creării cadrului juridic național, mai multe state utilizează categoriile de arii protejate definite de UICN, astfel importanța acestora fiind recunoscută la nivel internațional. Încadrarea și delimitarea ariilor protejate în categoriile recomandate este necesară pentru ca autoritățile implicate în activitățile de administrare și conservare a lor să dispună de un sistem unitar de definire a obiectivelor și proceselor de management, precum și să stabilească măsuri prioritare de protecție.

În vederea îmbunătățirii eficacității managementului ariilor protejate din Republica Moldova, autoritățile responsabile (Ministerul Mediului, Academia de Științe a Moldovei, Agenția „Moldsilva”), în cadrul proiectului finanțat de Fondul Global de Mediu „Fortificarea capacităților instituționale și reprezentativității sistemului de arii protejate din Republica Moldova”, au elaborat ghiduri menite să sprijine personalul ariilor protejate și, în special, echipa de management.

Astfel, în cadrul proiectului menționat, organelor abilitate li s-a recomandat ca procesul de reevaluare a ariilor protejate să aibă ca scop atribuirea unei categorii definite de UICN, ceea ce ar contribui la clarificarea obiectivelor de management²⁰. În aceste condiții s-a indicat necesitatea actualizării legislației în domeniu, dar și revizuirea aspectelor ce țin de categorisirea zonelor protejate. Totodată, a fost menționată capacitatea limitată a instituțiilor administrației publice

centrale de a elabora și fundamenta documentele de politici, fapt determinat de existența unui mecanism insuficient de coordonare și corelare a politicilor de sistem.

²⁰ Recomandări realizate în cadrul proiectului GEF (Fondul Global de Mediu) „Fortificarea capacităților instituționale și a reprezentativității sistemului de arii protejate din Republica Moldova”.

În acest context, auditul relevă necesitatea de adaptare la sistemul de categorii de management pentru ariile protejate acceptat la nivel internațional (conform UICN), or neadaptarea acestora determină deficiențe în identificarea obiectivelor specifice și cerințelor de management pentru diferite categorii de arii protejate (Anexa nr.3). În cazul rezervațiilor științifice, recategorisirea acestora impune ca 75% din suprafața lor să fie zonă nucleu de protecție strictă cu un management fără intervenții, altfel fiind necesară atribuirea către o altă categorie de arie protejată.

Deși cadrul juridic²¹ privind procedura de instituire a regimului de arie naturală protejată stabilește categoriile, scopurile și regimul de management ale acestora, auditul menționează că acest cadru nu determină exhaustiv posibilitatea și modul de intervenție, suprafața strict delimitată, desemnarea managerială și administrarea zonelor protejate. Totodată, în unele cazuri este dificil de stabilit concordanța între categoriile de arii protejate naționale și cele de management UICN și de identificat care sînt obiectivele specifice și cerințele de management pentru acestea.

²¹ Regulamentul privind procedura de instituire a regimului de arie naturală protejată, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.803 din 19.06.2002.

Astfel, verificările auditului la rezervațiile științifice „Codrii” și „Pădurea Domnească” au scos în evidență că acestea, potrivit normelor legale și potrivit UICN, urmează a fi administrate în principal în scopuri științifice, pe cînd activitățile de administrare de către Agenția „Moldsilva” sînt caracteristice gestionării regimului de pădure.

În acest sens, se atestă deficiențe la capitolul prioritizarea obiectivelor de management corespunzător rezervațiilor științifice, prin aplicarea cadrului juridic existent. În condițiile în care rezervațiile științifice desfășoară activitate de întreprinzător, precum și concomitent asigură respectarea regimului de protecție al ariilor protejate, aplicînd criterii diverse, gestionarea lor este influențată negativ, de pe poziția conservării și dezvoltării durabile.

Totodată, se relevă că, la stabilirea și delimitarea zonelor cu protecție integrală, care constituie nucleul rezervațiilor științifice, administrația acestora (Î.S. „Rezervația naturală Codrii” și Î.S. „Rezervația naturală Pădurea Domnească”) nu a ținut cont de necesitatea conservării unor eșantioane reprezentative ale ecosistemelor din aceste regiuni biogeografice, nefiind asigurată condiția aplicării unui management fără intervenție, așa cum este recomandat de UICN.

Astfel, deși pentru rezervațiile științifice UICN recomandă stabilirea unui minimum de 75% din suprafață drept zonă nucleu, iar cadrul juridic național – minimum 20%, în cazul Rezervației științifice „Codrii” suprafața zonei nucleu constituie doar 14%. În aceste condiții se creează premise de realizare a altor activități, precum lucrări silvice de regenerare și igienă pe o suprafață mai mare.



Imagini realizate de audit.

Pentru soluționarea problemelor și deficiențelor din domeniu, în anul 2015 a fost elaborat și aprobat Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind diversitatea biologică²², fiind stabilite acțiuni de asigurare a managementului durabil și a cadrului instituțional eficient în domeniul conservării diversității biologice, cu elaborarea și promovarea într-o nouă formulare a Legii privind fondul ariilor naturale protejate de stat, cu ajustarea la prevederile tratatelor internaționale.

²² Hotărîrea Guvernului nr.274 din 18.05.2015.

Potrivit informațiilor Ministerului Mediului, în scopul gestionării eficiente a ariilor protejate și stabilirii statutului acestora, asigurării unei armonizări cu clasificarea internațională UICN, precum și a unui management durabil, este în proces de elaborare un nou proiect de Lege privind fondul ariilor naturale protejate de stat.

Cele relatate denotă necesitatea urgentării revizuirii, elaborării și aprobării noilor norme legale aferente domeniului, cu racordarea acestora la tratatele la care Republica Moldova este parte, precum și la bunele practici internaționale.

Recomandări Ministerului Mediului, de comun cu Academia de Științe a Moldovei:

1. Să desfășoare analize și evaluări ale fiecărei arii protejate, pentru stabilirea și calificarea acestora ca arii protejate, care ar servi temei pentru noile norme legale ce urmează a fi racordate la definițiile stabilite de Uniunea Internațională de Conservare a Ariilor Protejate.

II. Sistemul instituțional în domeniul ariilor protejate nu dispune de o separare clară a funcțiilor (de elaborare a politicilor, de gestionare și control) și nu reflectă descentralizarea procesului decizional, iar resursele umane în domeniu sînt insuficiente pentru promovarea programelor aprobate.

Responsabilitatea pentru ariile protejate și modalitatea de administrare a acestora sînt stabilite prin legi, regulamente-cadru²³, programe și planuri de activitate etc.

²³ Regulamentele-cadru ale parcurilor naționale, monumentelor naturii, rezervațiilor de resurse și rezervațiilor biosferei, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.782 din 03.08.2000; Regulamentul-cadru cu privire la ariile cu management multifuncțional, Regulamentul-cadru cu privire la rezervațiile naturale, Regulamentul-cadru cu privire la rezervațiile peisagistice și Regulamentul-cadru cu privire la monumentele de arhitectură peisajeră, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.784 din 03.08.2000; Regulamentul-cadru cu privire la grădinile botanice, Regulamentul-cadru cu privire la grădinile dendrologice, Regulamentul-cadru cu privire la grădinile zoologice, Regulamentul-cadru cu privire la rezervațiile științifice, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.785 din 03.08.2000.

În acest aspect, Ministerul Mediului, în calitate de autoritate centrală de specialitate, elaborează, promovează și asigură implementarea politicilor statului, coordonează programele științifice, contribuie la colaborarea internațională în domeniul ariilor protejate etc.

Totodată, Academia de Științe a Moldovei asigură bazele științifice pentru gestionarea ariilor protejate și coparticipă, prin înaintarea propunerilor, la fondarea și luarea sub protecția statului a ariilor naturale reprezentative sau a unui set de astfel de arii.

Exercitarea controlului de stat asupra respectării regimului de protecție se efectuează de către Inspectoratul Ecologic de Stat, subordonat Ministerului Mediului.

Agenția „Moldsilva”, în calitate de autoritate administrativă centrală în domeniul silviculturii și cinegeticii, își exercită funcțiile în contextul promovării politicii de stat în domeniu, prin efectuarea lucrărilor de extindere, regenerare și conservare, reconstrucția ecologică, folosirea rațională a resurselor forestiere, paza, protecția și dezvoltarea fondului național forestier și cinegetic, prin intermediul entităților teritoriale subordonate și gestionează circa 50% din suprafața totală a fondului ariilor naturale protejate de stat.

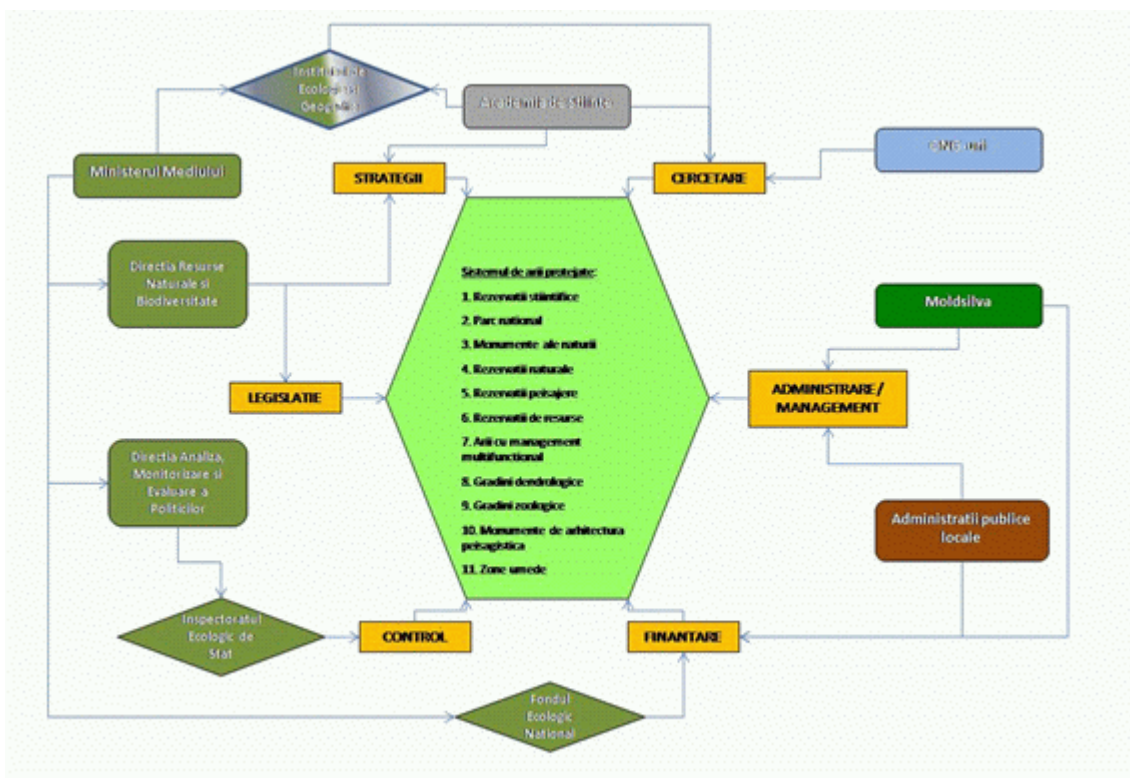
AAPL organizează managementul ariilor protejate, ale căror deținător de terenuri sînt, realizează măsuri de pază și protecție, asigurînd regimul de protecție corespunzător categoriei de management instituit.

Un rol important în gestiunea și protecția ariilor protejate îl au comunitățile locale reprezentative, care au dreptul de inițiere a dezbaterilor publice aferente ariilor protejate, înaintarea propunerilor privind luarea sub protecția statului a obiectelor și complexelor naturale și includerea lor în fondul ariilor naturale protejate de stat, exercitarea controlului public asupra respectării legislației în domeniu, desfășurarea, în cadrul organizațiilor neguvernamentale, a activităților de protecție a ariilor protejate, precum și depunerea în orice instanță de resort a demersurilor privind reprofilarea și modernizarea obiectivelor economice care poluează ariile protejate.

În scopul soluționării problemelor privind gestionarea ariilor protejate și perfectarea cadrului legislativ și instituțional în domeniu, Republica Moldova a obținut suport din partea Fondului Global de Mediu prin implementarea proiectului „Fortificarea capacităților instituționale și eficacității managementului sistemului de arii protejate din Moldova”, care a fost realizat în perioada 2009-2013. În cadrul proiectului a fost propus un set de recomandări cu privire la elaborarea statutelor și obiectivelor de management ale ariilor protejate, în conformitate cu practicile UICN.

Cadrul instituțional aferent sistemului de guvernare al fondului ariilor naturale protejate de stat în Republica Moldova este prezentat în figura nr.4.

Figura nr.4



Sursă: Schemă preluată din „Raportul privind cadrul instituțional în domeniul ariilor protejate din Republica Moldova”.

Potrivit datelor din figură și informațiilor prezentate de Ministerul Mediului și Agenția „Moldsilva”, cadrul instituțional existent necesită separarea funcțiilor de elaborare a politicilor în domeniu, de gestionare și control, cu alocarea resurselor umane suficiente pentru elaborarea, promovarea și implementarea programelor de domeniu.

Actualmente, elaborarea politicilor în domeniul biodiversității este asigurată de Secția arii protejate și biodiversitate a Ministerului Mediului, prin cele 4 unități de personal, număr absolut insuficient pentru realizarea atribuțiilor respective.

Auditul relevă lipsa în cadrul Ministerului Mediului a unei unități speciale și distincte (secție, serviciu) responsabile de elaborarea politicii în domeniul ariilor protejate.

În scopul asigurării cadrului instituțional eficient aferent ariilor protejate în conformitate cu Strategia privind diversitatea biologică, au fost stabilite acțiuni de creare a Direcției biodiversitate, biosecuritate și arii protejate în cadrul autorității centrale pentru mediu.

Deși cadrul legal prevede delegarea atribuțiilor privind gestionarea ariilor protejate către AAPL²⁴, în special paza, protecția, refacerea și reconstrucția ecologică a obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat, în condițiile în care acestea nu dispun de capacități umane și financiare suficiente, aceste atribuții nu pot fi realizate. Spre exemplu, la verificarea de către audit a eficienței administrării monumentului naturii geologic și paleontologic „Defileul Trinca” de către Primăria s.Trinca, r-nul Edineț, s-a constatat că nu sînt stabilite și desfășurate activități privind respectarea regimului de protecție a acestuia, nefiind asigurată paza, delimitarea hotarelor cu borne, instalarea panourilor de avertisment și indicatoarelor etc. În aceste condiții, nu este asigurată, conform cadrului juridic, nici păstrarea în stare integrală și nealterată a ariei protejate menționate.

²⁴ Art.15 lit.b) și lit.c) din Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998.

În condițiile în care AAPL gestionează circa 50% din suprafața totală a ariilor protejate și nu dispun de planuri de management ale acestora, nu se asigură protecția, conservarea și dezvoltarea durabilă a lor.

În contextul cadrului juridic actual, se menționează existența unor divergențe care, în unele cazuri, face deficientă implementarea politicilor de domeniu. Astfel, auditul relevă reglementarea subordonării duble pentru rezervațiile științifice, care, potrivit legii²⁵, stabilește delimitarea atribuțiilor de gospodărire a terenurilor silvice din rezervații între autoritatea centrală pentru mediu și autoritatea centrală pentru silvicultură, în baza unui regulament special care nu a fost elaborat și aprobat corespunzător. Totodată, potrivit aceleiași legi, deținător de terenuri ale rezervațiilor științifice este doar autoritatea centrală pentru mediu.

²⁵ Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998.

În aceste circumstanțe, auditul relevă că, potrivit Legii privind fondul ariilor naturale protejate de stat, deținătorul terenurilor rezervațiilor științifice este Ministerul Mediului, iar Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției „Moldsilva”²⁶ stabilește subordonarea acestora Agenției.

²⁶ Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției „Moldsilva”, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.150 din 02.03.2010.

Totodată, conform cadrului regulator²⁷, Î.M. „Parcul dendrologic din Chișinău” se află în subordinea Consiliului municipal Chișinău, iar potrivit statutului (aprobat prin decizia Primăriei din 1998), aceasta este în subordinea Î.M. „Asociația de Gospodărire a Spațiilor Verzi”. Aceste cazuri creează situații de suprapunere pentru subiecții implicați în procesul decizional privind gestiunea ariilor protejate, precum și a responsabilităților ce le revin.

²⁷ Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998; Regulamentul-cadru cu privire la grădinile dendrologice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.785 din 03.08.2000.

Auditul menționează asupra **nedefinirii în mod adecvat a raporturilor dintre autoritatea centrală pentru mediu și autoritățile cărora li s-au delegat responsabilități de gestionare a ariilor protejate**, precum și asupra lipsei unor procese și mecanisme scrise, necesare pentru întocmirea contractelor de management care să specifice responsabilitățile și obligațiile părților contractante.

Totodată, în cazul rezervațiilor științifice, auditul relevă că fondatorul (Agenția „Moldsilva”) nu a încheiat contracte de management cu administrațiile întreprinderilor de stat din subordine, ceea ce face imposibilă evaluarea modului de îndeplinire a obligațiilor și evaluarea managementului. În contextul celor expuse, ca rezultat al ieșirilor în teren, auditului nu i-au fost prezentate documente confirmative privind caracterul și dreptul juridic asupra patrimoniului transmis în gestiune, componența, terenurile aferente și valoarea acestuia.

În acest sens, se exemplifică asupra faptului că în România ariile protejate care necesită structuri de administrare proprii se atribuie în administrare pe bază de contract încheiat cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului. Astfel, gestionarea ariilor protejate în această țară este atribuită exclusiv prin concurs, în acest sens fiind organizate proceduri de evaluare specifice²⁸.

²⁸ Ordinul nr.1052/2014 al Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice din România „Privind aprobarea Metodologiei de atribuire în administrare și custodie a ariilor naturale protejate”, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr.523 din 14.07.2014.

Conform informațiilor prezentate de Ministerul Mediului, acesta întâmpină dificultăți în realizarea eficientă a tuturor atribuțiilor legale privind ariile protejate, axându-se pe elaborarea și implementarea politicilor în domeniu, și nicidecum pe activități de monitorizare și oferire de îndrumări pentru autoritățile de gestionare, deoarece dispune de resurse limitate atât financiare, cât și umane.

Auditul relevă că transmiterea patrimoniului ariilor protejate în gestiunea administratorului în lipsa unor reglementări exhaustive ale relațiilor care urmează să determine drepturile și obligațiunile părților, inclusiv restricțiile la drepturile de folosință și de dispunere a patrimoniului, remunerarea administratorului, componența și structura patrimoniului transmis etc., face dificilă respectarea reglementărilor și implementarea măsurilor specifice de protecție a ariilor protejate, precum și a setului de măsuri minime de conservare etc. În acest context, rezultat al vizitelor în teren la rezervațiile științifice „Pădurea Domnească” și „Codrii”, precum și la monumentul naturii „Defileul Trinca”, auditul nu a identificat deținerea de către gestionarii acestora a unor date și analize exacte, de o manieră cum prevăd bunele practici²⁹, cu referire la evaluarea riscurilor privind presiunile antropice și naturale exercitate asupra ariilor protejate, starea de conservare a ariei protejate, comparativ cu perioadele precedente.

²⁹ Evaluating Effectiveness a framework for assessing management effectiveness of protected areas 2nd Edition, World Commission on Protected Areas Best Practice Protected Area Guidelines Series No.14.

Analiza documentelor prezentate de către administrațiile ariilor protejate menționate denotă că acestea nu conțin informații privind politica și acțiunile managementului, obiectivele ce trebuie atinse și activitățile necesare pentru atingerea lor. Totodată, documentele aferente politicii de gestiune a ariilor protejate nu anticipează situațiile de conflict, precum și nu sugerează căi de diminuare a acestora.

În unele cazuri, se denotă **lipsa administrațiilor ariilor protejate**, nefiind asigurată gestionarea directă și coordonarea activităților ce țin de acest proces. Spre exemplu, auditul menționează că, deși Parcul Național „Orhei” (33,8 mii ha) a fost desemnat drept arie protejată, acesta pînă în prezent nu dispune de o structură de administrare, ceea ce nu permite asigurarea regimului de protecție instituit. Importanța creării Parcului Național „Orhei” a fost determinată de Strategia privind diversitatea biologică, Concepția politicii de mediu a Republicii Moldova³⁰, Programul național privind constituirea rețelei ecologice naționale pentru anii 2011-2018, fondarea acestuia avînd ca scop realizarea obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova asumate prin ratificarea Convenției privind diversitatea biologică. Lipsa funcționalității administrației Parcului Național „Orhei” este cauzată inclusiv de neidentificarea surselor de finanțare necesare activității acestuia. Astfel, în lipsa creării, de către Agenția „Moldsilva”, de comun cu Ministerul Mediului, a administrației acestuia, nu se asigură activitățile și scopul pentru care a fost constituit, precum: asigurarea, menținerea, conservarea și utilizarea rațională a diversității biologice, a complexelor naturale unice, care au o importanță ecologică și estetică deosebită, utilizarea cît mai deplină și eficientă a capacităților recreative și economice ale resurselor naturale din zona „Codrii Orheiului”, precum și minimizarea impactului antropic negativ asupra bunurilor și ariilor protejate.

³⁰ Hotărîrea Parlamentului nr.605-XV din 02.11.2001 „Privind aprobarea Concepției politicii de mediu a Republicii Moldova”.

Alocațiile financiare reduse și participarea modestă a organizațiilor naționale și internaționale în activitățile de conservare a ariilor protejate sînt unele din cauzele care încetinesc implementarea programelor din domeniu³¹.

³¹ Hotărîrea Parlamentului nr.112-XV din 27.04.2001.

Rezultat al ieșirilor în teren și analizei documentelor în cadrul administrațiilor ariilor protejate, se denotă că acestea sînt finanțate la un nivel care nu permite realizarea adecvată a obiectivului de conservare stabilit. Astfel, conform datelor Ministerului Mediului, în cazul rezervațiilor științifice din subordinea Agenției „Moldsilva”, doar pentru lucrările de combatere aeriană și de regenerare a pădurilor, precum și de întreținere a acestora sînt necesare mijloace în sumă de 18 mil. lei, pe cînd anual se alocă din bugetul de stat doar 0,2 mil. lei.

Potrivit informațiilor din chestionarele recepționate de la administrațiile ariilor protejate (Î.S. „Rezervația naturală Prutul de Jos”, Î.S. „Rezervația naturală Plaiul Fagului”, Î.S. „Rezervația naturală Pădurea Domnească” și Î.S. „Rezervația naturală Codrii”), se relevă că acestea nu dispun de un plan de management complex, precum și de o planificare financiară pe termen lung, ceea ce nu asigură implementarea activităților de management durabil eficient. Astfel, neelaborarea de studii și analize fundamentate privind necesarul susținerii financiare a ariilor protejate și efectiv lipsa unor finanțări constante necesare, determină riscul de degradare a acestora și chiar dispariția unor specii rare de animale și plante din aceste zone.

Totodată, cadrul juridic național nu stabilește oportunități de acumulare a veniturilor prin implementarea unor mecanisme de plăți ale serviciilor prestate în cadrul ecosistemelor, ceea ce reprezintă o perspectivă inovativă a conservării naturii potrivit bunelor practici³² și, implicit, a ariilor protejate. Astfel, sistemele de plăți pentru serviciile ecosistemice implică crearea de stimulente financiare pentru utilizatorii de resurse, managerii urmînd să adopte, în mod voluntar, activități și tehnologii care generează beneficii de mediu. Pe plan internațional, acest sistem devine din ce în ce mai frecvent utilizat ca mijloc de finanțare a costurilor de conservare a ariilor protejate, schimbul de beneficii fiind unul echitabil³³.

³² <https://www.gov.uk/government/publications/payments-for-ecosystem-services-pes-best-practice-guide>, <https://www.cbd.int/financial/pes.shtml>, Guidelines for Protected Area Managers, Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN (2000). Financing Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK (http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_005.pdf).

³³ Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, Emerton, L., Bishop, J. and Thomas, L. (2006).

În vederea sporirii beneficiilor de pe urma biodiversității și a sistemelor de plăți pentru serviciile ecosistemice, precum și ținînd cont de scopurile strategice globale, în conformitate cu Strategia privind diversitatea biologică, a fost stabilită integrarea prevederilor Convenției privind diversitatea biologică la nivel național, prin crearea mecanismelor de către Ministerul Mediului, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Academia de Științe a Moldovei pentru serviciile ecosistemice, care urmează a fi susținute prin promovarea stimulentei fiscale și a plăților pentru conservarea biodiversității.

Reieșind din cele expuse, se menționează că, pentru obținerea performanțelor în domeniu și realizarea obligațiilor în contextul sarcinilor internaționale asumate, se impune revizuirea normelor juridice aferente sistemului de arii protejate, în vederea îmbunătățirii reglementărilor privind procesele și responsabilitățile cadrului instituțional, cu evaluarea și analiza fundamentată a mijloacelor financiare, ținînd cont de cheltuielile prioritare necesare domeniului, pentru asigurarea unei dezvoltări durabile a lui.

Recomandări Ministerului Mediului:

2. La elaborarea noii Legi privind fondul ariilor naturale protejate de stat, să prevadă delimitarea exhaustivă a atribuțiilor și responsabilităților de administrare și gospodărire a ariilor protejate, ce ar asigura:

2.1. un cadru instituțional eficient, prin separarea clară a funcțiilor de elaborare a politicilor în domeniu;

2.2. procesele de transmitere în administrare, gospodărire, monitorizare și control;

2.3. definirea clară a raporturilor dintre autoritatea centrală pentru mediu și autoritățile/administrațiile cărora li s-au delegat responsabilități de gestionare a ariilor protejate.

Recomandări Agenției „Moldsilva”:

3. Să asigure crearea structurii administrative, precum și definitivarea cadrului instituțional adecvat și necesar funcționării Parcului Național „Orhei”, ceea ce va asigura realizarea obligațiilor asumate în conformitate cu acordurile internaționale.

4. Să reglementeze relațiile cu managerii întreprinderilor de stat din subordine, cu delegarea responsabilităților de gestionare a ariilor protejate, stabilirea obligațiilor, drepturilor și limitelor perioadei de administrare.

Recomandări Consiliului municipal Chișinău:

5. Să revizuiască statutul Î.M. „Parcul dendrologic din Chișinău”, cu racordarea la normele legale privind reglementarea rolului fondatorului și al administratorului, delimitarea responsabilităților în realizarea obiectivului prioritar și specific, în vederea protejării și conservării biodiversității.

III. Pentru o bună coordonare a activităților specifice de conservare și dezvoltare durabilă a ariilor protejate, se impune necesitatea elaborării și implementării unor planuri de management.

În scopul asigurării conservării biodiversității și stării de echilibru a naturii, ținând cont că resursele acestora sînt deosebit de valoroase, fiind de importanță națională, ariile protejate trebuie administrate eficient, avînd ca scop conservarea lor pentru generațiile viitoare.

Administrarea ariilor protejate reprezintă ansamblul de măsuri puse în aplicare pentru asigurarea regimului special de protecție și conservare instituit. Indiferent de sistemul de administrare și chiar de cel de decizie, managementul unei arii protejate este elementul-cheie în atingerea scopului pentru care s-au desemnat acestea și se realizează de către administrații special constituite sau de AAPL.

În acest context, verificările auditului au constatat că, deși AAPL, în condițiile legislației în vigoare, sînt responsabile de gestionarea unor arii protejate cu terenurile aferente, deținători de terenuri în a căror administrare se află, autoritățile locale nu cunosc motivele specifice de ce au fost desemnate anumite zone drept arii protejate, precum și teritoriul aferent acestora. În opinia auditului, aceste circumstanțe determină riscul de nerealizare a scopului și obiectivelor legale de protejare și conservare a unor elemente valoroase ale naturii.

Totodată, AAPL nu sînt preocupate de asigurarea unei administrări eficiente și nu dispun de măsuri speciale de management sau monitorizare pentru a asigura conservarea elementelor naturale reprezentative și rare specifice zonei protejate.

Astfel, auditul a constatat că, la administrarea monumentelor naturii geologice și paleontologice „Defileul Trinca” și peștera carstică „Emil Racoviță”, AAPL nu întreprind măsuri necesare pentru reducerea impactului activităților umane în cadrul acestor arii protejate, hotarele nefiind marcate în natură cu borne.

În cazul „Defileului Trinca”, ca rezultat al ieșirii la fața locului, echipa de audit, de comun cu reprezentanții Inspecției Ecologice Edineț, au stabilit extrageri de resurse naturale, care au efect distructiv și degradant asupra monumentului, generînd pierderea caracteristicilor geologice ale acestuia. Conform informațiilor Ministerului Mediului, pînă în anul 2012, urmare a extragerilor ilegale a zăcămintelor minerale de calcar din preajma defileului, volumul total de substanțe extrase a constituit 620 mii m³, astfel mediului înconjurător fiindu-i cauzate prejudicii în valoare de 77,1 mil. lei, pe cînd amenzile aplicate (pentru toate cazurile de încălcare a legislației de mediu) au constituit, pentru anul respectiv, doar 17,8 mii lei.

În același timp, conform investigațiilor realizate de Centrul de Sănătate Publică din raionul Edineț, la solicitarea auditului, ca rezultat al activităților de ardere a pietrei de calcar extrase în această regiune, probele de sol nu corespund normativelor privind concentrația de cloruri și de amoniac, ceea ce are efect negativ asupra mediului înconjurător.



Imagini realizate de audit.

Cu referire la acest aspect, Inspecția Ecologică Edineț a informat și prezentat probe privind întreprinderea unor măsuri. Astfel, pentru contracararea activităților ilicite de dobândire a pietrei de calcar și arderea ei în cuptoare pentru producerea varului, în anul 2013, de comun cu un agent economic, a fost elaborat un proiect cu tema „Ameliorarea stării monumentului naturii Defileul Trinca ca urmare a factorului antropogen” și aprobat cu finanțarea din sursele Fondului ecologic local în sumă de 74,4 mii lei.

În acest context, auditul menționează că, deși proiectul prevedea activități de nivelare a gropilor de var, de evacuare a deșeurilor și a cisternelor, de restabilire a terenului și de blocare a căilor de acces spre carieră, urmare a deplasării echipei de audit în teren a fost stabilit că deșeurile și cisternele nu au fost evacuate, iar terenul nu a fost restabilit. Astfel, resursele financiare alocate au fost utilizate neconform și ineficient, scopul propus nefiind atins.

De asemenea, Inspecția Ecologică Edineț a prezentat date privind verificările realizate în anul 2015 de către Inspectoratul General al Poliției, Direcția generală securitate publică, care au stabilit „că extragerea calcarului, precum și arderea acestuia în scopul producerii și comercializării varului se efectuează de către unii locuitori ai satului Trinca în aria „Defileul Trinca””, ceea ce denotă că în această zonă protejată se continuă extragerea ilegală a substanțelor minerale, fapt ce influențează negativ asupra mediului.

Cît privește monitorizarea și controlul ecologic de stat, auditul menționează că nu în toate cazurile organele responsabile stabilesc și/sau determină gradul și impactul de „degradare” al ariilor protejate, precum și nu identifică cauzele acestor degradări. Astfel, la solicitarea auditului, Inspectoratul Ecologic de Stat a informat că în anul 2014 a întocmit 44 de procese-verbale aferente verificărilor ariilor protejate, cu încasarea amenzilor în sumă de 8,6 mii lei și a prejudiciilor de 8,4 mii lei.

Rezultat al ieșirilor în teren a echipei de audit, s-a stabilit că în cadrul inspecțiilor ecologice teritoriale nu au fost identificate activități suficiente și necesare unei inventarieri a stării ecologice a ariilor protejate și realizarea măsurilor de prevenire și reducere a riscurilor cu impact negativ asupra acestor zone.

Auditul relevă că, în cazul monumentului naturii geologic și paleontologic „Defileul Trinca”, datele privind amenzile aplicate (12,8 mii lei) și stabilirea acestora în cazul încălcării regimului de protecție a ariei protejate nu asigură reabilitarea ecosistemelor afectate, or valoarea prejudiciilor (77,1 mil.lei) este mult mai semnificativă decât amenzile aplicate.

Această problemă a fost redată în Strategia privind diversitatea biologică și Planul de acțiuni pentru implementarea acestei strategii a prevăzut elaborarea modificărilor și completărilor la Codul contravențional și Codul penal privind înăsprirea amenzilor și sancțiunilor pentru încălcarea legislației în domeniul protecției mediului, de către Ministerul Mediului și Agenția „Moldsilva”, cu termenul de realizare pînă în anul 2020.

Ținînd cont că gestionarea ariilor protejate este un proces complex, auditul specifică asupra **rolului decisiv al administrațiilor în asigurarea unui management eficient**, prin menținerea

sistemului ariilor respective, protecția și conservarea capitalului natural și asigurarea unei dezvoltări durabile.

De menționat că, în procesul de administrare a rezervațiilor științifice, există contradicții între reglementările privind rolul acestora, care constă în efectuarea de cercetări științifice, educare și instruire ecologică a populației, cu statutul administratorilor de întreprinderi de stat, care au scopul de a-și asigura o sursă permanentă de venituri.

Managementul rezervațiilor științifice auditate realizează activitățile în baza unor planuri de activitate secționare, punând accent prioritar doar pe aspectele de ordin tehnic și economic, și mai puțin ecologic, administrarea fiind neunitară și neintegrală.

Astfel, cele relatate relevă că instituțiile implicate în administrarea ariilor protejate nu dispun de planuri organizatorice de activitate ce ar asigura scopul legal de conservare și protecție a spațiilor naturale, cu elemente reprezentative și rare, desemnate prin reglementări, condiție ce nu asigură durabilitatea ariilor protejate și gestionarea eficientă a acestora.

Auditul menționează asupra lipsei unor documente strategice ale managementului ariilor protejate, fapt ce face dificilă anticiparea problemelor și a amenințărilor asupra acestor zone, iar activitățile necesare conservării și dezvoltării lor nu sînt însoțite de o planificare detaliată și cu obiective clar stabilite.

Verificările auditului la unele administrații ale ariilor protejate au stabilit că planurile de activitate nu exprimă clar scopul ariei protejate, mecanismele necesare pentru atingerea scopului și obiectivelor ce urmează a fi realizate.

În acest sens, bunele practici³⁴ stabilesc că obiectivele de management ale ariilor protejate urmează a fi formulate și realizate de o manieră proactivă, pentru a face față complexității, iar planul de management reprezintă un real ajutor în elaborarea scopurilor care trebuie atinse și care identifică modul de îndeplinire a acestora.

³⁴ Guidelines for Protected Areas Legislation, IUCN Environmental Policy and Law, Paper No. 81, 2011.

Totodată, conform informațiilor Ministerului Mediului, la elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului și a planurilor de urbanism, de regulă, AAPL nu includ prevederi privind gestionarea terenurilor cu arii protejate.

Participarea permanentă și efectivă a comunităților locale și participarea factorilor interesați relevanți în procesul de management al ariilor protejate sînt unele din obiectivele Strategiei privind diversitatea biologică³⁵.

³⁵ Hotărîrea Guvernului nr.274 din 18.05.2015.

În conformitate cu acest document strategic, AAPL le revine un rol important în implementarea managementului ecologic, acestea fiind responsabile de aplicarea măsurilor de pază și protecție, de refacere și reconstrucție ecologică a obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat specificate.

Rezultat al verificărilor ariilor protejate, cu deplasarea în teren și comunicarea cu unii reprezentanți ai comunităților locale din imediata apropiere a acestora, auditul denotă informarea și implicarea insuficientă a părților interesate în procesul de protecție a ariilor protejate, fiind necesară o conlucrare mai constructivă între populație și administrația ariilor protejate.

Participarea activă a populației la asigurarea protecției ariilor protejate este un criteriu important pentru soluționarea problemelor din domeniu, dat fiind că educația și informarea cetățenilor sînt esențiale în obținerea rezultatelor scontate.

Datele și informațiile analizate de către audit nu au stabilit o participare publică stabilă și continuă, aceasta reprezentînd un instrument sigur și important, bazat pe credința fundamentală că publicul informat, la nivel de partener, va ajuta managerii și factorii de decizie ai ariilor protejate să facă alegeri mai bune în procesul de gestiune al acestora, or excluderea comunităților locale din procesul de decizie nu generează soluții acceptabile de lungă durată³⁶

În scopul informării și conștientizării populației privind importanța protecției și conservării diversității biologice, Ministerul Mediului a inițiat în anul 2015 acțiunea „Caravana Biodiversității”, care are drept scop informarea și conștientizarea publicului larg, autorităților locale, locuitorilor orașelor și satelor, elevilor, studenților, societății civile, cu problemele ce țin de conservarea biodiversității, asigurarea securității biologice, crearea Rețelei Ecologice în Republica Moldova ș.a.

Cele expuse denotă că nespecificarea exhaustivă în normele legale a responsabilităților autorităților centrale, AAPL și administrațiilor ariilor protejate determină riscuri sporite de neasigurare a conservării și păstrării acestor resurse pentru generațiile viitoare.

Recomandări Ministerului Mediului:

6. La elaborarea proiectului de Lege privind fondul ariilor naturale protejate de stat, să se stabilească responsabilitățile părților implicate în administrarea ariilor protejate, inclusiv de elaborare și aprobare a planurilor de management pentru toate categoriile de arii protejate, care să conțină indicatori de performanță cuantificați, ce ar permite evaluarea eficienței manageriale.

7. Să elaboreze și să aprobe un plan de măsuri privind intensificarea monitorizării și controlului asupra conformității respectării normelor specifice de creare și funcționare a fondului ariilor naturale protejate de stat de către instituțiile din subordine.

8. Să solicite de la AAPL includerea prevederilor privind gestionarea durabilă a terenurilor ariilor protejate în planurile de amenajare a teritoriului și în planurile de urbanism.

9. Să stabilească, în planurile de activitate, măsurile, activitățile, responsabilitățile și termenele de realizare privind sensibilizarea și informarea populației în domeniul ariilor protejate, de către instituțiile teritoriale subordonate, de comun cu AAPL în a căror administrare se află ariile protejate.

Recomandări Primăriei municipiului Chișinău, Primăriei s.Trinca, r-nul Edineț și Primăriei s.Criva, r-nul Briceni:

10. Să elaboreze și să aprobe un plan de măsuri privind paza și protecția ariilor protejate în a căror administrare se află, cu stabilirea responsabililor de asigurarea conservării și protecției elementelor naturale aferente.

IV. Cadrul juridic incert și lipsa de resurse necesare au determinat nerealizarea competențelor de creare și ținere a Cadastrului de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat.

Conform prevederilor legale³⁷, obiectele și complexele din fondul ariilor naturale protejate de stat fac parte din fondul funciar al Republicii Moldova și se folosesc pentru: protecția celor mai reprezentative arii naturale; păstrarea genofondului; conservarea biodiversității; păstrarea aspectului natural al peisajului geografic; protecția căilor de migrație și a locurilor de reproducere; efectuarea de cercetări științifice; monitorizarea ariilor naturale protejate; educarea ecologică, culturală, estetică și recrearea cetățenilor.

³⁷ Art.2 din Codul funciar nr.828 din 25.12.1991; art.8. din Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998.

Cadrul juridic ce stabilește sistemul instituțional al creării și ținerii Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat este incert, astfel încât atribuțiile în acest sens ale unor autorități centrale de specialitate nu corespund actelor normative³⁸ ce stabilesc rolul, competențele, capacitățile, resursele umane și tehnice, ceea ce, ca rezultat, au determinat necrearea și nedeținerea acestuia. Reglementările privind sistemul instituțional al Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat sînt prezentate în Anexa nr.4 la prezentul Raport.

³⁸ Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.847 din 18.12.2009.

În scopul coordonării lucrărilor de întocmire a Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat³⁹, sistematizării informației cadastrale, responsabilizării autorităților publice de toate nivelurile și stabilirii surselor posibile de finanțare a lucrărilor de ținere a acestui cadastru, a fost aprobat Regulamentul Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat⁴⁰. Astfel, competența de organizare, coordonare și control al modului de executare și calitate a lucrărilor cadastrale la nivel republican și de ținere a Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat a fost atribuită Agenției Relații Funciare și Cadastru și Ministerului Mediului, ultimul neavând competențele necesare realizării acestei atribuții.

³⁹ Potrivit Hotărârii Guvernului nr.414 din 02.05.2000 „Privind aprobarea Regulamentului Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat”, cadastru reprezintă un sistem unitar autonom și obligatoriu de evidență, care realizează descrierea și marcarea pe hărți și planuri topografice a tuturor terenurilor din complexele cuprinse în fondul ariilor naturale protejate de stat.

⁴⁰ Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.414 din 02.05.2000.

Totodată, auditul denotă că obiectivele și obligațiunile prevăzute în actele normative, care au fost în vigoare pentru perioada 1997-2012⁴¹, au rămas nerealizate. Astfel, Agenția Relații Funciare și Cadastru nu a organizat și nu a coordonat lucrările de creare a Cadastrului Național, inclusiv a cadastrului de specialitate al ariilor protejate de stat aprobate legal⁴², cu stabilirea dreptului juridic, asigurarea cartografo-geodezică a cadastrelor, crearea hărților electronice și a sistemelor geoinformaționale, a băncilor de date cadastrale descriptive și cifrice.

⁴¹ Hotărârea Guvernului nr.794 din 19.08.1997 „Cu privire la aprobarea Concepției sistemului Cadastrului Național”.

⁴² Legea nr.1538-XIII din 25.02.1998.

Odată cu abrogarea în octombrie 2012 a Hotărârii Guvernului nr.794 din 19.08.1997 „Cu privire la aprobarea Concepției sistemului Cadastrului Național”, se denotă lipsa de politici și acte normative care ar reglementa exhaustiv crearea și ținerea unificată a cadastrelor de specialitate.

Astfel, pînă în prezent (01.06.2015) nu a fost creat Cadastru Național ce ar include date despre proprietățile funciare, obiectele imobiliare amplasate pe teritoriile ariilor protejate și drepturile juridice asupra lor.

Totodată, în condițiile în care Ministerul Mediului nu are capacități instituționale, resurse financiare și umane necesare pentru efectuarea lucrărilor cadastrale, pentru terenurile aferente ariilor protejate nu a fost realizat Programul de delimitare a terenurilor proprietate publică⁴³ și nu a fost efectuată delimitarea și înregistrarea acestora. Programul urma să fie realizat în perioada 2008-2009, responsabilă fiind ARFC, iar autoritățile publice centrale – de perfectarea și prezentarea listelor terenurilor proprietate publică, iar de comun cu cele locale urmau să coordoneze și să aprobe aceste lucrări.

⁴³ Hotărârea Guvernului nr.1528 din 29.12.2007 „Despre aprobarea Programului de delimitare a terenurilor proprietate publică”.

Potrivit explicațiilor autorităților publice implicate (Ministerul Mediului, ARFC), principala cauză de neexecutare a acestui Program este lipsa de mijloace financiare necesare pentru executarea lucrărilor cadastrale din cauza tarifelor exagerate stabilite de ARFC. Astfel, potrivit informației prezentate de Ministerul Mediului, costul înregistrării unui hectar de arie protejată este egal cu 20,0 mii lei, iar potrivit cadrului legal suprafața totală a ariilor protejate constituie 194,5 mii ha, în acest sens auditului nefiindu-i prezentat un calcul bine determinat referitor la mijloacele financiare necesare pentru delimitarea terenurilor aferente ariilor protejate și înregistrarea lor în Registrul bunurilor imobile.

Urmare a ieșirilor la fața locului, auditul a constatat că terenurile unor arii protejate nu sînt înregistrate integral în Registrul bunurilor imobile, și anume:

1) monumentul naturii hidrologic „Ecosistemul acvatic La Moară” com.Recea, r-nul Rîșcani, deținător funciar fiind Primăria com.Recea. Conform datelor Institutului de Ecologie și Geografie, această arie protejată are un teren aferent de 42,0 ha. Totodată, potrivit planului geometric al bunului imobil prezentat de către deținătorul funciar, terenul aferent acesteia are suprafața de 11,26 ha, sau de 4 ori mai mică decît suprafața aprobată de lege. Primăria a motivat această diferență prin: „înregistrarea suprafeței aferente doar oglinzii apei ecosistemului și nu toată aria protejată conform normei legale”. Astfel, AAPL nu au asigurat paza și protecția corespunzătoare a acestei arii protejate, nefiind marcată corespunzător zona de protecție, la 03.06.2015 fiind vizualizate gunoiști sporadice și pășunatul ilegal;

2) o situație similară s-a constatat și în cazul Rezervației științifice „Pădurea Domnească”, care potrivit cadrului legal deține terenul aferent de 6032,0 ha, în timp ce conform datelor Î.S. „Rezervația naturală Pădurea Domnească”, suprafața acestuia constituie 5675,6 ha, sau cu 356,4 ha mai puțin. De menționat că dreptul juridic asupra terenului acestei arii protejate nu este înregistrat;

3) cu referire la Grădina Dendrologică din Chișinău, se relevă că, potrivit normelor legale, suprafața terenului acesteia constituie 83 ha, în timp ce în Registrul bunurilor imobile sînt înregistrate 76,6 ha.

Rezultat al vizitei la fața locului a echipei de audit de comun cu reprezentanții Agenției Ecologice Chișinău, în zona de protecție a ariei protejate menționate au fost observate construcții legate solid de pămînt, precum și derularea unor lucrări de construcție nelegate de destinația ariei protejate, ceea ce contravine cadrului normativ⁴⁴.

⁴⁴ Pct.23 din Anexa nr.2 „Regulamentul-cadru cu privire la grădinile dendrologice” la Hotărîrea Guvernului nr.785 din 03.08.2000.

În aceste condiții, Inspectoratul Ecologic de Stat, la solicitarea auditului, nu a informat despre impactul acestor construcții și lucrări asupra mediului, precum și dacă acestea afectează sau nu regimul de protecție al ariei protejate respective.

Potrivit deciziei din 03.06.2014, Consiliul municipal Chișinău a precizat hotarele și suprafața lotului (77,809 ha) Î.M. „Parcul dendrologic din Chișinău”, precum și exproprierea bunului imobil (casă de locuit individuală – 93,2 m², construcție accesorie – 35,7m²) amplasat pe o suprafață de 0,162 ha.

În acest sens, s-a creat un litigiu privind anularea deciziei menționate, procesul fiind pe rol. Situațiile constatate de audit determină indici de neasigurare a integrității ariei protejate și riscul de înstrăinare a 0,162 ha din terenul Grădinii dendrologice din Chișinău.

Totodată, conform informațiilor prezentate de către Primăria mun.Chișinău, Î.M. „Parcul dendrologic din Chișinău” utilizează terenul în limitele hotarelor stabilite de 77,809 ha, cu excepția terenului cu suprafața de 0,0674 ha ocupat ilegal de către un agent economic. În acest context, Primăria mun.Chișinău a solicitat de la unele servicii abilitate întreprinderea unor măsuri privind soluționarea problemelor constatate, însă acestea nu au dat rezultat.

4) Î.S. „Rezervația naturală Codrii” în anul 2014 a inițiat procedura de delimitare a terenurilor ariei protejate cu suprafața de 5171,14 ha, sau cu 5,86 ha mai puțin decît prevede cadrul legal (5177,0 ha). Totodată, conform informațiilor prezentate echipei de audit, în același an au fost înregistrate 3,83 ha, ceea ce constituie 0,07% din suprafața totală a Rezervației „Codrii”.

Potrivit Strategiei privind diversitatea biologică, au fost prevăzute spre realizare acțiuni de elaborare a Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat pînă anul 2019, autoritățile responsabile fiind Academia de Științe a Moldovei, Ministerul Mediului, Agenția Relații Funciare și Cadastru și Agenția „Moldsilva”.

Reieșind din cele expuse, se concluzionează că autoritățile implicate nu au asigurat o evidență conformă a ariilor protejate, precum și delimitarea și înregistrarea terenurilor aferente acestora, nefiind evaluat necesarul mijloacelor financiare în acest scop și ca rezultat

nu au fost întreprinse măsuri în vederea asigurării protecției corespunzătoare a lor. Ca urmare, situația expusă determină indici de neasigurare a integrității patrimoniului național aferent ariilor protejate.

Recomandări Ministerului Mediului, Academiei de Științe a Moldovei, Agenției Relații Funciare și Cadastru, Agenției „Moldsilva”, de comun cu AAPL și administrațiile ariilor protejate:

11. Să elaboreze și să aprobe planuri de măsuri interconectate pe sistem, ce ar stabili activități, termene, mecanisme și responsabilități, ținând cont de rolul și împuternicirile atribuite, în vederea delimitării și înregistrării integrale a terenurilor aferente fondului ariilor naturale protejate de stat, cu asigurarea creării Cadastrului ariilor naturale protejate de stat.

CONCLUZIE GENERALĂ

Rolul important al ariilor protejate în diminuarea efectelor amenințărilor asupra biodiversității crește interesul internațional față de protejarea acestei categorii a patrimoniului natural. Deși Republica Moldova a realizat unele progrese privind protecția ariilor naturale, cadrul juridic național necesită o revizuire și adaptare la normele internaționale pentru a răspunde provocărilor din domeniu.

Totodată, pentru eficientizarea sistemului instituțional și a managementului durabil al ariilor protejate, se impune necesitatea unei delimitări clare a funcțiilor aferente realizării activităților la toate etapele proceselor de organizare, planificare, realizare, monitorizare și control.

Neelaborarea și necrearea Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat, care ar asigura evidența și dreptul juridic asupra acestora, determină indici de neasigurare a integrității patrimoniului național natural.

În contextul în care sporesc amenințările asupra ariilor protejate, devine stringentă consolidarea eforturilor responsabililor și creșterea gradului de conștientizare și educare a societății, măsurile de conservare, protecție și bună guvernare urmînd a fi fundamentate prin elaborarea și implementarea planurilor de management.

Nerealizarea activităților de conservare și protecție a ariilor protejate poate spori riscul de dispariție, distrugere și degradare iremediabilă a acestora, prin ce nu vom asigura păstrarea patrimoniului natural pentru generațiile viitoare.

Echipa de audit:

controlor de stat principal,
șeful echipei de audit

Viorel Miron

controlor de stat superior

Tatiana Vozian

controlor de stat superior/auditor public

Rima Sciastlivii

Responsabil de realizarea misiunii de audit:

Șef al Direcției generale II
(Auditul finanțelor sectorului
social și economiei naționale)

Sofia Ciuvalschi

Șef adjunct al Direcției generale II

Elena Ciochină

Anexa nr.1

| Categoria obiectelor și complexelor naturale | Scopul instituirii ariei protejate | Obiectivul prioritar | Deținători de terenuri | Gestionari |
|---|--|--|---|-------------------------------------|
| Rezervație științifică | Protecția celor mai reprezentative ecosisteme, complexe naturale de domeniul silvic, de luncă, acvatic și de stepă, conservarea, regenerarea, redresarea ecologică și studierea evaluării proceselor naturale în afara impactului antropic, păstrarea strictă a structurii floristice și faunistice autohtone specifice spațiului natural al teritoriului în cauză | Efectuarea de cercetări științifice, educarea și instruirea ecologică a populației | Ministerul Mediului | Agenția „Moldsilva” |
| Parc național | Efectuarea investigațiilor științifice și desfășurarea activităților în scopuri recreative, economice, culturale, instructive, educative și a altor scopuri ce nu contravin legislației în vigoare | Păstrarea complexelor naturale de o deosebită importanță ecologică, estetică și cultural-istorică în vederea armonizării peisajelor geografice și folosirii lor durabile, în scopuri științifice, culturale, turistice, instructive și educaționale | AAPC și AAPL, persoane fizice și juridice | Agenția „Moldsilva” |
| Monument al naturii | Protecția unor obiecte unice sau reprezentative din punct de vedere geologic și hidrologic, conservarea habitatelor unice sau tipice ale speciilor de animale rare, plante endemice, relict, comunități ale lor, arborilor seculari | Păstrarea nealterată a valorilor naturale de diferite proveniențe naturale – atât a celor regenerabile, cât și a celor neregenerabile; crearea condițiilor favorabile pentru asigurarea procesului de regenerare a resurselor naturale regenerabile; cercetarea derulării mecanismelor ecologice din cadrul monumentelor naturii; estimarea și lichidarea surselor de poluare și celor care distrug integritatea și derularea firească a mecanismelor naturale; executarea lucrărilor de depoluare și de | AAPC și AAPL | Agenția „Moldsilva” AAPC și AAPL |

| | | | | |
|------------------------------------|---|---|---------------------|-----------------------------------|
| | | reconstrucție ecologică; informarea și educația ecologică a populației | | |
| Rezervație naturală | Păstrarea și restabilirea unui sau mai multor componente ale naturii pentru menținerea echilibrului ecologic, conservarea biodiversității și asigurarea integrității și continuității speciilor floristice și faunistice | Asigurarea condițiilor optime de protejare și restabilire a speciilor, a comunităților vegetale și animale semnificative din punct de vedere național | AAPC și AAPL | Agenția „Moldsilva”, AAPC și AAPL |
| Rezervație peisajeră | Armonizarea relațiilor dintre om și natură, conservarea peisajelor geografice pentru generația actuală și generațiile viitoare; studierea proceselor naturale și stabilirea echilibrului ecologic; menținerea fondului genetic în limitele capacităților biologice ale rezervațiilor peisagistice; respectarea convențiilor și acordurilor internaționale cu privire la conservarea lanșafturilor, diversității biologice și peisagistice | Conservarea peisajelor geografice de importanță națională, utilizarea lor reglementată în scopuri economice, estetice, culturale și recreative | AAPC și AAPL | Agenția „Moldsilva”, AAPC și AAPL |
| Rezervație de resurse | Conservarea pentru generațiile viitoare a resurselor naturale deosebit de valoroase de importanță națională | Conservarea resurselor naturale pentru menținerea lor în stare naturală în vederea valorificării ulterioare | AAPC și AAPL | Agenția „Moldsilva”, AAPC și AAPL |
| Arie cu management multifuncțional | Conservarea naturii prin valorificarea reglementată a florei, faunei, resurselor de apă și pășunilor, cu practicarea turismului reglementat | Conservarea naturii și gospodărirea reglementată a resurselor naturale | AAPC și AAPL | Agenția „Moldsilva”, AAPL |
| Rezervație a biosferei | Protecția spațiului geografic terestru | Conservarea elementelor și | Ministerul Mediului | - |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| | și/sau acvatic cu elemente și formațiuni fizico-geografice de importanță națională și internațională, care cuprinde specii de plante și animale indigene specifice teritoriului în cauză | formațiunilor fizico-geografice de importanță națională și internațională, a speciilor de plante și animale, efectuarea de cercetări științifice în cadrul sistemului de monitoring global | | |
| Zonă umedă de importanță internațională | Protecția unor teritorii și (sau) întinderi de apă care includ diferite tipuri de ecosisteme umede și corespund Criteriilor de evidențiere a zonelor umede de importanță internațională ale Convenției Ramsar, deținând o bogată diversitate biologică și având un rol important pentru păsările acvatice | Protecția și conservarea habitatelor naturale cu diversitate biologică specifică zonelor umede | Ministerul Mediului, Agenția „Moldsilva”, Agenția „Apele Moldovei”, AAPL, alți deținători | - |
| Grădină Dendrologică | Protejarea și conservarea biodiversității, paralel cu utilizarea resurselor sale naturale în diferite domenii de activitate | Conservarea unui anumit genofond de specii de arbori, arbuști și de alte plante cu flori ce prezintă interes științific aplicativ | Primăria mun. Chișinău | Î.M. „Asociația de gospodărire a spațiilor verzi” |
| Monument de arhitectură peisajeră | Protecția parcurilor vechi, silvice, aleilor cu valoare istorică, culturală, științifică, estetică, economică și recreativă | Păstrarea și dezvoltarea compozițiilor arhitectonice peisajere ce servesc ca depozit al genofondului de plante | AAPL | Agenția „Moldsilva”, AAPC, AAPL |
| Grădină zoologică | Conservarea, studierea și demonstrarea în condiții artificiale optime a unor specii de animale valoroase din punct de vedere științific, colecțiile create servind drept depozite ale fondului genetic și surse de material reproductiv | Conservarea și studierea faunei sălbatice, în condiții de captivitate, în scopuri cognitive, culturale și de cercetări științifice | Primăria mun. Chișinău | Î.M. „Asociația de gospodărire a spațiilor verzi” |

Sursă: Adaptată de audit conform cadrului juridic național în domeniul ariilor protejate.

Domeniul de aplicare și metodologia de audit

Domeniul de aplicare

Curtea de Conturi a Republicii Moldova, în conformitate cu Programul activității de audit pe anul 2015, a inițiat auditul mediului în domeniul ariilor naturale protejate de stat în vederea stabilirii dacă politicile existente în domeniul ariilor protejate sînt racordate la cadrul internațional, iar actorii implicați dispun de instrumente corespunzătoare și eficiente pentru realizarea obiectivelor stabilite.

Auditul a cuprins perioada 2012-2014.

Pentru obținerea unor probe relevante și rezonabile, care să susțină concluziile și credibilitatea constatărilor expuse în Raportul de audit, echipa de audit a utilizat mai multe proceduri de audit, cum ar fi: examinarea documentelor și a rapoartelor, interviurile, chestionarele, comparațiile, precum și observațiile directe.

Pe parcursul misiunii de audit, la efectuarea activităților aferente, echipa de audit s-a ghidat de:

- ISSAI 300 „Principii fundamentale ale auditului de performanță”;
- ISSAI 400 „Principii fundamentale ale auditului de conformitate”;
- ISSAI 3100 „Ghidul auditului performanței – principii de bază”;
- ISSAI 5110 „Liniile directoare de efectuare a auditurilor de mediu”;
- Manualul de audit al performanței⁴⁵;
- Bunele practici internaționale.
- Actele legislative și normative în vigoare aferente domeniului ariilor protejate;

⁴⁵ Aprobat prin Hotărîrea Curții de Conturi nr.37 din 17.06.2010.

Metodologia

Pentru atingerea obiectivelor stabilite, misiunea de audit a realizat activități specifice, fiind aplicate tehnici de audit, precum și utilizate metode specifice de colectare a probelor:

• *pentru a stabili dacă cadrul de politici de domeniu este unul armonizat cu cel internațional*, a fost analizat cadrul normativ legal, tratatele și Convențiile la care Republica Moldova este parte, precum și a fost analizat cadrul instituțional responsabil de elaborarea, promovarea și implementarea unui cadru normativ care să corespundă celui internațional;

• *pentru stabilirea dacă există mecanisme și proceduri necesare de implementare a politicilor de domeniu*, a fost analizată interacțiunea și coordonarea activităților actorilor implicați, au fost intervievați responsabilii, evaluate rezultatele obținute, deficiențele/impedimentele care periclitează realizarea obiectivelor;

• *pentru stabilirea în ce măsură sînt atinse obiectivele ce vizează ariile naturale protejate de stat*, a fost analizată realizarea indicatorilor și rezultatelor obținute, precum și studiate rapoartele de activitate ale responsabililor;

• *pentru a evalua activitatea Ministerului Mediului, Agenției „Moldsilva”, AAPL din mun. Chișinău și s. Trinca, r-nul Edineț, deținători de terenuri ale unor arii protejate, precum și pentru a determina dacă există un sistem de control ecologic funcțional*, s-au solicitat documente care reglementează relațiile între deținătorii de terenuri a ariilor protejate și gestionarii acestora, s-au realizat interviuri cu persoanele cu funcții de răspundere, au fost realizate ieșiri în teren, au fost studiate documentele care stabilesc rolul și responsabilitățile actorilor implicați;

• *pentru a evalua eficiența îndeplinirii atribuțiilor administrațiilor ariilor protejate*, au fost studiate documentele de constituire, rapoartele financiare, planurile anuale de activitate, rapoartele de executare a planurilor anuale, procesele-verbale și notele informative, colaborarea cu alte instituții abilitate în domeniul ariilor protejate;

• *pentru a stabili impactul și prejudiciile cauzate mediului în urma exploatării iraționale a resurselor naturale din ariile protejate*, au fost solicitate investigații de laborator și evaluate

rezultatele obținute la prelevarea probelor de apă, aer și sol, au fost realizate ieșiri în teren, precum și au fost solicitate informații și asistență de la Inspectoratul Ecologic de Stat și Centrul Național de Sănătate Publică;

- *pentru a elucida unele probleme ce țin de asigurarea regimului de protecție al ariilor protejate și pentru a constata dacă au fost evaluate amenințările s-au realizat interviuri cu responsabilii Agenției „Moldsilva”, au fost efectuate imagini foto, solicitată asistența responsabililor din cadrul Inspectoratului Ecologic de Stat, precum și solicitate informații privind respectarea și aplicarea normelor de protecție a mediului la amplasarea și construcția unor obiecte în perimetrul zonei de protecție a Grădinii Dendrologice din Chișinău și informații cu privire la activitățile ilicite desfășurate în ariile protejate;*

- *pentru a evalua asigurarea integrității patrimoniului natural a fost consultată baza de date existentă a ariilor protejate, a fost analizată situația delimitării și înregistrării corespunzătoare a terenurilor ariilor protejate, a fost analizat cadrul normativ-legal național și bunele practici internaționale, precum și documentele prezentate de către Ministerul Mediului, Inspectoratul Ecologic de Stat, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Agenția „Moldsilva”, Institutul de Ecologie și Geografie;*

- *pentru a stabili dacă au fost delimitate și înregistrate corespunzător terenurile ariilor protejate și pentru a identifica unele neînțelegeri și deficiențe dintre diferiții actori responsabili de delimitarea și înregistrarea terenurilor, au fost organizate focus grupuri.*

Ținând cont de raționamentul profesional și de rezultatele studiului preliminar, au fost selectate pentru auditare cele mai reprezentative obiecte și complexe naturale, care prezintă interes sporit din punct de vedere politic, științific, economic și social, și anume:

- **Parcul Național „Orhei”** – crearea Parcului Național „Orhei” constituie unul din obiectivele specifice ale Programului național privind constituirea rețelei ecologice naționale;

- **Rezervațiile științifice „Codrii” și „Pădurea Domnească”** – reprezintă prima categorie de arii naturale protejate de stat din cadrul UICN, care are cel mai strict regim de protecție;

- **Monumentele naturii peștera carstică „Emil Racoviță” și „Defileul Trinca”** – reprezintă obiecte unice din punct de vedere geologic, a cor destinație constă în păstrarea nealterată a valorilor naturale, și au risc sporit de degradare și distrugere prin exploatarea ilegală a zăcămintelor minerale ale acestora;

- **Grădina Dendrologică din Chișinău** – reprezintă suprafața terestră și acvatică cu un aspect deosebit de atractiv destinat, are valoare recreațională, prestează servicii Eco sistemice care aduc beneficii municipiului Chișinău și prezintă risc sporit de subminare a integrității patrimoniului aferent.

Anexa nr.3

Correspondența dintre categoriile de arii protejate existente și categoriile UICN.

| Categoriile de arii protejate așa cum sunt definite în legislația Republicii Moldova | Categoriile de Management UICN cele mai potrivite pentru ariile protejate din sistemul național conform zonării și managementului lor în momentul actual | Recomandări privind categoriile noi de arii protejate naționale | Note indicând condițiile critice pentru situația în care sînt acceptate recomandările privind categoriile noi de arii protejate |
|--|--|---|---|
| Categorii care conform legislației existente corespund unor categorii UICN | | | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| 1. <i>Rezervații științifice</i> | II IV V | Rezervații științifice (corespund categoriei UICN I.a.) | 75% din suprafață (sau un alt % minim stabilit la nivel național) trebuie să fie zonă nucleu de protecție strictă, cu un management fără intervenții pentru ca o arie să fie clasificată ca rezervație științifică. Dacă nu se îndeplinește această condiție, trebuie atribuită o altă categorie |
| 2. <i>Parcuri naționale</i> | V (Parcul Orhei așa cum este propus în prezent se potrivește cel mai bine categoriei V) | Parcuri naționale (corespund categoriei UICN II) | Pentru a se califica pentru categoria II, 75% din teritoriu trebuie să fie în Zona A sau B1. Guvernul Republicii Moldova poate numi în continuare Parcul Orhei ca Parc național, dar cu desemnarea actuală și pentru a răspunde scopului pentru care a fost înființat ar trebui clasificat la categoria V UICN |
| 3. <i>Monumente ale naturii</i> | III IV Este posibil ca unele situri să nu se poată califica în nici o categorie | Monumente ale naturii (corespund categoriei UICN III) | Suprapunerea/confuzia cu categoria IV trebuie evitată. Liniile directoare UICN fac o distincție clară între cele două categorii |
| 4. <i>Rezervații naturale</i> | IV Este posibil ca unele situri să nu se poată califica pentru nici o categorie | Rezervații naturale (corespund categoriei UICN IV) | Trebuie desemnate doar pentru specii și habitate care necesită conservare printr-un management activ |
| 5. <i>Rezervații peisagistice</i> | IV V (pentru suprafețe mari) | Parcuri naturale sau Parcuri naturale naționale (corespund categoriei UICN V) | Se aplică doar acelor arii care întrunesc criteriile UICN pentru Categoria V. A se acorda atenție zonelor B1, B2 și D și implicării active a factorilor interesați |
| 6. <i>Rezervații de resurse</i> | IV Este posibil ca unele situri să nu se poată califica pentru nici o categorie | - | Procesul de reevaluare trebuie să indice care dintre aceste arii sînt potrivite pentru una dintre noile categorii |
| 7. <i>Arii cu management multifuncțional</i> | IV Este posibil ca unele situri să nu se poată califica pentru nici o categorie | - | Procesul de reevaluare trebuie să indice care dintre aceste arii sunt potrivite pentru una dintre noile categorii |
| Categorii care potrivit legislației existente au fost desemnate conform reglementărilor internaționale | | | |
| 8. <i>Rezervații ale biosferei</i> | Nici o Rezervație a biosferei desemnată în prezent | Unele categorii pot fi aplicabile, dar pot cuprinde una sau mai multe arii protejate de diferite categorii. Multe rezervații ale biosferei se află în jurul unei arii | Rezervațiile Biosferei UNESCO sînt recunoscute în Legea privind fondul ariilor protejate |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | | protejate de categoria a II UICN | |
| 9. Zone umede de importanță internațională | Siturilor desemnate în prezent ca zone umede de importanță internațională, de cele mai multe ori li se atribuie categoria V UICN | Categoriile sînt aplicabile, depinzînd de mărime și zonare | Prezenta lege permite desemnarea uneia sau mai multor categorii |
| Categoriile care conform legislației existente nu corespund nici unei categorii UICN | | | |
| 10. Grădini dendrologice | Nu se aplică nici o categorie UICN | - | Nu sînt arii protejate |
| 11. Monumente de arhitectură peisagistică | Nu se aplică nici o categorie UICN | - | Nu sînt arii protejate |
| 12. Grădini zoologice | Nu se aplică nici o categorie IUCN | - | Nu sînt arii protejate |

Sursă: tabel adaptat de audit conform Proiectului UNDP-GEF „Fortificarea capacităților instituționale și a reprezentativității sistemului de arii protejate din Republica Moldova”.

Legendă:

Categoriile de management de arii protejate definite de UICN:

Categoria I (Rezervații naturale stricte) sînt ariile protejate stricte care au ca scop protejarea biodiversității și/sau a caracteristicilor geologice/geomorfologice. În general, valorile pentru care sînt desemnate aceste arii sînt sensibile la vizitare și alte activități umane. Rezervațiile naturale stricte pot fi arii protejate de referință, indispensabile pentru cercetarea științifică și pentru monitorizare;

Categoria II (Parc național) sînt ariile protejate cu suprafețe naturale sau aproape naturale întinse, desemnate pentru a proteja procese ecologice la scară mare împreună cu complexul de specii și ecosisteme caracteristice zonei, care oferă condițiile necesare pentru experiențe spirituale, științifice, educative, de recreere și de vizitare compatibile din punctul de vedere al mediului și cultural cu zona respectivă;

Categoria III (Monument al naturii) sînt ariile protejate care se desemnează pentru a proteja un monument natural concret, care poate fi o formă de relief, o formațiune geologică, cum ar fi o peșteră sau o formațiune vie, ca de exemplu un grup de arbori seculari. Ele sunt, în general, arii protejate destul de mici și au adesea o valoare mare pentru vizitatori;

Categoria IV (Arie cu management activ al habitatului/speciei) sînt ariile protejate ce urmăresc să protejeze anumite specii sau habitate, iar managementul lor reflectă această prioritate. Acestea necesită intervenții active periodice pentru a răspunde cerințelor anumitor specii sau pentru a menține habitatele, dar intervenția activă nu reprezintă o condiție obligatorie pentru categorie;

Categoria V (Peisaje terestre/marine protejate) sînt ariile protejate unde interacțiunea dintre oameni și natură de-a lungul timpului a produs o zonă cu un caracter distinct, de o semnificativă valoare ecologică, biologică, culturală și estetică și în care păstrarea integrității acestei interacțiuni tradiționale este vitală pentru protecția și menținerea zonei și a valorilor de conservare a naturii asociate, precum și a altor valori;

Zona A – protecție strictă (zona nucleu): include ecosisteme naturale, unde nu sînt permise activități economice sau recreative. Se permit doar cercetări științifice, orice activitate și acces vor




fi interzise, exceptând cercetarea științifică fără impact, monitorizarea, patrularea oficială și activități de protecție și vizitări limitate, de preferință în legătură cu activitățile de cercetare;

Zona B – protecție integrală: pentru protecția speciilor și a habitatelor și menținerea proceselor naturale, oferindu-se în același timp posibilități de vizitare și recreere în anumite limite, cu condiții minime pentru vizitatori, ca poteci turistice, refugii pentru condiții meteorologice nefavorabile, turnuri de observare, obiecte sanitare, indicatoare, afișe pentru avertizare, panouri informative reduse ca număr despre locurile naturale, cultural-istorice și serviciile sociale. Singurele intervenții permise sînt strict legate de reconstrucția și reabilitarea ariilor deteriorate.

Anexa nr.4

Cadrul instituțional privind Cadastrul de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor protejate

| | | |
|--|--|--|
| AUTORITATEA CENTRALĂ DE MEDIU (MINISTERUL MEDIULUI) | Legea nr.1538 din 25.02.1998 privind fondul ariilor naturale protejate de stat | Art.93. – Ținerea cadastrului de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor protejate este de competența autorității centrale pentru mediu și se finanțează de la bugetul de stat. Pentru instituirea cadastrului de stat, pot fi folosite mijloace bănești din fondurile ecologice și de la bugetele unităților administrativ-teritoriale Art.94. – Cadastrul de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor protejate cuprinde date despre statutul juridic, apartenența, amplasamentul, regimul de protecție, importanța științifică, cognitivă și recreativă a acestor obiecte și complexe |
| | Hotărîrea Guvernului nr.414 din 02.05.2000 „Privind aprobarea Regulamentului Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat” | Pct.3. – Autoritatea centrală pentru mediu organizează, coordonează și controlează modul de executare și calitatea lucrărilor cadastrale la nivel republican Pct.5 – Ținerea cadastrului este de competența autorității centrale pentru mediu |
| | Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.847 din 18.12.2009 | Pct.8. – În scopul realizării funcțiilor sale de bază, Ministerul exercită direct sau prin intermediul instituțiilor subordonate următoarele atribuții în domeniul protecției mediului: 1) coordonează activitățile de elaborare a Cadastrului de stat al obiectelor și complexelor din fondul ariilor protejate |

| | | | |
|--|---|---|---|
| INSTITUTUL DE ECOLOGIE ȘI GEOGRAFIE |  | Hotărîrea Guvernului nr.414 din 02.05.2000 „Privind aprobarea Regulamentului Cadastrului obiectelor și complexelor din fondul ariilor naturale protejate de stat” | Pct.5 – Banca de date a cadastrului se formează și se ține în cadrul Institutului de Ecologie și Geografie, subdiviziune a autorității centrale pentru mediu |
| | | Statutul Institutului de Ecologie și Geografie | Lit.w); pct.8, Capitolul III „Modul de funcționare a Institutului” – argumentează din punct de vedere științific extinderea ariilor protejate de stat |
| AGENȚIA RELAȚII FUNCIARE ȘI CADASTRU |  | Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.383 din 12.05.2010 | Secțiunea 3. Atribuțiile Agenției 4) în domeniul cadastrului; b) coordonează cu autoritățile publice centrale și locale cadastrul funciar; j) contribuie, în comun cu autoritățile publice, la dezvoltarea cadastrului bunurilor imobile și a cadastrului funciar; k) stabilește modul de efectuare a lucrărilor cadastrale, modul de elaborare și actualizare a planului cadastral și a planului geometric, precum și modul de efectuare a înscrișurilor în Registrul bunurilor imobile |
| | | | |
| ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ DE NIVELUL I ȘI NIVELUL II |  | Legea nr.1538 din 25.02.1998 privind fondul ariilor naturale protejate de stat | Art.15. – Autoritățile administrației publice locale: a) sînt responsabile de respectarea în teritoriu a legislației ecologice, inclusiv a prezentei legi; b) iau măsuri de pază și protecție, de refacere și reconstrucție ecologică în limitele obiectelor și complexelor din fondul ariilor protejate prevăzute de lege |
| | | | |

Sursă: tabel adaptat de audit conform cadrului juridic din domeniu.

&

Curtea de Conturi

Hotărîre nr.26 din 16.07.2015 cu privire la Raportul auditului mediului privind protecția fondului ariilor naturale protejate de stat //Monitorul Oficial 241-246/26, 28.08.2015