

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ ПАРКОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

ЛАУШАНОВА С.Б.

Соискатель

Университета им. Д.А. Кунаева

ualibrary@mail.ru

В данной статье приводится правовой анализ охраны природных парков на примере Республики Казахстан и Великобритании

This article provides a legal analysis of the protection of natural parks in the case of the Republic of Kazakhstan and Great Britain

Организационная деятельность на особо охраняемых природных территориях (далее ООПТ) в Великобритании осуществляется в соответствии с установленными нормативами и соглашениями между правительством и общественными организациями. В состав общественных организаций входят собственники земельных участков и иные лица, заинтересованные в развитии ООПТ. Наличие частной собственности играет значительную роль в организации планирования деятельности всех организаций, так как затрагиваются основные права и свободы граждан, проживающих на данных территориях.

В Великобритании и странах Европы определенное количество особо охраняемых природных территорий и объектов природного и культурного наследия находится в частном владении. Законодательство этих стран знает ряд приемов, направленных на сохранение природных объектов и его рациональное использование.

В Великобритании с 1925г. действует Закон «О земельной собственности», по которому посторонним гражданам открыт доступ на общинные земли.

К земельным планировкам в сельской местности предъявляется требование, выполнение которого позволяет по возможности сохранить (или даже создать заново) так называемые пейзажные коридоры. Для сравнения можно указать, что отечественные инструкции по землеустройству сельскохозяйственных предприятий (одно из самых массовых планировочных мероприятий в сельской местности) не ставят перед собой задачу сохранять эстетику местности, а саму местность приспособлять (в необходимых случаях) к нуждам туристов. Лишь небольшое внимание этим проблемам уделяют документы по лесоустройству. С 1986 г. администрации национальных парков в Великобритании обязаны разрабатывать проекты планировки и застройки местности, вплоть до отдельных ферм. При этом они стремятся добиться соглашения с титульными владельцами земель о сохранении и восстановлении объектов природного и культурного наследия, попадающих в зону преобразования. (При необходимости производится выкуп наиболее ценных для парков земель). На это же нацелены строительные инспекторы и местные плановые комиссии, дающие разрешение на любое новое строительство [1, с.41].

При организации деятельности на ООПТ в Великобритании особое внимание со стороны государства уделено финансовому поощрению собственников ООПТ.

Владельцы частных парков, если они выполняют общественные функции (например, уменьшают наплыв посетителей на ценные природные уголья в национальных парках), могут претендовать на получение государственных дотаций. Руководство национальных парков заключает соглашения с фермерами и другими владельцами земель о праве отдыхающих проходить по этим землям, знакомиться с находящимися там памятниками природы и архитектуры, пользоваться видовыми площадками. В ряде случаев частные владельцы получают за это денежную или натуральную компенсацию. В плотно населенной Англии, где ценятся даже небольшие участки мало измененной природы, действуют и централизованные программы, предусматривающие выплату компенсации фермерам, если они позволяют проход по своим угольям, а тем более устройство там туристских биваков. Обычно такие программы требуют забрасывания малопродуктивных или малоудобных сельхозугодий, которое поощряется органами сельского хозяйства. Если на забрасываемых землях проводятся меры по содействию живой

природе, то компенсация выплачивается по линии Комиссии по сохранению сельской местности. Она же вовлечена в финансирование частных мер по уходу за береговой линией моря, по поддержанию старых садов, живых изгородей и т.п. ландшафтных объектов [2, с.42].

Фонд «Английская Природа», включающий в себя основные природные фонды, такие как фонд полей, институт охраняемых природных территорий, выплачивает фермерам компенсации за отказ от интенсивного использования участков, имеющих научную или познавательную ценность (геологические, археологические и др. объекты), а также необходимых для существования редких видов флоры и фауны. Восстановлению лесов на частных землях помогает Лесная комиссия. Комплексная программа, предусматривающая забрасывание маргинальных сельскохозяйственных земель или ограничение их использования, действует в Уэльсе.

Все такие мероприятия проводятся в добровольном порядке, но в некоторых случаях (например, когда дело касается права передвижения отдыхающих к берегу моря) они содержат элемент принудительности. Участки, имеющие природную или культурную ценность, но неухоженные и заброшенные, могут быть приведены в порядок даже помимо воли их владельцев. Государственная Комиссия по охране природы вправе принудительно выкупать участки, имеющие природно-научную ценность [3, с.193-202].

Ряд природоохранных и исторических организаций Великобритании практикуют выкуп выдающихся земель с тем, чтобы сохранить их от застройки и других нежелательных преобразований. Внимание подобных организаций направлено преимущественно на сохранение старинных построек и их окружения. Применяется также выдача компенсаций (за счет указанных организаций) собственникам охраняемых объектов, чтобы облегчить их содержание и реставрацию.

В национальных парках Англии допускается создание водохранилищ, в том числе принадлежащих частным компаниям. Практически во всех таких случаях на водохранилищную компанию накладывается обязательство «терпеть» присутствие туристов на акваториях и берегах или даже создавать для этого соответствующие удобства. Если в парке ведутся горные работы, то разработчик недр обязан допускать (с соблюдением мер предосторожности) экскурсантов, а на выработанных карьерах разрешать сбор минералогических коллекций и т.п. деятельность [4].

Как указывают авторы А. Джон, П. Диксон, Б. Шерман, для многих государств Европы признание природных территорий особыми и уникальными не обязывает выделять денежные средства на их развитие и охрану, для выделения средств из бюджета необходимо подтверждение того, что данная территория и деятельность, которая будет осуществляться на данной территории, окупит все потраченные на нее средства [5, с.72].

Способом по извлечению прибыли от хозяйственной деятельности на ООПТ служат экономические факторы, которые влияют на сумму поступлений от использования ООПТ. Немаловажная роль здесь отводится и местному населению, которое проживает поблизости. Граждане, осознавая ценность данных участков, пытаются извлечь из этого выгоду для себя и для природной территории. Все это является социальными факторами, социальной пользой для населения. Однако в Республике Казахстан практически отсутствует опыт применения и использования экономических аргументов для извлечения ценностей ООПТ.

Кроме государственных средств на развитие ООПТ в Казахстане поступают средства из зарубежных неправительственных организаций, работающих в сфере сохранения и развития экологии. Организовываются различные проекты, направленные на поддержку той или иной ООПТ, тем самым осуществляется международное сотрудничество в сфере охраны ООПТ.

Одним из способов получения прибыли от функционирования ООПТ – это брать плату за использование подобных территорий. Многие страны берут плату за вход на данную территорию, но эта плата зачастую минимальна и не способна покрыть всех расходов. Развивающиеся страны должны действовать двумя способами - нужно устанавливать минимальные цены для своих граждан и высокие цены для иностранных туристов. Например, в Китае двойной тариф используется для большинства культурно-природных комплексов. В некоторых странах берется дополнительная плата с тех, кто оказывает услуги сервиса на ООПТ, оказывает услуги по питанию, проживанию, проезду по территории ООПТ. Имея исключительные права на данный вид сервиса и реализуя их среди желающих заняться бизнесом, государство может контролировать развитие частного сектора экономики как внутри ООПТ, так и на близлежащих территориях. Государство может выдвинуть ряд условий для ведения бизнеса, такие как обязательный найм рабочей силы из местного населения, продажа

товаров местного изготовления (сувениры, брелоки, магнитики, мед, изделия из дерева и т.д.).

Условие об оплате за пользование землями ООПТ может быть наложено и на объекты, которые не находятся на ООПТ, однако использование подобных объектов непосредственным образом связано с развитием ООПТ, что должно повлиять на устойчивое развитие местного населения, будет способствовать развитию неразрушительного для природы малого бизнеса, вовлечения частного жилого фонда в обслуживание посетителей, возрождение местных ремесел и промыслов, фольклорное обслуживание посетителей и другие продвижения местной экологически чистой продукции под логотипом (товарным знаком) ООПТ.

К примеру, директор Государственного национального природного парка «Бурабай» Владимир Канцев прокомментировал, что самая большая проблема национального парка – его доступность. В феврале 2003 года было принято постановление правительства об утверждении ставок платы за использование особо охраняемых природных территорий республиканского значения. Разработаны правила охраны Государственного национального природного парка «Бурабай». На въездах в парк установлены контрольно-пропускные пункты. Но во всем этом практически нет смысла, так как люди, приезжающие сюда на отдых, формально отдыхают в своих санаториях и гостиницах, а на деле, конечно же, в национальном парке. Контролировать их нет возможности. Причем даже те деньги, которые удается собирать с въезжающих на территорию «Бурабая» на автомобилях (0,1% от МРП с человека в день), в «Бурабае» не остаются – все отправляется в налоговый комитет [6, с.104].

Еще один вопрос, который остро стоит перед ООПТ – это активная застройка под видом развития туристической деятельности. Если государство будет интенсивно осваивать особо охраняемые природные территории в качестве места для строительства отелей и ресторанов, то это оттолкнет туристов. Поэтому нужно привлекать туристов, оберегая девственную природу. А гостиницы и спортивные комплексы вполне можно разместить и за границами ООПТ. Все это можно делать в рамках действующего законодательства.

В зарубежных странах к налогообложению предоставляется деятельность по обеспечению жильем на территории ООПТ, налог входит в стоимость проживания на территории ООПТ. В большинстве случаев, туристов обеспечивают местные жители, проживающие в пределах ООПТ, которые за свою предпринимательскую деятельность не платят налога, аналогичная ситуация происходит с облагороженными песочными пляжами, они также являются закрытыми и платными, что является недопустимым.

Данное новшество принесло бы в казну государства доход, который необходимо направить на развитие ООПТ, развитие туристической деятельности, повышение заработной платы работникам ООПТ и повышение культуры отдыха посетителей.

Другой способ заработка возможен при введении платы за сбор дров и продуктов леса, однако такой способ ведет к появлению такого явления, как браконьерство и незаконное вторжение на ООПТ, что представляет самый большой вред, наносимый природе. К примеру, в Коргалжинском заповеднике браконьерство образовалось в результате низких доходов населения или их отсутствия. Браконьерство осуществляется в коммерческих целях. Практически все население рядом расположенного поселка безработное и находится в зависимости от биологических ресурсов, тем самым сохраняется напряженность и создается серьезная угроза для популяции животных. John A., Dixon P., B. Sherman отмечают, что в Англии возможно сделать сбор продуктов природы бесплатным только для тех, кто проживает на территории ООПТ, но запрещено для тех, кто проживает за их пределами [7, с.74].

К примеру, в Алматинской области после создания заповедника «Колсай–Колдери» количество незаконных лесорубов среди местных жителей заметно уменьшилось. Местные жители осознали ценность окружающей природы, которая приносит им доход, например, от проведения экотуристической деятельности.

В совокупности все эти элементы выделяют экономическую роль экотуризма, которая заключается в том, что все полученные средства от развития экотуризма должны быть направлены на нужды местного населения.

Поэтому необходимо в действующем законодательстве об ООПТ предусмотреть механизм реализации данных положений.

Среди рассматриваемых вопросов особое место занимает вопрос о государственном финансировании ООПТ. Система финансирования в каждой стране индивидуальна и зависит от многих экономических и политических факторов.

Как отмечает В. Громов, в странах Европы законодательно закреплены различные системы

финансирования ООПТ. Унификация системы финансирования ООПТ позволит усилить сохранение биологического и ландшафтного разнообразия на региональном уровне [8].

Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» главу 6 посвятил системе финансирования, где сказано, что финансирование ООПТ производится за счет бюджетных средств, средств природоохранных учреждений, грантов, средств фондов развития ООПТ, добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц. На первый взгляд, законодатель сумел охватить различные пути возможного финансирования, особенности осуществления хозяйственной деятельности, приносящей прибыль, при этом были учтены различные формы финансовых поступлений за счет создания сувенирной, печатной продукции, проведения туристических мероприятий, производства продуктов питания. Однако в практической деятельности возникают совсем иные формы привлечения финансовых средств, которые не учтены законодателем.

В целом, изучая деятельность отдельных ООПТ в РК, можно указать на то, что в Государственных национальных заповедниках присутствуют факторы, которые отрицательно влияют на развитие заповедника: недостаточное бюджетное финансирование и низкий уровень заработной платы, дефицит средств на формирование основных фондов, приобретение оборудования для научной работы, службы охраны и развития инфраструктуры заповедника. Не хватает средств на строительство кордонов, капитальный ремонт и содержание дополнительного штата по противопожарной службе. Научные сотрудники слабо обеспечиваются полевым довольствием. Бюджетное финансирование лишь едва покрывает потребность в заработной плате персонала заповедника, оплату коммунальных услуг, электроэнергии и связи, а также небольших объемов стоимости горюче-смазочных материалов для автотранспорта. Совершенно не учитывается специфика заповедника и его удаленность от населенных пунктов и центральной базы. Эффективное выполнение охранных мероприятий в Катон -Карагайском национальном природном парке (далее - ККГНПП), Устьюртском государственном природном заповеднике главным образом затруднено из-за недостаточного финансирования, технического обеспечения, оборудования и инфраструктуры.

Из-за незавершенного состояния создания ООПТ, нечетких границ и функциональных зон Катон-Карагайского национального парка, парк сталкивается с проблемой доступа посетителей к участкам леса, расположенным в частных или арендованных землях, или землях местной администрации, для предотвращения вырубки или пожаров. ККГНПП сталкивается с проблемой нехватки квалифицированного персонала из-за низкой заработной платы и низкого жизненного уровня на данной территории. Более того, действующая законодательно-правовая база не предусматривает дополнительных стимулов для привлечения квалифицированных специалистов для работы в заповеднике. ККГНПП финансируются из государственного бюджета. Распределение имеющегося бюджета сконцентрировано в первую очередь на охранные мероприятия, в то время как мероприятия по научному мониторингу, повышению уровня осведомленности и развитию туризма финансируются по остаточному принципу и не соответствуют реальным потребностям. Планирование, распределение и мониторинг бюджета являются закрытым процессом. Например, подразделения по науке и информированию не знают общий утвержденный бюджет и не знакомы с общим утвержденным бюджетом, не знают, какая сумма предназначается для их отделов на текущий год. В результате, научные и мониторинговые мероприятия не проводятся систематически и не обеспечивают твердой основы для управления биоразнообразием. Инвентаризация ресурсов не проводится, нет оперативных планов управления ключевыми видами, не проводится систематический мониторинг ресурсов биоразнообразия, нет базы данных. Мероприятия по информированию, развитию туризма и повышению уровня осведомленности также очень ограничены и не спланированы надлежащим образом [9].

Набор используемых источников финансирования и процентное соотношение финансов, получаемых из этих источников, являются результатом как широких общественных усилий, так и индивидуальной инициативы менеджеров ООПТ. Однако, в целом, основой финансирования деятельности многих ООПТ мира был и продолжает оставаться государственный бюджет. К сожалению, многие ООПТ получают недостаточное финансирование для организации работы по охране природы и содействию устойчивому развитию на должном уровне. В настоящее время большинство правительств не финансируют ООПТ в полном объеме.

Финансирование необходимо для широкого круга деятельности - развитие инфраструктуры, обучение обслуживания персонала, проведение образовательных программ.

Создание ООПТ без какого-либо финансирования - это формальное объявление ООПТ.

Как только создаются ООПТ, должен быть составлен план управления и порядок его применения. План должен содержать, помимо общих деталей, различные виды деятельности, ранжированные по степени важности для ООПТ. Многие страны не имеют достаточного финансирования для внедрения своих планов управления на ООПТ. А правительство, понимая всю важность данных территорий, должны больше выделять ассигнований на ООПТ.

С учетом изложенного, мы предлагаем:

- пересмотреть базовые показатели бюджетного финансирования до уровня, обеспечивающего полноценное функционирование системы ООПТ;
- совершенствовать систему арендных и сервитутных отношений в национальных парках;
- способствовать наиболее полному выявлению потребностей ООПТ в капитальных вложениях и субвенциях (средствах бюджета на природоохранные мероприятия). Поставить заявительный принцип потребностей на системную основу;
- рассчитать общую экономическую оценку заповедников и национальных парков с целью определения роли и места каждой ООПТ в системе социально-экономических отношений региона и в экономике страны;
- обеспечить обобщение и распространение положительного опыта неправительственных организаций по разработке и продвижению программ устойчивого жизнеобеспечения населения, проживающего в пределах или по границам ООПТ;
- поддерживать инициативы по организации биосферных заповедников, объектов природного наследия и присоединения к природоохранным конвенциям;
- учитывать опыт высокоразвитых стран по охране и улучшению ООПТ;
- проводить широкомасштабную инициативную деятельность НПО, направленную на дальнейшее совершенствование системы охраны и сохранение ООПТ и развитие природоохранного законодательства;
- обобщить и распространить позитивный опыт получения ООПТ собственных средств, в том числе за счет оказания платных услуг;
- разработать и внедрить в систему управления ООПТ методов экономической оценки экосистемных услуг, предоставляемых ООПТ.

Таким образом, совершенствование и развитие системы ООПТ, нормативного правового и организационного обеспечения, функционирования, устойчивого развития обеспечат одно из необходимых условий для устойчивого социально-экономического развития страны.

Список использованных источников:

- 1 Веденин Ю.Л., Гаукстад Э., Моен Э., Онуфриенко Г.Ф., Кулешова М.Е., Столяров В.П., Шейнин Л.Б. Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия: информационный сборник. - М.: Институт Наследия, 1999. - 96 с.
- 2 Рекреационные системы / под. ред. Н.С. Мироненко, М. Бочарова. - М.: Изд-во МГУ, 1986. - 156 с.
- 3 Обзоры результативности экологической деятельности. Казахстан. Второй обзор ООН. - Нью-Йорк и Женева, 2008. - Вып. 27. - 261 с.
- 4 Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. - М.: Мысль, 1978. - 295 с.
- 5 Бишоп К., Грин М., Филипс А. Модели национальных парков. - М.: Изд. ЦО ПД, 2000. - 213 с.
- 6 Ставки платы за использование особо охраняемых природных территорий республиканского значения // Особо охраняемые природные территории Республики Казахстан: сборник нормативных правовых актов. - Алматы: Юрист, 2007. - С.104.
- 7 Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2003. - 218 с.
- 8 Громов В. Аналитический обзор законодательства стран Центральной Азии в области особо охраняемых природных территорий // www.wwf.ru/data/asia/econet_maps/pa_legal_review-russfinal.doc
- 9 Сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия казахстанской части Алтай-Саянского экорегиона // <http://www.altai-sayan.kz>