

## Аренда национальных парков или экоцид?

Материал подготовили  
С.Г.Куратов, В.В.Крылов.  
Экологическое общество «Зеленое спасение»  
Казахстан, г.Алматы.

Нам часто приходится отвечать на вопросы о причинах ухудшения экологической обстановки в городе Алматы и его окрестностях. Причин много. Но об одной из них следует сказать особо.

Город соседствует с горным массивом – Заилийским Алатау. Именно он формирует экологическую ситуацию в регионе. Важнейшей экологической системой гор являются хвойные леса, значительная площадь которых была включена в особо охраняемые природные территории – Алматинский государственный природный заповедник и Иле-Алатауский государственный национальный природный парк. В последние 30-40 лет горные экологические системы подвергались интенсивному разрушению в результате хаотичной и сомнительной хозяйственной деятельности человека. Она является самой серьезной угрозой и причиной ухудшения экологической ситуации в алматинской агломерации.

Экологические системы Заилийского Алатау предоставляют алматинцам разнообразные жизненно важные блага и услуги. Заповедник и национальный парк призваны обеспечивать, в первую очередь, охрану этих природных систем, без нормального функционирования которых город и другие населенные пункты прекратят свое существование.

Непонимание этих простых истин, стремление получить сиюминутную прибыль любой ценой, отсутствие профессиональных знаний, жадность, коррупция, невежество – являются главными движущими причинами разрушительных действий.

Как следствие этого за двадцать лет независимости система национальных парков, организованная с благими намерениями, была создана, в основном, на бумаге. В реальности большие площади, в том числе и лесные, включенные в границы национальных парков, лишь условно можно назвать особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ).

В статье 3 (подпункт 2) Лесного кодекса РК провозглашается принцип «устойчивого развития лесов». Понятие «устойчивое развитие лесов», вошедшее в обиход после решения Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 год), означает «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Ярчайшим подтверждением нежелания и неумения управлять ООПТ, стремления выжимать из природы все соки стало внесение в закон «Об особо охраняемых природных территориях» 2006 года (далее – закон об ООПТ) целого ряда положений, разрешающих ограниченную хозяйственную деятельность, включая строительство, аренду<sup>1</sup> земельных участков в национальных парках, в частности, сроком на 49 лет.

Между тем цель арендатора – любыми способами получать доход (извлекать прибыль), и как можно быстрее. Не зря крупные специалисты в области лесного хозяйства еще в начале XX века писали: «Отдача лесов в аренду есть самый дурной и самый дорогой способ управления лесами... Отдача леса в распоряжение другому лицу, непосредственно не заинтересованному в сбережении его, не может быть обставлена такими условиями, которые ... гарантировали бы сохранность леса»<sup>2</sup>.

Деятельность арендаторов на практике зачастую противоречит основным принципам в области особо охраняемых природных территорий, зафиксированным в законе об ООПТ (статья 3, подпункт 1), обеспечивающим «сохранение и восстановление биологического разнообразия, уникальных и типичных ландшафтов». А в статье 47 (пункт 2) этого закона подчеркивается: «Ограниченная хозяйственная деятельность государственных национальных

природных парков осуществляется с учетом сохранения и восстановления объектов государственного природно-заповедного фонда!»! Как же эти положения выполняются?

### Начнем с информации

Раз уж аренда, именуемая в законе, как «долгосрочное пользование», узаконена, то сведения об арендаторах в границах национальных парков должны быть открытыми. Они должны публиковаться на сайтах национальных парков и Комитета лесного хозяйства и животного мира (далее – Комитет). Однако такой информации нет.

Нет данных и о количестве арендаторов, находящихся в национальных парках. В Иле-Алатауском национальном парке можно увидеть самые разнообразные объявления. А вот указателей арендованных участков там нет. Зато часто встречаются предупреждения о том, что тот или иной участок находится в частной собственности. Как это понимать? То есть, или арендаторов в парке вообще нет, или арендаторы рассматривают аренду как частную собственность со всеми вытекающими правами (полномочиями) частного собственника.

Другой интересный вопрос, ответ на который вы просто так не найдете: какую сумму платят арендаторы национальным паркам за аренду? Например, в год за гектар. Правда в договорах указывается, что оплата производится в соответствии с тарифом, утвержденным уполномоченным органом. Но найти этот утвержденный тариф тоже не просто. А разобраться в нем еще сложнее.

Поскольку информация преподносится в завуалированном виде, то возникает правомерный вопрос. А не скрывается ли информация сознательно именно потому, что аренда невыгодна национальным паркам, но выгодна арендаторам? А не скрываются ли в этой информации некие данные, которые могут заинтересовать соответствующие органы?

Ну и совсем глупый вопрос. А за что платят арендаторы? За земельный участок без учета его экологической ценности? Судя по стихийному новому строительству, несанкционированным свалкам и многочисленным заброшенным коттеджам на территориях национальных парков, видимо, так и есть!

Подтверждается это и приказами министра сельского хозяйства. В 2009 году им были утверждены «Методические указания для расчета ставок платы за лесные пользования в государственном лесном фонде и в особо охраняемых природных территориях» и «Правила расчета ставок платы за лесные пользования в государственном лесном фонде и в особо охраняемых природных территориях»<sup>3</sup>. Очень показательным является то, что лесной фонд и особо охраняемые природные территории, по сути, приравнены друг к другу. То есть, лесной фонд – это ООПТ, а ООПТ – это лесной фонд. Расценки за использование ООПТ основываются на принципах лесных пользований, а об **особой** ценности этих площадей забывают. Здесь налицо противоречия в законах. С одной стороны, согласно Земельному кодексу – это две разные категории земель: **земли особо охраняемых природных территорий** (статья 122) и **земли лесного фонда** (статья 128). С другой стороны, согласно Лесному кодексу (статья 44, пункт 2, подпункт 1), **земли особо охраняемых природных территорий совместно с пятью иными категориями лесов отнесены к категории «особо охраняемые лесные территории» государственного лесного фонда со всеми вытекающими последствиями.**

Однако простое сравнение отношений, регулируемых Лесным кодексом и законом об ООПТ, говорит о неправомерности такого подхода.

Лесной кодекс «регулирует общественные отношения по владению, пользованию, распоряжению лесным фондом, а также устанавливает правовые основы охраны, защиты, воспроизводства, повышения экологического и ресурсного потенциала лесного фонда, его рационального использования» (статья 2, пункт 1).

Закон об ООПТ «регулирует общественные отношения по созданию, расширению, охране, восстановлению, устойчивому использованию и управлению **особо охраняемыми природными территориями и объектами государственного природно-заповедного фонда, представляющими особую экологическую, научную, историко-культурную и**

**рекреационную ценность, а также являющимися компонентом национальной, региональной и мировой экологической сети»** (преамбула).

Получается, что плата за пользование ресурсами, представляющими особую ценность, рассчитывается по методикам оплаты за обычные ресурсы. Это что за благотворительная экономика? Парки жалуются на нехватку денег для осуществления основных видов работ, а арендаторам «дарят» огромные суммы денег. А платят ли они за воду, которую берут из рек, за использование дорог национальных парков? Учитывается ли то, что при строительстве они уничтожают естественные экосистемы и, в лучшем случае, заменяют их вторичными, а в худшем превращают в свалки?<sup>4</sup>

А как определяется базовая ставка оплаты<sup>5</sup> для земель ООПТ, например, когда их сдают в аренду для сенокосения, выпаса скота и других целей? Все очень просто – в порядке, установленном<sup>6</sup> Лесным кодексом!

И, наконец, последний вопрос. Куда идут деньги, получаемые от аренды? Получает ли национальный парк хоть толику или все уходит в бюджет? В статье 38 закона об ООПТ говорится и о сенокосении, и о выпасе скота как об источниках доходов. Но о том, кто получает доходы от долгосрочной аренды участков, отданных для развития туристической и рекреационной деятельности, в законе не говорится.

### **Что же передается в аренду?**

Прежде чем дальше рассматривать вопрос об аренде необходимо разобраться с тем, что же все-таки сдается в аренду? Согласно закону об ООПТ земельные участки сдаются, видимо, со всеми ресурсами. Например, в пункте 2-2 статьи 23 закона «Об особо охраняемых природных территориях» говорится: «Участки особо охраняемых природных территорий в зоне ограниченной хозяйственной деятельности, на которых возможны сенокосение и пастьба скота, могут быть предоставлены в краткосрочное пользование для сенокосения и пастьбы скота в порядке, установленном Лесным кодексом Республики Казахстан».

Сенокосение и пастьба скота на участках государственного лесного фонда регулируются статьей 99 Лесного кодекса. В пункте 2 статьи 99 говорится, что «пастьба скота без пастуха на пастбищах, входящих в государственный лесной фонд, допускается в исключительных случаях в отдаленных, труднодоступных и малонаселенных районах. Перечень таких районов утверждается местным представительным органом области по представлению местного исполнительного органа области». В законе об ООПТ ни слова не говорится о том, что в национальных парках имеются пастбища! Следовательно, если все-таки выпас разрешили, то должен быть установлен усиленный контроль за скотом. Но об обязательном присутствии пастуха в районах выпаса в национальных парках закон тоже молчит. Поэтому на арендованных и соседних участках животные пасутся, как им заблагорассудится. Если в лесном фонде выпас без пастуха – это исключительный случай, то для ООПТ – норма!

В отличие от закона об ООПТ в Лесном кодексе, в большинстве случаев, говорится об аренде (лесоиспользовании) ресурсов. Например, в пункте 2 статьи 31: «**Лесные ресурсы** на участках государственного лесного фонда предоставляются в долгосрочное лесопользование на срок от 10 до 49 лет лесопользователям, имеющим средства и производственные мощности для осуществления лесопользования и специалистов соответствующей квалификации». В пункте 1 статьи 34 кодекса указывается: «**Лесные ресурсы** на участках государственного лесного фонда предоставляются в краткосрочное лесопользование:

1) на срок до одного года на основании лесного билета, выдаваемого государственными лесовладельцами;

2) на срок от одного года до десяти лет на основании договора краткосрочного лесопользования, заключаемого между государственным лесовладельцем и лесопользователем».

В законе об ООПТ вообще не оговаривается, какие ресурсы имеет тот или иной участок, сдаваемый в аренду для развития туризма. Главное, чтобы он был в зоне

ограниченной хозяйственной деятельности. Именно поэтому арендаторы выбирают самые лакомые кусочки и распоряжаются ими по своему усмотрению: на берегах рек, озер, на тропах, на склонах, удобных для катания. Таким образом, контролировать арендатора становится невозможно. Он получил в аренду весь участок и все его ресурсы. А так как границы арендованных участков никак внешне не обозначены, то страдают и соседние участки.

Следует учесть, что в статье 3 закона об ООПТ первым принципом управления заповедниками и национальными парками названо «развитие системы особо охраняемых природных территорий как базового компонента экологической сети, обеспечивающей сохранение и восстановление биологического разнообразия, уникальных и типичных ландшафтов». Сравнение норм закона об ООПТ и Лесного кодекса позволяет сделать вывод, что режим природопользования, узаконенный на арендованных участках ООПТ, более мягкий, чем на землях лесного фонда. Это является основным результатом бесконечных манипуляций с законодательством. Остановимся на этом подробнее.

Как мы уже отмечали, основной принцип закона об ООПТ – **«сохранение и восстановление биологического разнообразия, уникальных и типичных ландшафтов»**. Однако, по мере внесения изменений в закон, этот принцип оттесняется на второй план. Приоритет отдается безудержной коммерциализации пользования ООПТ.

Например, в **зоне ограниченной хозяйственной деятельности** участки могут быть предоставлены в **краткосрочное пользование для сенокосения и пастьбы скота**. Такое использование земли не приведет к серьезному повреждению корневой системы растений. А согласно пункту 3 статьи 45<sup>7</sup>, в **зоне экологической стабилизации**, где устанавливается **заповедный режим охраны** с запрещением хозяйственной и рекреационной деятельности, допускается «размещение стационарных пасек **со строительством** временных строений, необходимых для занятия пчеловодством». Но как может **сохраняться биологическое разнообразие** при строительстве и использовании пасек?

В пункте 1 статьи 46-1<sup>8</sup> утверждается, что «строительство объектов на участках государственных национальных природных парков, предоставленных в пользование для осуществления туристской и рекреационной деятельности, производится в соответствии с договором долгосрочного пользования». Получается очень странная картина. В **зоне ограниченной хозяйственной деятельности на нелесных участках допускается только краткосрочное пользование для сенокосения и пастьбы скота**. А на участках с более строгим режимом пользования, предоставленных для осуществления туристской и рекреационной деятельности, допускается **строительство объектов** не зависимо от того какая это площадь (лесная или нелесная).

Следовательно, основным результатом арендных махинаций с землями ООПТ будет ущерб естественным экологическим системам.

Но это только ясно видимые угрозы. При внимательном рассмотрении действующего законодательства обнаруживаются и скрытые угрозы, могущие привести к утрате части особо охраняемых природных территорий. Как мы уже отмечали, законом об ООПТ разрешается строительство на передаваемых в аренду территориях. К чему это может привести видно из пункта 1 статьи 52 Земельного кодекса, гласящего: «Право собственности на здания (строения, сооружения) влечет за собой в установленном законодательством порядке право собственности на земельный участок, который занят указанными зданиями (строениями, сооружениями)».

Таким образом, арендатор, построив дом или сооружение на арендуемой территории ООПТ, в дальнейшем может получить её в собственность. Почему бы не воспользоваться возможностью!?! Ведь законодательство это допускает. Обратимся к статье 23 закона об ООПТ. В пункте 1 этой статьи категорично заявляется, что **«земли особо охраняемых природных территорий**, а также земельные участки иных категорий земель, занятые объектами государственного природно-заповедного фонда, находятся в государственной

собственности и **не подлежат отчуждению**». То же утверждается и в первом предложении пункта 2: «**Изъятие земель особо охраняемых природных территорий не допускается**».

**Однако вторая часть второго предложения шокирует:** «Перевод земель особо охраняемых природных территорий не допускается, **за исключением случаев перевода в земли запаса** для строительства и функционирования объектов туризма». В последнем предложении жесткие формулировки «отчуждение» и «изъятие» заменены более мягким словом «перевод». Но, исходя из содержания статьи 2 Земельного кодекса, это нововведение не исключает возможности изъятия земель ООПТ. Противоречия в законах позволяют манипулировать землями ООПТ. Путем «корректировки» ТЭО давно организованных и функционирующих национальных парков, изменяют существующее зонирование. Территории с жестким режимом пользования переводят в зону с режимом ограниченной хозяйственной деятельности. А из нее осуществляется «перевод» в категорию «земли запаса». И уполномоченные органы для осуществления таких неправомерных действий привлекают частные экспертные организации.

Следует отметить, что при заинтересованном в своей деятельности руководстве учреждений ООПТ и уполномоченного органа этого можно избежать, руководствуясь тем же законом. Согласно пункту 1 статьи 46 «туристская и рекреационная деятельность в государственных национальных природных парках **осуществляется непосредственно государственным национальным природным парком** при наличии у него лицензии на туристскую операторскую деятельность». Зачем в этом случае передавать территорию в аренду? К тому же в пункте 3 статьи 15 указано, что «Здания (строения и сооружения), историко-культурные и другие объекты недвижимости, расположенные на особо охраняемых природных территориях, передаются природоохранным учреждениям на праве оперативного управления». Это подтверждается и в пункте 3 статьи 16: «Здания (строения и сооружения), историко-культурные и другие объекты недвижимости, расположенные на особо охраняемых природных территориях, передаются природоохранным организациям, созданным в форме государственного предприятия, на праве хозяйственного ведения или оперативного управления».

### **Социально-экологический ущерб**

В рекомендациях IV Всемирного конгресса охраняемых территорий говорится, что «создание и содержание охраняемых территорий и использование ресурсов на них и вокруг них должно быть социально ответственным и справедливым»<sup>9</sup>.

Вопреки обещаниям, туристы, сотрудники национальных парков и местные жители практически не получают никакой выгоды от введения аренды<sup>10</sup>.

Результаты влияния хозяйственной деятельности арендаторов и посторонних собственников на естественные экологические системы национального парка выглядят ужасающе.

#### 1. Ущерб от строительства.

Выделяется особая группа арендаторов, которые под предлогом развития туризма возводят в национальных парках дворцы. Если некоторые сооружения на арендованных участках еще можно, хотя и с большой натяжкой, причислить к туристическим, то особняки за трех- или четырехметровыми заборами скорее напоминают бункеры или укрепленные районы (Бутаковское ущелье Иле-Алатауского ГНПП).

При такой хозяйственной деятельности, как правило, не соблюдаются ни строительные, ни санитарные нормы. Естественные экологические системы, мягко говоря, стираются с лица земли. Краснокнижные растения или животные в расчет не принимаются. Образующийся строительный мусор сваливается в соседние ущелья, нередко и на территории национального парка (Малоалматинское ущелье, Алмаарасанское ущелье Иле-Алатауского ГНПП).

#### 2. Ущерб от строительства инфраструктуры.

Раздача в аренду участков неизбежно ведет к созданию транспортной и инженерной инфраструктур, которые требуют дополнительных территорий за пределами арендованных

земель. Создание и эксплуатация этих объектов неизбежно ведет к безвозвратному уничтожению существовавших ранее экосистем.

### 3. Ущерб от заброшенных объектов.

Как показывает практика, многие посторонние собственники и арендаторы разоряются, и созданные ими капитальные сооружения приходят в запустение, разрушаются, превращаются в несанкционированные свалки. Только на территории Иле-Алатауского национального парка имеется несколько десятков брошенных и разрушающихся сооружений, построенных после создания национального парка (Бутаковское ущелье, Тургеньское ущелье Иле-Алатауского ГНПП).

В пункте 5 статьи 46-1 закона об ООПТ говорится: «Вне зависимости от перехода права пользования земельным участком, предоставленным в долгосрочное пользование для осуществления туристской и рекреационной деятельности, за физическими и юридическими лицами **сохраняется обязанность приведения участка в состояние, обеспечивающее сохранность объектов государственного природно-заповедного фонда, и соблюдения требований по охране окружающей среды...**». Но как это можно выполнить?! Ведь сообщества *in situ* уже уничтожены!

### 4. Ущерб от фрагментации экосистем.

Выделение участков под аренду ведется без учета естественных и воссозданных экосистем. В результате этого происходит фрагментация лесных массивов, экосистем, зон обитания животных и произрастания растений. Перекрываются пути миграции животных, уничтожаются места обитания многих видов животных и растений, перебиваются подходы к воде. Даже если в соответствии с пунктом 6 статьи 46-1 закона об ООПТ после окончания срока аренды все сооружения будут демонтированы и удалены, то естественные экологические системы восстановить невозможно. В лучшем случае воспроизведутся экосистемы, подобные существовавшим ранее.

### 5. Ущерб от превышения экологической емкости.

Участки сдают арендаторам без учета экологической емкости территорий. В результате, часто арендованные участки превращаются в сплошные поселения. Это подрывает нормальное функционирование экосистем и препятствует их воспроизводству. На таких участках происходит быстрая деградация травянистой растительности и почвы, гибнут деревья и кустарники, исчезают животные, пересыхают водные источники (Большое Алматинское ущелье Иле-Алатауского ГНПП).

### 6. Ущерб от выпаса скота.

Выпас скота ведет практически к полному вытеснению диких животных из районов выпаса, к уничтожению естественной растительности и внесению на территорию национального парка чужеродных видов растений и животных.

Так как в большинстве случаев выпас скота ведется бесконтрольно, он приводит к разрушению почвенного покрова, способствует развитию эрозии почв, загрязнению водных источников (Каскеленское ущелье Иле-Алатауского ГНПП, Долина замков Чарынского ГНПП).

### 7. Ущерб от загрязнения и разрушения естественных водных объектов.

В ряде мест арендованные участки располагаются прямо на берегу водных объектов. Сооружения, построенные на этих участках без учета санитарных и экологических нормативов, вопреки требованиям Водного и Экологического кодексов, становятся источниками химического и биологического загрязнения водных источников.

Русла рек подвергаются изменениям и огораживанию. Естественные берега «облагораживают», без учета их значения для жизни животных и растений. Меняют системы стока паводковых вод и гидрологический режим речных долин (Большое Алматинское ущелье Иле-Алатауского ГНПП).

### 8. Ущерб от загрязнения воздуха.

Резко возросло загрязнение воздуха, источниками которого являются транспортные средства, строительная техника, производственные помещения ресторанов, кафе, отелей,

коттеджей, саун. Увеличивается количество пыли, поднимающейся с обочин асфальтированных и грунтовых дорог, во множестве проложенных арендаторами к своим участкам (Большое Алматинское ущелье Иле-Алатауского ГНПП, Долина замков Чарынского ГНПП).

#### 9. Ущерб от шумового загрязнения.

Шумовое загрязнение стало одним из постоянных факторов нарушения природоохранного режима в национальных парках. Источниками загрязнения являются строительная техника, автомобили, беспилотные летательные аппараты, различные моторизованные прогулочные средства (например, моторные лодки на озере Иссык, которое граничит с Алматинским заповедником). В многочисленных ресторанах и кафе гремит музыка (Долина замков Чарынского ГНПП).

#### 10. Ущерб от утраты естественной привлекательности.

Арендаторы настолько сильно видоизменяют природные ландшафты, что ряд ущелий теряет свою природную привлекательность. Сами туристические объекты превращаются в пункты приема пищи на фоне относительно нетронутой природы. Это особенно бросается в глаза по выходным дням, когда сотни машин паркуют у ресторанов и кафе. На территориях, арендованных под гостиницы, рестораны, кафе, почти полностью отсутствуют птицы и звери. Скучная растительность, вытопанные берега водоемов довершают картину.

#### 11. Ущерб от создания препятствий для свободного передвижения туристов.

Основными препятствиями являются многочисленные ограждения, установленные арендаторами и посторонними собственниками, которые перекрывают проходы к тропам, дорогам, достопримечательностям национальных парков. В отдельных местах ограждения полностью перекрывают проход к природным объектам, делая недоступными для туристов значительные территории. Администрации парков даже не пытаются пресечь подобные действия. Закон об ООПТ не квалифицирует такие действия как незаконные. Поэтому арендаторы не несут никакой ответственности за создание объектов, наносящих ущерб туристической деятельности национальных парков.

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

#### 12. Ущерб от отсутствия учета услуг, предоставляемых арендаторам.

Не ясно, должны ли арендаторы помимо тех платежей, которые предусматриваются за пользование арендованными участками по закону об ООПТ, платить за другие ресурсы парков, которые они постоянно используют. В частности, вопрос касается внутрихозяйственных дорог и водных ресурсов парка.

#### 13. Ущерб имиджу национальных парков.

Действия арендаторов наносят ущерб самой идее сохранения природы путем организации национальных парков. Многие посетители возмущены поборами, которые с них взимают арендаторы. Они требуют плату даже за лужайки, так как земля, по их мнению, взята в аренду. «Вот такой он, сервис по-казахстански, цель которого – не обслужить клиента качественно, а, напротив, сделать все, чтобы он больше не воспользовался вашими услугами»<sup>11</sup>.

Последние 10-15 лет в СМИ регулярно появляются материалы о недовольстве посетителей парка действиями арендаторов и посторонних землепользователей<sup>12</sup>. Вот, например, материал с сайта Today.kz: «Вопрос Елены: «Прошу обратить внимание на экопост в ущелье Алмаарасан. Мне кажется, что цена за въезд 200 тенге с человека завышена, при том, что не всегда выдают талон или фискальный чек. На каких основаниях взимается плата за отдых вдоль речки Казачки? Аренда беседки стоит 3000 тенге. Есть ли у

этих людей документы, что земля вдоль реки принадлежит им? Насколько мне известно, береговая линия никак не может являться чьей-то собственностью»<sup>13</sup>. Администрация парка вынуждена теперь не только охранять природу, но и охранять туристов от недобросовестных арендаторов<sup>14</sup>.

Затянувшийся конфликт между посетителями парков и арендаторами свидетельствует, во-первых, о том, что ни парламент, ни специально уполномоченные ведомства, ни администрации парков не предпринимают действенных мер для его разрешения. Во-вторых, это подтверждает, что противоречия в законах являются серьезным препятствием для развития туризма.

#### 14. Ущерб от техногенных катастроф.

Практически неконтролируемая деятельность арендаторов в национальных парках значительно увеличивает угрозу возникновения техногенных катастроф. Арендаторы подрезают склоны, уничтожают растительный покров, изменяют русла рек, увеличивают пожарную опасность, провоцируют эрозию почв. Не сдерживаемые травянистой и древесно-кустарниковой растительностью обильные осадки приводят к паводкам. Ярким примером являются дождевые паводки, которые стали возникать в результате выравнивания склонов, проводившегося для улучшения горнолыжных трасс на горнолыжном курорте «Чимбулак». На склонах полностью уничтожена растительность и почва. Из-за этого во время паводка пострадала автомобильная дорога. Затем потребовались значительные средства для ее ремонта и для строительства защитной плотины. Ущерб национальному парку даже не пытались подсчитывать.

#### 15. Ущерб от нарушения конвенций.

В законе об ООПТ не оговаривается особый режим охраны для территорий и видов живых организмов, попадающих под действие международных конвенций. Даже водно-болотные угодья, «имеющие международное значение, включаются в состав особо охраняемых природных территорий». На них «устанавливаются заповедный и заказной виды режима или регулируемый режим хозяйственной деятельности» (статья 75).

Таким образом, арендаторы могут получить земельные участки и в национальных парках, внесенных, например, в Список всемирного наследия. Тем более, что в законе не оговариваются особые условия охраны территорий, внесенных в предварительный перечень для номинации в Список всемирного наследия.

Закон не требует при зонировании парков учитывать, что они могут быть внесены в предварительный перечень для номинации в Список всемирного наследия. Например, Иле-Алатауский ГНПП был внесен в предварительный Список всемирного наследия от Республики Казахстан в 2002 году. Несколько лет спустя без соответствующего обоснования было проведено новое зонирование национального парка. В результате была значительно расширена зона ограниченной хозяйственной деятельности, земли которой могут быть сданы в аренду.

Естественно, что в законе об ООПТ нет норм, обязывающих арендаторов соблюдать условия конвенций. Неконтролируемая деятельность арендаторов в национальных парках сильно снижает вероятность включения последних в Список всемирного наследия.

#### 16. Ущерб от несовершенства правовой системы.

Размер ущерба от названных выше видов деятельности арендаторов никто не подсчитывает. Да и как можно оценить тысячи гектаров экологических систем, уничтоженных ради обжорства на природе, гонок на внедорожниках и браконьерства. Как писал американский экономист Пол Самуэльсон: «...Горе той культуре, которая разрушает свои памятники славы и усеивает сельские просторы стойками для продажи жареных кур и горячих сосисок». А мы покрываем свои природные национальные парки, не только торговыми прилавками, но и руинами, свалками, особняками, парковками и прочими неприглядными заведениями во имя эгоистических интересов.

Главными причинами вышеперечисленных видов ущерба являются плохое законодательство и плохое соблюдение законов на всех уровнях, начиная с простых граждан



и заканчивая специально уполномоченными государственными органами. В результате этих правовых, мягко говоря, недоработок национальным паркам наносится серьезный вред.

### **Почему депутаты пренебрегают вопросами охраны природы?**

Почему парламент принимает такие несовершенные законы? Потому что плохие законы и их безобразное соблюдение выгодны! Остается только выяснить: кому? В первую очередь тем, кто использует механизм аренды в качестве способа приватизации земли. Чтобы завуалировать этот процесс, производится сокрытие информации об арендованных участках, о границах национальных парков, о посторонних собственниках и о доходах от аренды.

### **Не принимая в расчет природу.**

ЮНЕП, Римский клуб, Международное общество экологической экономики, Международный союз охраны природы, Фонд новой экономики, Гринпис, Друзья земли, университеты и многие другие научные и общественные организации выпустили тысячи статей и книг, обобщающих лучшие мировые достижения в сфере защиты природы. На основании их разработок передовой опыт используется для улучшения работы национальных парков и заповедников. Одним из главных принципов устойчивого использования природы является учет и рациональное потребление природных богатств, которое не разрушает и не истощает экологические системы.

Парадокс арендных отношений в национальных парках Казахстана заключается в том, что мировой опыт не принимается во внимание, а арендаторы уничтожают саму основу туризма и своего бизнеса, на которой должно строиться их благополучие. Туристы хотят посетить природный парк, а оказываются в обычной придорожной забегаловке. Хозяева особняков также хотят жить поближе к природе в укромном тихом уголке, окруженном лесом и лугами, не считаясь с зонированием территории.

Ресторанный «туризм», расплзающийся по территориям национальных парков – это яркий пример разрушительного для национальных парков бизнеса. Например, по территории Чарынского национального парка в Долине замков к реке шла узкая тропинка. Вокруг росло множество кустарников и трав.

Сейчас вся растительность на берегу уничтожена. Стоит дешевая забегаловка, несколько хижин в африканском туземном стиле, шашлычная, туалет, парковка и грохочет музыка. По каньону курсируют внедорожники, уничтожая остатки растительности и поднимая облака пыли. Пейзаж дополняют торчащие повсюду плакаты и мусорные бачки. Зачем туристам такой отдых?

На какой продукт в данном случае ориентирован турист? Подобные харчевни на берегах рек расположены по всему городу Алматы. Стоит ли трястись две сотни километров мимо убогих поселков по разбитым дорогам, чтобы наглотаться пыли и поесть в дешевом ресторане?

Можно ли подобный бизнес называть дружественным природе? В данном случае она играет роль приманки. Собственно естественные достопримечательности в подобных местах или отсутствуют, или в значительной степени утрачены. Посетители не могут купить ни карты, ни открытки, ни фильмы, ни альбомы о национальных парках. Арендаторы не проводят природоохранные мероприятия. Не учитывается экологическая емкость территории. Чем больше посетителей, тем лучше арендатору. И вовсе не учитываются экологические услуги, которые экологические системы национальных парков поставляют жителям Казахстана. Например, чистая вода и свежий воздух.

Прямо противоположным примером, который показывает, как именно нетронутые территории приносят доход, является объект всемирного наследия национальный парк на Галапагосских островах (Республика Эквадор). Люди со всего мира приезжают посмотреть на богатое разнообразие растительного и животного мира. На островах, входящих в национальный парк, запрещено размещение туристических объектов, кроме троп и причалов.

Посетителей привозят на судах. Гостиницы, рестораны и развлекательные заведения расположены в городах и на туристических морских лайнерах<sup>15</sup>. Национальный парк приносит солидные прибыли и делает существенный вклад в экономику страны.

Наши национальные парки живут на дотациях и не могут окупить даже сами себя. Тем временем природные системы стремительно разрушают под благовидным предлогом развития туризма.

### **Наши требования.**

Как показывает практика, законодательство страны не позволяет эффективно защищать наиболее ценные природные комплексы. Другой причиной разрушения национальных парков является грубое нарушение закона практически всеми ветвями государственной власти, предпринимательскими структурами и населением. В связи с этим мы считаем, что необходимо внести существенные изменения в законодательство.

Наша организация подготовила и направила в парламент в 2016, 2017 и 2018 годах замечания на действующий закон «Об особо охраняемых природных территориях» (Чем плох закон, и почему он не защищает национальные парки?: <http://esgrs.org/?p=13769>).

Мы считаем, что в первую очередь необходимо внести в закон следующие изменения.

1. Дополнить пункт 1 статьи 14 закона словами: «В целях эффективной организации содержания и охраны особо охраняемые природные территории подразделяются на следующие категории: международного, республиканского и местного значения.

ООПТ международного значения – территории, включенные в Список всемирного природного наследия ЮНЕСКО, или на которые распространяется действие иных международных соглашений, ратифицированных Республикой Казахстан. На них расположены объекты выдающегося универсального, культурного и природного значения, требующие особого режима охраны».

Данная поправка приведет закон об ООПТ в соответствие со статьей 26 закона «**Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия**», которая также регулирует использование и охрану объектов всемирного наследия<sup>16</sup>.

2. Ввести в закон статью о более строгом природоохранном режиме для территорий, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, или на которые распространяется действие иных международных соглашений.

Названная категория ООПТ должна регулироваться нормами международного законодательства и нормами национального законодательства, учитывающего требования международного законодательства.

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ.** Ввести в закон об ООПТ статью о выводе из границ ООПТ республиканского значения всех сторонних земельных собственников, получивших земельные участки в границах особо охраняемых территорий, после их создания и без разрешения Правительства.

Ввести в закон об ООПТ статью о выводе (выкупе) из границ ООПТ республиканского значения, включенных в Список всемирного наследия и Список водно-болотных угодий международного значения, а также других территорий, на которые распространяется действие иных международных соглашений, ратифицированных Республикой Казахстан, всех сторонних земельных собственников, независимо от срока получения земельных участков.

3. Запретить изменение функционального зонирования действующих национальных парков на основе так называемых «корректировок технико-экономических обоснований».

4. Запретить аренду земельных участков в национальных парках.

5. Вывести с территорий национальных парков и заповедников посторонних земельных собственников.

6. Ввести категорический запрет на вмешательство местных органов власти в деятельность заповедников и национальных парков.

7. Устранить коллизии в упомянутых нормативных правовых актах.

8. Обеспечить установку и обозначение в натуре знаками границ особо охраняемых природных территорий и их охранных зон. Знаки должны быть установлены в пределах видимости.

В заключение хотелось бы вновь обратиться к вопросу, с которого начинается этот материал. То упорство, с которым чиновники и бизнесмены уничтожают природную среду, наводит на мысль, что это делается осознанно с единственной целью – извлечь максимальную прибыль.

Что же в таком случае представляет собой аренда в национальных парках Казахстана? Это – «массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы, земельных или водных ресурсов, а также совершение иных действий, вызвавших или способных вызвать экологическое бедствие или чрезвычайную экологическую ситуацию». Но именно так в 169 статье Уголовного кодекса<sup>17</sup> определяется экоцид.

Сейчас аренда больше похожа на это определение. Что же будет дальше? Это во многом зависит от нас.

---

<sup>1</sup> В Лесном кодексе (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 года) и законе «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 года) не используется термин «аренда». Но в Земельном кодексе (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 года) в пунктах 1 и 2 статьи 35 говорится: «1. Земельный участок может быть предоставлен гражданам и юридическим лицам на праве временного возмездного землепользования (аренды) или на праве временного безвозмездного землепользования. 2. ... Право временного возмездного землепользования (аренды) может быть краткосрочным (до 5 лет) и долгосрочным (от 5 до 49 лет)».

Статья 37 Земельного кодекса так и называется «Право временного возмездного землепользования (аренды)». В первом пункте этой статьи говорится: «Право временного возмездного (краткосрочного и долгосрочного) землепользования (аренды) земельным участком может предоставляться гражданам, негосударственным юридическим лицам, а также международным организациям». Земельным кодексом предусмотрена и субаренда. Статья 38. «Право вторичного землепользования (субаренда)».

То есть – возмездное землепользование и есть аренда. Поэтому замена в вышеуказанных законах понятия «аренда» на «пользование» не меняет сути заключаемой сделки.

<sup>2</sup> И.Шутов. О лесном доходе России. Лесной журнал. 2001, №5-6, с.154: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-lesnom-dohode-rossii> (дата обращения 08.12.2017 года).

<sup>3</sup> Методические указания для расчета ставок платы за лесные пользования в государственном лесном фонде и в особо охраняемых природных территориях. Утверждены приказом исполняющего обязанности Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 12 июня 2009 года № 344.

Правила расчета ставок платы за лесные пользования в государственном лесном фонде и в особо охраняемых природных территориях. Утверждены приказом исполняющего обязанности Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 12 июня 2009 года № 344.

<sup>4</sup> В законе «Об особо охраняемых природных территориях» в статье 34 имеется очень интересный пункт. В нем говорится, что источниками финансирования ООПТ могут быть «пожертвования, добровольные взносы физических и юридических лиц, **в том числе за наносимый и (или) неизбежный вред объектам государственного природно-заповедного фонда** при ведении ими хозяйственной и иной деятельности» (пункт 4). Много ли добровольных взносов сделали те, кто уничтожил всю растительность и почву в урочище Чимбулак, при строительстве горнолыжных трасс?

<sup>5</sup> Земельный кодекс. Статья 12 пункт 40): «Базовая ставка платы – нормативная цена земельного участка для определения его кадастровой (оценочной) стоимости при предоставлении государством права частной собственности на земельный участок или продаже права временного возмездного землепользования (аренды)».

<sup>6</sup> Закон «Об особо охраняемых природных территориях». Статья 23, пункт 2-2.

<sup>7</sup> Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 года).

<sup>8</sup> Закон РК «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.06.2017 года).

<sup>9</sup> Parks for life: report of the fourth World Congress on National Parks and Protected Areas, 10-21 February 1992 – Gland, IUCN, 1993, p.35, Recommendation 6: <https://portals.iucn.org/library/node/6584> (дата обращения 6.01.2018 года).

<sup>10</sup> А.Альбекова. Национальные парки «заживут» по-новому: <http://www.abctv.kz/ru/news/nacionalnye-parki-%C2%ABzazhivut%C2%BB-po-novomu> (дата обращения 20.10.2017 года).

---

<sup>11</sup> А.Калымов. Антитуризм. Казахстанская правда: <http://www.kazpravda.kz/fresh/view/antiturizm1> (дата обращения 12.10.2017 года).

<sup>12</sup> Г.Бендицкий. Парк ФОРБСкого периода. Время: <http://www.time.kz/news/archive/2008/09/11/6681> (дата обращения 20.10.2017 года).

<sup>13</sup> Что портит жизнь алматинцам. Вечерний Алматы: <http://vecher.kz/how2live/chto-portit-zhizn-almatintsam-24> (дата обращения 20.09.2017 года).

<sup>14</sup> Недобросовестных арендаторов будут наказывать в Тургеньском ущелье. Today.kz: <http://today.kz/news/turizm/2017-08-04/747519-nedobrosovestnyih-arendatorov-budut-nakazyivat-v-turgenskom-uschele>(дата обращения 20.09.2017 года).

<sup>15</sup> М.Honey. Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise? – Washington – Covelo, 1999, pp. 105-108.

<sup>16</sup> Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года № 1488-ХІІ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.05.2017 года).

«Статья 26. Отнесение памятников истории и культуры к категориям памятников международного, республиканского и местного значения.

В целях эффективной организации учета и охраны памятников истории и культуры памятники подразделяются на следующие категории:

1) памятники истории и культуры международного значения, представляющие историческую, научную, архитектурную, художественную и мемориальную ценность, включенные в Список Всемирного Культурного и Природного Наследия ЮНЕСКО».

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 года).