

**Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 ноября 2000
года N 1692 О Концепции развития и размещения особо охраняемых природных
территорий Республики Казахстан до 2030 года**

В целях сохранения и восстановления биологического разнообразия и естественных экологических систем Правительство Республики Казахстан ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию развития и размещения особо охраняемых природных территорий Республики Казахстан до 2030 года.
2. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

Премьер-министр Республики Казахстан

К.Токаев

**Одобрена
постановлением Правительства
Республики Казахстан
от "10" ноября 2000 года N 1692**

**КОНЦЕПЦИЯ
развития и размещения особо охраняемых природных
территорий Республики Казахстан до 2030 года**

Введение

Современной биологической наукой установлено, что глобальное нарушение экологического равновесия неминуемо влечет за собой катастрофические последствия для окружающей среды, которая является составной частью биосферы.

Учитывая ответственность за сохранение биологического разнообразия и рационального использования биологических ресурсов, постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 19 августа 1994 года N 918 была одобрена Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992).

Главная задача сохранения биологического разнообразия, определенная настоящей Конвенцией - это, прежде всего, сохранение всего многообразия микроорганизмов, растительного и животного мира, а также естественных экологических систем, не допуская их потерь в результате хозяйственной и иной деятельности.

Наиболее эффективной мерой сохранения эндемичных, редких и исчезающих видов, уникальных, эталонных участков и, в целом, естественных природных экосистем мировым сообществом признано создание сети особо охраняемых природных территорий.

Наличие особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ) является гарантом и источником восстановительного потенциала окружающей среды.

В связи с современными преобразованиями хозяйственного механизма в сельском хозяйстве коренным образом изменяются условия и формы использования земельного фонда Республики Казахстан. С одной стороны, активно идет процесс дифференциации землевладения и землепользования, создаются мелкие крестьянские и фермерские хозяйства, разукрупняются сельскохозяйственные предприятия. С другой стороны, из года в год ухудшается качественное состояние земельного фонда, растительного и животного мира в природной среде в связи с повышением техногенных нагрузок и нерационального использования природных ресурсов.

В этих условиях назрела необходимость определения стратегии дальнейшего развития ООПТ, изыскание новых подходов и моделей управления на основе Стратегии "Казахстан - 2030", Законов Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" и "Об особо охраняемых природных территориях".

2. Цель Концепции

Целью настоящей Концепции является дальнейшее развитие и размещение сети ООПТ на период до 2030 года, направленных на сохранение и восстановление естественных экосистем на территории республики, поддержание экологического равновесия и выявление закономерностей естественного развития природных комплексов и их компонентов.

3. Основные задачи Концепции

Основными задачами настоящей Концепции являются:

- сохранение целостности естественных экосистем, эталонных и уникальных природных комплексов и других объектов природного наследия;
- восстановление нарушенных природных комплексов и объектов;
- разработка и внедрение научных методов сохранения природных комплексов в условиях целевого использования ООПТ;
- организация сети ООПТ;
- осуществление государственного регулирования в области ООПТ;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха в природных условиях, дальнейшее развитие туризма и рекреации с учетом вида ООПТ, его функциональных зон, социально-экономических факторов и интересов местного населения;
- организация экологического просвещения населения.

4. Оценка существующей сети ООПТ

Сеть ООПТ представляет собой территориальное сочетание функционально и территориально взаимодополняющих друг друга охраняемых территорий, организованных с учетом естественной физико-географической структуры региона и взаимодействия с различными видами хозяйственной деятельности. Конечной целью развития сети ООПТ является обеспечение условий устойчивого социально-экономического развития на основе сохранения и улучшения условий среды и состояния биологического разнообразия.

Оценка существующей сети ООПТ является основой для выявления приоритетов, разработки программ и планов мероприятий по развитию ООПТ. Анализ может независимо строиться по сетке физико-географического, климатического, ботанико-географического районирования и на зонально-географической основе.

Наиболее общие параметры, подлежащие оценке, это: общее число ООПТ и их распределение по отдельным видам; процент площади, охваченной особой охраной; средний геометрический размер охраняемой территории; среднее расстояние между охраняемыми территориями. Эти параметры сами по себе будут изменяться от физико-географических и социально-экономических свойств региона и дадут возможность оценить уровень эволюционного состояния сети.

В соответствии с Законом Республики Казахстан "Об особо охраняемых природных территориях", в зависимости от целей, режимов охраны и особенностей использования выделены 13 видов особо охраняемых природных территорий: государственные природные заповедники, включая биосферные, государственные национальные природные парки, государственные природные парки, государственные памятники природы, государственные заповедные зоны, государственные природные заказники, государственные зоологические парки, государственные ботанические сады, государственные дендрологические парки, леса особо охраняемых природных территорий, водоемы, имеющие особое государственное значение или особую научную ценность, водно-болотные угодья, имеющие международное значение, участки недр, представляющие особую экологическую, научную, культурную и иную ценность и иные виды ООПТ.

В настоящее время в Казахстане созданы и функционируют 9 государственных природных заповедников, 6 государственных национальных природных парков, 3 государственных зоологических парка, 7 государственных ботанических садов, 3 водно-болотных угодья международного значения, включенные в список Рамсарской Конвенции и определены 150 водоемов, имеющие государственное значение.

Среди всех видов ООПТ ведущую роль в сохранении биологического разнообразия занимают государственные природные заповедники (далее - заповедники) и государственные национальные природные парки (далее - национальные парки).

Размещение заповедников и национальных парков по природным зонам

1. Заповедники:

Общая площадь заповедников составляет 894,2 тыс. гектаров, национальных парков - 724,9 тыс. гектаров, что составляет всего лишь 0,59 % от общей территории Республики Казахстан.

Структура ООПТ определяется степенью хозяйственной освоенности природных территорий и уровнем социально-экономического развития региона. В районах с интенсивной

хозяйственной деятельностью значительный удельный вес занимают ООПТ небольших размеров, в то время как в регионах с низкой плотностью населения и малой интенсивностью хозяйственной деятельности такие ООПТ могут практически отсутствовать.

Существующие ООПТ целесообразно рассматривать как частично самоорганизующуюся систему, развитие которой определяется соотношением и взаимодействием функций природопользования и сохранения биологического разнообразия, физико-географическими условиями, уровнем антропогенного преобразования природы, социально-экономическими отношениями, текущими приоритетами, как, в целом, в стране, так и в конкретном регионе.

В 9 заповедниках Казахстана из 178 видов млекопитающих охраняется 140 (78,6%), из них 22 вида занесены в Красную Книгу или 61% от общего списка млекопитающих в этой книге. Требуется создание ООПТ в местах обитания архара алтайского, центрально-казахстанского, каратауского и кзылкумского. Недостаточно охраняемых территорий для пустынных млекопитающих - джейрана, манула, каракала и перевязки. Ненадежно защищен сайгак, нет охраняемого резервата в местах окота этих ценных копытных. Совсем не встречаются на заповедных территориях 37 видов (21,1%) млекопитающих, в том числе 12 видов, занесенных в Красную книгу. Среди них выхухоль, лесная куница, европейская норка, обитающие в долине реки Урал, гигантский слепыш, живущий в Волго-Уральских песках, сурок Мензбира - эндемик западного Тянь-Шаня. Единственное морское млекопитающее - каспийский тюлень - лишь частично защищен заповедной зоной, которая не имеет статуса юридического лица, в северной части Каспийского моря.

В заповедниках гнездятся 346 видов птиц, что составляет 87,4 % от всех гнездящихся птиц в республике. Среди них 39 редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, что составляет 76,5%. Однако, лишь немногие из них обеспечены соответствующей охраной. Это беркут, филин, гнездящиеся в 6 из 9 заповедников, а также фламинго, самая северная в Евразии единственная колония, которая охраняется в Кургальджинском заповеднике. Недостаточно созданы охраняемых территорий в местах обитания кудрявого пеликана, колпицы, каравайки, дрофы, джека, стрепета, серпоклюва, чернобрюхого рябка и ряда других краснокнижных птиц.

В заповедниках встречаются представители 31 вида пресмыкающихся (63,2% герпетофауны Казахстана). Здесь из краснокнижных видов рептилий встречаются всего 3 вида из 10: желтопузик и краснополосый полоз - в Аксу-Джабаглинском заповеднике и четырехполосый полоз - в Устюртском.

Из 104 видов рыб в водоемах казахстанских заповедников обитают только 23 (22,1%), что вполне объяснимо недостаточностью заповедников, специализированных на сохранение гидроценозов.

Таким образом, подзона опустыненных степей степной зоны не имеют режима особой охраны. Южные (умеренно-теплые) пустыни лишь фрагментарно представлены в Устюртском заповеднике, но типичные сообщества редких видов солянок и других растений, редкие и исчезающие виды животных остаются незаповеданными. Не охвачены охраной уникальные типы растительности и животный мир Южного Алтая, Саур-Тарбагатай, богатые реликтовыми и эндемичными видами сообщества среднегорий Каратау, Кетменя, Кунгей и Джунгарский Алатау, поймы рек Иртыш, Иргиз, а также поймы и дельты рек Урал и Или.

5. Развитие сети ООПТ

Развитие сети ООПТ реализуется на основе следующих теоретических положений ландшафтной экологии: 1) об узлах (ядрах) и коридорах; 2) о территориальных взаимодействиях между узлами; 3) о границах охраняемых территорий и их влияния на потоки объектов окружающей среды и взаимодействия между ними.

В качестве базовых положений используются следующие представления ландшафтоведения и физической географии:

1) иерархическая организация природно-территориального комплекса; 2) связи и отношения между компонентами, как основа формирования территориальной структуры природы и всех видов хозяйственной деятельности; 3) представление о ландшафтном каркасе как основе, обеспечивающей стабильность структуры и функционирования всего региона.

Развитие сети основывается также на следующие базовые положения теории биологического разнообразия: 1) выделение различных форм биологического разнообразия - экологическое и таксономическое разнообразие, включая ландшафтный, экосистемный,

видовой, популяционный уровни экологического разнообразия; 2) связь между уровнями разнообразия; 3) зависимость биологического разнообразия от окружающей среды; 4) представление о биологическом разнообразии как о ресурсном потенциале экономического развития и национальном достоянии.

Вышеотмеченные базовые положения, взаимно дополняющие друг друга, определяют направление и характер реализации разрабатываемых программ по развитию и размещению ООПТ для осуществления целей настоящей концепции. В этих программах будет оцениваться современное состояние ООПТ, обосновываться пути их последовательного развития, определяться перечень проектируемых ООПТ и их размещение, а также будут рассчитываться финансовые, людские и технические ресурсы.

Развитие сети ООПТ республиканского значения должно быть осуществлено путем разработки отраслевой (секторной) программы.

Организация ООПТ местного значения будет осуществляться региональными программами, дополняющими отраслевую программу.

Естественные экологические системы, встречающиеся весьма редко и дающие ценную информацию для сопоставлений, являются потенциальными объектами государственного природно-заповедного фонда.

Нарушенные природные комплексы и объекты, преобразованные в результате хозяйственной деятельности, также имеют немаловажное значение. Интерес к таким территориям определяется тем, что в настоящее время не изучен в достаточной мере естественный ход их восстановительного процесса.

Размещение ООПТ требует отображения как условий, в которых основные ценозообразующие виды находятся в области своего глобального экологического оптимума, так и в области их экологических границ - на относительно однородных равнинах и в сложном горном рельефе, в районах исторических путей расселения видов и в центрах биологического разнообразия. Все эти условия определяют эффективность реализации различных функций, возложенных на ООПТ.

По результатам комплексных исследований по оценке природных территорий последних лет рекомендуется организация ООПТ во всех природных зонах. Ориентировочная их площадь будет составлять 10100 тыс. га.

Размещение проектируемых ООПТ по природным зонам

Кроме этого, требуется восстановление государственных природных заказников республиканского значения на площади более 5700 тыс. га и памятников природы на площади 6,2 тыс. га.

Таким образом, в перспективе общую площадь ООПТ намечается довести до 17490 тыс. га, которая будет занимать 6,4 % территории Республики Казахстан, в том числе площади заповедников - 1,6%, национальных парков - 1,4%, государственных природных заказников и памятников природы - 3,4%.

Размеры ежегодного финансирования по содержанию и обустройству создаваемых особо охраняемых природных территорий будут корректироваться в зависимости от предусматриваемых на эти цели в государственном бюджете средств.

6. Система управления ООПТ

Общей стратегической целью системы управления является совершенствование системы управления и полноты реализации всех функций ООПТ. Многофункциональный характер ООПТ определяет неизбежность сложной структуры системы управления. Вместе с тем можно определить некоторые общие принципы ее организации:

функции ООПТ регулируются органами государственного управления;

существует орган государственного управления, координирующий деятельность ООПТ и ответственный за развитие сети ООПТ, совершенствование законодательной базы и разработку подзаконных нормативных правовых актов.

В настоящее время многофункциональность ООПТ определяет ведомственный характер структуры управления.

Управление научными исследованиями осуществляется следующим образом: фундаментальные научные исследования на ООПТ проводятся под руководством центрального исполнительного органа в сфере науки, при этом уполномоченный орган по ООПТ занимает второстепенное место. При проведении прикладных научных исследований ведущая роль возлагается на уполномоченный орган.

Система управления, с одной стороны, повышает свою социально-экономическую значимость через развитие отношения человека с окружающей средой, а с другой, в рамках собственной структуры готовит предложение по совершенствованию государственного управления.

7. Основные принципы использования ООПТ

Характер использования ООПТ определяется видом и размером охраняемой территории, особенностями физико-географических условий, состоянием охраняемых экосистем и взаимодействием охраняемых территорий и их компонентов с экосистемами окрестных территорий.

По способам и механизмам реализации воздействия на охраняемые территории в целях их использования можно подразделить на следующие основные виды:

пассивное воздействие - специальные меры для охраны территорий от пожаров, внедрения чуждых видов организмов в природную среду и традиционная хозяйственная деятельность;

активное воздействие - регулирование на уровне популяции (через изъятия части популяций, интродукция, искусственное разведение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и последующий их выпуск в природную среду), регулирование на уровне экосистем и сообществ, другие виды рекреационной и ограниченной хозяйственной деятельности.

Во многих случаях, воздействие на ООПТ, особенно на заповедные экосистемы, целесообразно рассматривать как крайнюю меру, допустимую в случаях, когда естественное развитие природы принципиально противоречит целям организации ООПТ. При этом, всегда необходимо иметь в виду, что охраняемые территории созданы, в первую очередь, для сохранения биологического разнообразия. В связи с этим введению любого активного воздействия должно предшествовать максимально полное, научно обоснованное исследование, ориентированное на выявление действующих механизмов воздействия, построение оптимальной модели объекта воздействия и проверки ее прогнозных возможностей. На основе этой модели можно рассчитывать масштабы, территориальную конфигурацию, время и характер воздействия при обеспечении необходимого контроля его последствий.

8. Основы организации охраны ООПТ

Эффективность охраны ООПТ, прежде всего, обеспечивается их взаимодействием с местным населением, его отношением к ним и качеством разъяснительной работы. Охрана может препятствовать только редким случаям нарушений, но не в силах эффективно противостоять массовому антропогенному давлению. Обычно конфликты со службой охраны возникают вследствие наличия давних традиций и экономической необходимости использования населением местных биологических ресурсов, в первую очередь, ягод, грибов, уникальных условий рекреации, охотничьих и рыбных ресурсов. Противостоять этим воздействиям в местах особой высокой концентрации ресурсов при значительной их территориальной доступности практически невозможно. Поэтому, наряду с усилением охраны, повышением требований к работе службы охраны, необходимо проведение разъяснительной работы с населением.

9. Основные принципы организации научно-исследовательских работ и экологического мониторинга

Система ООПТ в первую очередь должна развивать направления науки, связанные с изучением состояния и проблемы охраны биологического разнообразия, экологическим нормированием и экологическим мониторингом. Научные исследования должны проводиться по следующим основным направлениям; инвентаризация и изучение объектов государственного природно-заповедного фонда, разработка научно обоснованных мер по их охране и восстановлению, изучение естественного течения природных процессов и влияния режимов охраны на экологические системы, разработка научных основ заповедного дела, охраны окружающей среды, рационального природопользования, разведения редких и

находящихся под угрозой исчезновения видов животных, селекции и размножения дикорастущих и культурных видов растений.

Разработка этих направлений обеспечивается соответствующими разделами фундаментальной науки, освоением современной методологии и методов. Прикладные научные исследования должны сопровождаться достаточно полными теоретико-методологическими разработками, конкретными методическими указаниями и соответствующим обеспечением ими на всех этапах научного процесса.

Система заповедников характеризует природные процессы, состояние и динамику экосистем и их важнейших компонентов на репрезентативной, зонально-географической основе. Поэтому, логично выделение заповедников, специализирующихся на глубоком изучении зонального биологического разнообразия, укомплектованных специалистами по систематике различных таксонов растительного и животного мира.

В национальных парках научные исследования, главным образом, должны быть сосредоточены на изучении биологического разнообразия и влиянии на него различных форм рекреации и хозяйственной деятельности.

Важным организационным принципом являются целенаправленные действия, снижающие последствия территориальной и интеллектуальной изоляции научного коллектива ООПТ.

10. Организация туристической и рекреационной деятельности

Цель реализации этой деятельности - обеспечение активного отдыха населения в природных условиях и ознакомление туристов и посетителей с природными и историко-культурными достопримечательностями.

В национальных парках необходимо внедрить систему регулирования потока туристов и посетителей с учетом рекреационной емкости природных территорий, разработать туристических маршрутов и троп с последующим их обустройством, обеспечить безопасность туристов и посетителей, создать соответствующие инфраструктуры для туристической и рекреационной деятельности и проведение работ, направленных на улучшение эстетических качеств туристических маршрутов и троп.

В заповедниках, в случае достаточной социально-экономической эффективности, необходимо организация в установленном порядке научно-познавательного туризма без угрозы объектам государственного природно-заповедного фонда.

11. Основные направления организации экологического просвещения

К наиболее эффективным формам экологического просвещения на ООПТ относятся: работа со средствами массовой информации, рекламно-издательская деятельность, создание кино- и видеопроизведений, музейное дело и развитие визит-центров для посетителей, экологические экскурсии и акции, школьные лагеря и экспедиции, иные формы работы со школьниками и органами образования.

12. Заключение

Реализация настоящей Концепции позволит целенаправленное развитие и размещение сети ООПТ сохранить, восстановить и последовательно усилить охрану объектов окружающей среды, которые имеют особую экологическую, научную и культурную ценность в качестве природных эталонов, уникалов и реликтов, предмета научных исследований, просвещения, образования, туризма и рекреации. При этом станет возможным динамичное развитие ООПТ путем совершенствования нормативной правовой базы, создания новых ООПТ и проведения научных исследований, мониторинга, туризма, рекреации и экологического просвещения. Это обеспечит стабильность природных компонентов экосистем республики, содержание его на определенном уровне устойчивости, способность к саморегуляции и сохранению многообразия форм живой и неживой природы, в том числе генофонда живых организмов, находящихся на грани исчезновения.