



БИБЛИОТЕКА КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

А. В. Бочарникова

КОРЕННЫЕ НАРОДЫ И ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ: опыт соуправления природными ресурсами

Библиотека
коренных народов Севера
Выпуск 17



Россия
2017

РОССИЙСКИЙ УЧЕБНЫЙ ЦЕНТР
КОРЕННЫХ НАРОДОВ
(РИТЦ/RITC)

Бочарникова А. В. **Коренные народы и особо охраняемые природные территории: опыт соуправления природными ресурсами.** Серия: Библиотека коренных народов Севера, вып. № 17. М., 2017. 142 с.

Редакционная коллегия:

Суляндзига Р. В.
Вронский Н. В.

Макет и дизайн издания:

Сибирцева Н. В.

Дизайн серии:

Романов М. С.

Фото: Александр Хитров

Российский учебный центр коренных народов

Российский учебный центр коренных народов — неправительственная организация, основной задачей которой является поддержка экономического, социального и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ путем предоставления образовательных и консультационных услуг.

Цель Центра — достижение устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, обеспечение их непосредственного участия в экономической деятельности и в процессах принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях. Центр разрабатывает и реализует образовательные программы, ориентированные на экономическое развитие общин коренных народов в разных регионах России.

Центр регулярно проводит курсы для руководителей общин коренных народов по следующим темам:

- Экономическое развитие общин коренных малочисленных народов.
- Бухгалтерский учет.
- Принципы устойчивого развития.
- Право на землю и природные ресурсы (мировой опыт решения проблем коренных народов и опыт реализации интересов коренных малочисленных народов Севера в России).
- Охрана окружающей среды. Культура и наследие коренных народов.
- Основы аборигенного экотуризма.
- Роль коренных малочисленных народов в формировании гражданского общества. Разрешение конфликтов.
- Законодательство.
- Коренные народы в современном мире.
- Учет интересов коренных народов при недропользовании.

Директор Центра — Суляндзига Родион Васильевич.

Контактная информация:

Адрес: 117342, Москва, ул. Бутлерова, 17 Б, офис 303
Телефон: +7 (985) 751-36-36
Эл. почта: mail@csipn.ru
Веб-сайт: www.csipn.ru

РОССИЙСКИЙ УЧЕБНЫЙ ЦЕНТР КОРЕННЫХ НАРОДОВ

**Александра Владимировна
БОЧАРНИКОВА**

**КОРЕННЫЕ НАРОДЫ
И ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ
ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ:
ОПЫТ СОУПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Россия

2017

РОССИЙСКИЙ УЧЕБНЫЙ ЦЕНТР
КОРЕННЫХ НАРОДОВ
(РИТЦ/RITC)

Бочарникова А. В. **Коренные народы и особо охраняемые природные территории: опыт соуправления природными ресурсами.** Серия: Библиотека коренных народов Севера, вып. № 17. М., 2017. 142 с.

Редакционная коллегия:

Суляндзига Р. В.
Вронский Н. В.

Макет и дизайн издания:

Сибирцева Н. В.

Дизайн серии:

Романов М. С.

Фото: Александр Хитров

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. Система особо охраняемых природных территорий в России	7
Глава 2. Российский опыт: противоречия и примеры их устранения	13
2.1. Российский опыт конфликтов: национальные парки «Шорский» и «Удэгейская легенда»	13
2.2. Российский опыт совместного управления: национальные парки «Бикин», «Кенозерский» и «Берингия»	19
Глава 3. Зарубежный опыт совместного управления природными ресурсами ..	31
3.1. Национальные парки в Канаде: от конфликта к созданию системы соуправления	31
3.2. Национальные парки в США	35
3.3. Опыт скандинавских стран	37
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	39
Список источников	42
Приложение 1. Закон «Об особо охраняемых природных территориях»	45
Приложение 2. Положение о национальном парке «Бикин»	52
Приложение 3. Положение о совете ФГБУ «Национальный парк „Бикин“» по вопросам обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	63
Приложение 4. Этнологическая экспертиза материалов комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения «Национальный парк „Бикин“» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край)	72
Приложение 5. Положение о федеральном государственном учреждении «Национальный парк „Кенозерский“»	112
Приложение 6. Принципы Международного Союза Охраны Природы в области защиты прав коренных народов	126
Приложение 7. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года	128

ВВЕДЕНИЕ

Особо охраняемые природные территории (ООПТ) создают для того, чтобы сохранить природу. Коренное население, занятое на территории ООПТ традиционными промыслами — охотой, рыболовством, морским зверобойным промыслом и оленеводством, находится в зависимости от природы. Однако понимание, в какой форме должна осуществляться охрана природы, очень сильно различается у местных жителей и у администрации ООПТ. Поэтому, несмотря на, казалось бы, общие интересы, конфликты между ними не редкость.

Проблемой является то, что коренные малочисленные народы (КМН) привыкли считать землю своей, где охотиться, рыбачить и выпасать оленей можно свободно, как это делали их предки. Когда организуют ООПТ, появляются ограничения и запреты, а территории, на которых занято промыслом местное население, часто приходится покидать. Более того, для жителей часто становится непонятным, где еще можно осуществлять промысел, а где — запрещено. Коренные народы могут оказаться под угрозой исчезновения, если лишатся традиционных охотничьих и рыболовных угодий. В результате создания ООПТ местные жители уезжают в город, их культура исчезает, навыки не разрушающего природу использования ее ресурсов утрачиваются.

В итоге соседство ООПТ и КМН приводит к конфликтам, причины которых различны — не всегда понятны правила поведения в национальных парках: сама система деления территории на зоны противоречит интересам коренного населения, потому что ограничивает их хозяйственную деятельность; кроме того, ограничения трудно воспринимать психологически, ведь еще недавно по родной земле можно было передвигаться свободно. Создание национальных парков сопровождается появлением большого количества туристов. Там, где проживают коренные народы, также есть священные места, в том числе запретные для посещения, а туристы этого часто не знают. Вместо традиционной охоты и рыболовства, обеспечивающих выживание коренных народов, появляются любительский лов или спортивное рыболовство, которые иногда превращаются в коммерческую рыбалку, истощающую ресурсы. Проблем много, они разнообразны, поскольку

разнообразны условия проживания КМН и охраняемые территории, даже в одном регионе.

В то же время у коренных жителей Российского Севера и у ООПТ есть и общие проблемы: незаконные рубки леса, браконьерская охота и рыбалка, варварский сбор дикоросов и т. п. Поэтому важно найти способы гармоничного сочетания интересов коренных народов и задач охраны природы.

На Западе в последние десятилетия сформировались различные формы совместного с аборигенным населением управления территориями, на которых сохранилась дикая природа. Опыт взаимодействия коренного населения с ООПТ есть и в России. В ходе этого взаимодействия формируются структуры соуправления, разрабатываются его правила. Соуправление складывается в результате активности КМН, но требует поддержки со стороны работников ООПТ, структур власти разного уровня, некоммерческих организаций, иногда — бизнеса.

Наша задача заключалась в описании как успешного, так и неудачного опыта соуправления в России и на Западе, в анализе этого опыта, в поиске возможных направлений развития соуправления и в разработке общих рекомендаций по его организации.

Настоящая работа состоит из трех глав. В первой рассматриваются формы ООПТ в России, а также основные принципы соуправления, вторая посвящена российскому позитивному и негативному опыту соуправления — в национальных парках на Европейском Севере (Архангельская область), в Сибири (Горная Шория), на Дальнем Востоке (Приморский край) и на Чукотке.

В третьей главе представлен опыт зарубежных стран. Выбраны страны Северной Америки (США и Канада) и Скандинавии, поскольку и климатические условия, и культура аборигенов в этих странах и в России более или менее совпадают. В первую очередь рассматривается опыт Канады, где государственная политика в отношении коренного населения прошла путь от конфликтов до создания реальной системы соуправления. В США, как и в скандинавских странах, опыт соуправления в национальных парках имеет свою историю.

В Заключении представлен ряд рекомендаций по развитию соуправления в национальных парках России.

ГЛАВА 1.

СИСТЕМА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ

В России коренные малочисленные народы проживают на территории Севера, Сибири и Дальнего Востока, где есть огромные запасы нефти, газа и других полезных ископаемых. В новой политике, как в российской, так и в международной, коренные народы выступают как хранители культурного и биологического разнообразия, сохраняя исконную среду обитания и традиционный образ жизни.

Парадоксальным является тот факт, что угроза для хозяйственной деятельности коренного населения состоит не только в промышленном освоении их исконных территорий или развитии на них туризма, но и в создании ООПТ. ООПТ предназначены для охраны природы, у них нет цели сохранения традиционного образа жизни местного населения — по крайней мере, это не прописано в федеральных законах.

Традиционную экономику коренных народов, основанную на сбалансированном природопользовании, необходимо считать вариантом устойчивого развития. Проблематика устойчивого развития является многоплановой, имеет экономические, социальные, политические и экологические аспекты. Для достижения реального устойчивого развития нужно не только расширять сеть ООПТ, которые частично или полностью исключаются из экономического оборота, но и одновременно создавать условия для продолжения традиционного природопользования коренным населением.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ)

В 2011 году Правительством Российской Федерации была принята «Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий» на основании Экологической доктрины России. В России создание системы ООПТ является распространенной природоохранной практикой, которая имеет длительную историю.

ООПТ — это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где находятся природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное,

эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Специальными решениями органов государственной власти эти участки изъяты полностью или частично из хозяйственного использования, для них установлен режим особой охраны¹.

Типы ООПТ

Всего в России на сегодняшний день (2017 год) насчитывается более двенадцати тысяч ООПТ разных уровней (от федерального до муниципального) и различных категорий.

Выделяют следующие категории ООПТ:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные (последние охраняются не только российскими, но и международными законами);
- национальные парки;
- федеральные заказники;
- региональные природные парки;
- региональные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Федеральная система ООПТ, которая формировалась в течение почти 100 лет, на данном этапе включает 489 ООПТ федерального значения². Совокупная площадь федеральных ООПТ занимает 3,53% территории России.

К категории ООПТ федерального значения относятся заповедники, национальные парки и федеральные заказники.

Наиболее жесткая система регулирования существует у заповедников, поскольку там запрещена любая хозяйственная деятельность; более гибкий режим регулирования у национальных парков и заказников. Тем не менее, они также ограничивают природопользование, включая основные занятия КМН (охоту, рыболовство и собирательство). Поэтому создание заповедников и национальных парков зачастую приводит к нарушению прав коренного населения, которое считает территорию своей, поскольку на протяжении исторического времени коренное население занималось здесь традиционными промыслами.

Национальные парки

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территория которых включает в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях, в том числе посредством регулируемого туризма.

Статус национального парка предполагает, что помимо заповедных зон, где запрещена любая деятельность, есть зоны хозяйственного назначения, зоны, где развивается экологический и/или этнографический туризм. Российское законодательство допускает выделение зон экстенсивного традиционного природопользования.

Практика национальных парков является более распространенной для западных стран. По мере развития форм охраны природы первоначальное содержание понятия национального парка изменилось.

В большинстве стран национальные парки управляются специальными государственными организациями, а их деятельность регулируется особыми законами в рамках лесного, сельскохозяйственного и земельного законодательства. На территории парка ограничена промышленная деятельность, но парк можно посещать в эстетических, рекреационных и познавательных целях, что выгодно для государства, ибо оно получает за это деньги. В зарубежной практике создание и развитие национальных парков сопровождалось строительством инфраструктуры, выселением местных жителей и развитием туризма. Национальные парки создавались, как правило, с целью сохранения редких видов растений и животных, а также уникальных ландшафтов.

В отличие от стран Северной Америки, где важным был именно эстетический критерий, в России в большей степени была развита сеть заповедников, где полностью запрещена хозяйственная деятельность, а принцип организации определялся в основном научными целями. Решение о том, где надо создавать новую ООПТ, зависело от того, где были необходимы меры для предотвращения падения численности популяций тех или иных видов животных.

Новым этапом природоохранной политики в СССР стал период, когда ООПТ стали создавать, чтобы сохранять не только природное, но и культурное наследие: появились природно-исторические музеи-заповедники, природно-исторические парки.

До появления национальных парков в СССР заповедники, помимо своего основного назначения — сохранения природных комплексов, выполняли также просветительские задачи. Такой формы ООПТ для реализации природоохранных задач — просветительских, а еще

¹ Официальный сайт ООПТ России: <http://www.oopt.aari.ru/filter/reset>

² Статистика взята с сайта ООПТ <http://www.oopt.aari.ru/filter/reset>

более, рекреационных — было недостаточно. Пришло время и в СССР создавать национальные парки.

Первый национальный парк в СССР был создан в 1971 году в Эстонии — парк «Лахемаа»; в России первые национальные парки — Сочинский и Лосиный остров — появились в 1983 году. Первым национальным парком России, при создании которого учитывались нужды местного населения, должен был стать парк «Вепсский лес» в Ленинградской области. В 1990-м году научно-исследовательским Институтом Географии ЛГУ были подготовлены материалы по созданию этого парка, одна из задач которого была обозначена как «сохранение природного наследия народа вепсов». Но вместо национального парка в 1999 году был создан природный (региональный) парк с тем же названием.

На середину 2017 года в Российской Федерации в 42 субъектах функционирует 51 национальный парк, часть этих парков находится на территории исконного проживания коренных малочисленных народов.

В зарубежной практике есть два основных подхода при создании национальных парков:

1) Североамериканский подход (США, Канада), когда при создании парка главными являются функции охраны и рекреации; также проводится научный мониторинг.

2) Европейский подход. Наиболее распространена стратегия как можно более полного пользования полифункциональных возможностей парка, зоны строгой охраны незначительны; разрешается традиционная деятельность коренных народов, использование лесных ресурсов.

ООПТ и коренные народы

При создании национальных парков и заповедников, в случае, когда речь идет не только о сохранении природных комплексов, но и о защите культурных объектов, в задачи администрации парка должны также входить содействие устойчивому жизнеобеспечению коренных народов³. Препятствием этому является недостаточная подготовлен-

ность соответствующих государственных структур к работе с местным населением.

Согласно Федеральному Закону № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями на 28 декабря 2016 года) в ООПТ выделяются следующие зоны:

а) **заповедная зона**, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности;

б) **особо охраняемая зона**, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма;

в) **рекреационная зона**, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров;

г) **зона охраны объектов культурного наследия** (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности;

д) **зона хозяйственного назначения**, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка;

е) **зона традиционного экстенсивного природопользования**, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

Создание системы соуправления — от конфликтов к решению проблем

Решением проблемы взаимодействия коренного населения и администрации ООПТ является создание системы соуправления.

Целью применения системы соуправления является разрешение или же предупреждение конфликтов, которые возникают, когда противоречие между сторонами становится особенно острым и они не могут договориться. Соуправление включает в себя участие коренных

³ Поддубиков В. В. Коренные малочисленные народы на пути устойчивого развития: традиционное природопользование и проблемы сохранения природного и культурного наследия (опыт Алтая-Саянского экорегиона) // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), № 3, 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/korennye-narody-na-puti-ustoychivogo-razvitiya-traditsionnoe-prirodopolzovanie-i-problemy-sohraneniya-prirodno-kulturnogo-naslediya>

жителей в распределении квот, реализации исследовательских программ, участие в коммерческих проектах, составлении соответствующих законов. Кроме того, государственная политика соуправления предполагает компенсации со стороны государства и финансирование проектов. В зарубежных странах практика соуправления имеет большую историю; наиболее успешным является опыт заключения соглашений.

ГЛАВА 2.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРИМЕРЫ ИХ УСТРАНЕНИЯ

2.1. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ КОНФЛИКТОВ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ «ШОРСКИЙ» И «УДЭГЕЙСКАЯ ЛЕГЕНДА»

Шорский национальный парк

Шорский национальный парк расположен на юге Кемеровской области, на территории Таштагольского района (занимает треть этого района); протяженность парка с севера на юг — 100 км, с востока на запад — 90 км. Основной целью его создания было восстановление природных ландшафтов, пострадавших при промышленном освоении района. Парк образован 27 декабря 1989 года на базе Кабырзинского и Таштагольского лесхозов.

На этой территории исторически проживают шорцы, традиционными занятиями которых являются охота, рыболовство, собирательство, скотоводство, разведение пчел.

На начальных этапах организации парка острую полемику вызвало обсуждение его границ и выделение для него земель других землепользователей. Проект парка включал территорию верхнего течения реки Кондомы и Мрассу в окрестностях поселков Шор-Тайги, Чазы-Бука, Усть-Анзаса, Суеты, окрестности города Таштагола, поселков Спасска, Чугунаша и Шерешгеша. Тем самым к парку отошли бы практически все наиболее посещаемые туристами районы Шории — гора Мустаг и «Спасские дворцы», река Мрассу. Однако был принят другой вариант, не включающий в состав парка окрестности крупных населенных пунктов г. Таштагола и п. Спасска. Последний вариант и был утвержден на совместном заседании исполкома г. Таштагола в 1991 г. Согласно ему, под парк была отведена меньшая, чем планировалась, площадь — 338 345 га. Тогда же было принято временное положение о Шорском национальном парке, регулирующее его деятельность.

До 1997 года территория представляла собой две изолированные части, неравномерные по площади. Северный участок парка находился ниже п. Усть-Кабырза в среднем течении р. Мрассу и включал также окрестности п. Суета, верховья рек Малая и Большая Суета. Южная, более крупная часть национального парка, располагалась выше п. Усть-Кабырза в правобережных и левобережных районах р. Мрассу и верховьях р. Кондомы с притоками вплоть до южных и восточных границ Кемеровской области. Для организации хозяйственной и природоохранной деятельности на территории национального парка было выделено 6 функциональных зон с различным режимом охраны и использования. С целью приведения площади Шорского национального парка до размеров, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР № 386, на основании распоряжения Администрации Кемеровской области № 1181-Р от 19.12.1997 г. она была увеличена до 412 тыс. га за счет перераспределения гослесфонда между национальным парком и Таштагольским лесхозом. В результате этого были объединены изолированные друг от друга части парка и выделена из его состава территория вокруг п. Мрассу, благодаря чему здесь была восстановлена добыча золота прииском «Алтайский». В этом же распоряжении указывалось на необходимость более точного определения границ и площади парка при проведении следующего лесоустройства.

В 1999 году было принято Постановление о Шорском национальном парке, утвержденное приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 12.03.1999 г. № 512, которое определяет в настоящее время цели и задачи парка, регулирует его деятельность. Согласно ему, территория парка включает природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, а также используется в природоохранных, рекреационных, просветительских, научных целях и для развития регулируемого туризма. К 1999 г. для оптимизации режима охраны, защиты и использования территории парка с учетом местных природных и социальных особенностей было проведено сокращение количества функциональных зон с 6 до 4. В результате остались: 1) особо охраняемая зона, 2) зона ограниченного хозяйственного использования, 3) зона рекреационного использования и 4) зона хозяйственного назначения.

Общины коренных народов часто оказывались в границах парка, что вызывало конфликты с администрацией, поскольку освоение биологических ресурсов местными жителями, в том числе охота, противоречило природоохранному режиму. По результатам социологического опроса, который проводили сотрудники Сибирского отделения

Российской Академии наук⁴, около 75% коренного населения вынуждено нарушать режим национального парка, из них 44% сознательно идет на нарушение.

Сохранение у шорцев роли традиционных форм природопользования делают важными два обстоятельства. Во-первых, для устойчивого жизнеобеспечения на основе экстенсивного хозяйства населению необходимы значительные территории, включая пригодные для хозяйственного освоения охотничьи участки, кедровники, пастбища и другие угодья. Например, средняя протяженность охотничьего маршрута у шорцев может достигать 150-200 км⁵. Продвигаясь по нему, охотники осуществляют промысел на всей прилегающей территории.

Во-вторых, пригодных для практики традиционного природопользования территорий не всегда достаточно. Некоторая их часть оказывается недоступной для населения, ведущего традиционное хозяйство, что и является самой распространенной причиной конфликтов. По сути, речь идет о predetermined механизме формирования вынужденного браконьерства. Причина в не вполне продуманной схеме функционального зонирования охраняемой природной территории: экологическое ядро в данном случае территориально совпало с местом расположения наиболее продуктивных охотничьих угодий, что само по себе вполне закономерно.

Однако в ситуации материальной заинтересованности местного населения в занятии охотой никакие запреты не останавливают правонарушителей. А если учесть культурно-историческое значение охоты для шорцев, то остается еще меньше сомнений в необоснованности расположения строго охраняемых участков территории национального парка именно в тех местах, где на протяжении многих веков осуществлялся традиционный охотничий промысел. Очевидно, что при образовании парка не принимались в расчет особенности форм хозяйствования коренного населения. С течением времени это не могло не привести к возникновению поземельных конфликтов.

С принятием в 2009 г. нового менеджмент-плана, подготовленного с участием экспертов-этнологов, часть отмеченных поземельных конфликтов стала последовательно сниматься. Этому способствует найденная руководством парка форма регуляции традиционного при-

⁴ Поддубиков В. В. Коренные малочисленные народы на пути устойчивого развития: традиционное природопользование и проблемы сохранения природного и культурного наследия (опыт Алтая-Саянского экорегиона) // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), № 3, 11.

⁵ Шорский национальный природный парк, 2004. С. 212.

родопользования совместно с уполномоченными представителями местных сообществ коренного населения. В границах национального парка выделена отдельная функциональная зона, предназначенная для развития традиционного хозяйства шорцев⁶. Заключаются двусторонние соглашения по совместной охране территории с разрешением местному населению использовать ее в традиционно-хозяйственных целях в случае, если таковое использование не наносит очевидного ущерба охраняемым экосистемам⁷. Эффективность такого подхода с точки зрения нейтрализации поземельных конфликтов с участием коренного населения, а также в отношении соблюдения требований природоохранного законодательства еще предстоит оценить по прошествии времени.

К сожалению, с обновлением руководства парка в 2012 году «обновилась» и конфликтная ситуация. Хорошо зарекомендовавшие себя методы сотрудничества парка с местным населением постепенно ушли из практики. В 2014 году у жителей поселка Средние Кичи Таштагольского района Кемеровской области возник спор с администрацией парка, поскольку жизненные интересы шорского и старожильческого населения шли вразрез с политикой парка. Во время сельских сходов местные жители обозначили несколько проблем, связанных с созданием парка.

Первая проблема была связана с ограничением на использование механического транспорта, в том числе и моторных лодок, для того чтобы продвигаться по хозяйственным участкам.

Вторая проблема касается заготовки дров, поскольку в некоторых поселках отсутствует электричество, а тех участков для заготовки, которые выделены для хозяйственных целей, бывает недостаточно, или же в этом случае осуществляется сбор сухостоя.

Третья проблема заключается в том, что помимо первичных секторов хозяйства, способом заработка может стать занятие туристическим бизнесом, но для этого местные жители должны оформлять соглашение через администрацию парка, что вызывает недовольство.

Четвертая проблема связана с тем, что часто для того, чтобы попасть в привычные места, приходится прокладывать новые маршруты.

Инструментами разрешения проблемной ситуации стали обсуждения в СМИ и в Интернете, собрания и встречи с администрацией парка, заседания общественных организаций. Приходится констатировать, что в настоящее время основные причины противостояния между местными жителями и парком не сняты и конфликт продолжается.

⁶ План управления, 2008. С. 85–86.

⁷ В Шорском национальном парке; Охотники, 2009.

Национальный парк «Удэгейская легенда»

Национальный парк «Удэгейская легенда» был создан 9 июня 2007 года. Он находится в Красноармейском районе Приморского края, включает часть бассейна рек Большая Уссурка и Арму, поселки Дальний Кут и Дерсу, часть долины реки Перевальная. Население, которое проживает на территории национального парка, является смешанным: это удэгейцы, нанайцы и русские.

На территории парка численность представителей коренных малочисленных народов составляет всего 112 человек. Население поселка Дальний Кут составляет 230 человек, село Дерсу — 37 человек и село Островное — 2 жителя. Основной проблемой поселков является безработица, для женщин есть возможность работы только в социальной бюджетной сфере. Зачастую представители коренного населения не трудоустроены, могут себя обеспечить только за счет занятий в традиционных отраслях — охоте, рыболовстве.

Основной целью создания национального парка было сохранение природных объектов, однако, как следует из названия — «Удэгейская легенда», предполагался и этнографический туризм. В российском законодательстве в положениях об ООПТ нет пунктов о защите прав коренных народов. В уставе национального парка защита прав коренных народов также не входит в цели ее организации; более того, гарантии прав коренных народов никак не прописаны.

До организации парка проводились общественные слушания, местным жителям обещали, что будут выделены рабочие места. Поскольку национальный парк создавался для того, чтобы защитить лес от вырубок, идея была поддержана представителями удэгейских общин.

Серьезным препятствием для реализации прав коренных народов на территории парка является то, что в результате создания ООПТ коренное население потеряло возможность охотиться на тех территориях, на которых привыкло, а также осуществлять рыболовство.

Помимо сложностей с земельными вопросами, нередко бывают конфликты местных жителей с инспекторами. Сплошь и рядом они возникают из-за того, что часть площади парка проходит по речке Большая Уссурка, где удэгейцы издавна ловят рыбу, а для безработных жителей поселков рыболовство является единственным источником питания.

В парке выделено несколько зон: заповедная (10 751 га), особо охраняемая (13 274 га), рекреационная (54 334 га), зона обслуживания посетителей (7090 га), зона хозяйственного назначения (3058 га), традиционного экстенсивного родопользования (20 101 га).

Однако на практике, по словам местных жителей, зонирование есть только на бумаге, нет нормального межевания, а сами границы парка четко не определены. Более того, сами жители не были достаточно информированы о новой системе зонирования, связанной с организацией национального парка: до его создания охота, рыболовство, заготовка древесины осуществлялись беспрепятственно, никаких ограничений не было. Не всегда местным жителем было ясно, где начинается территория национального парка, где можно охотиться, ходить за дровами и т. д., а где это запрещено, поэтому за занятие охотой или рыболовством их штрафовали. По хозяйственной деятельности есть ограничения: так, местные жители могут собирать не более 45 кг ягод каждого вида, до 60 кг орехов, не больше 45 кг папоротника орляка, не больше 45 кг папоротника осмунда. Спортивный и любительский лов рыбы осуществляются на змееголова (вид рыбы) размером не менее 50 см, карася — не менее 16 см. Ограничения вылова рыбы действуют на зимовальных ямах с 10 ноября по 30 марта, ограничения распространяются на вылов тихоокеанских лососей, применение сетей, электродочек.

Поскольку на территориях, где исторически охотились удэгейцы, теперь находится национальный парк, местные жители, охота для которых является частью их национальной культуры, вынуждены ездить в Вострцовский госпромхоз. Он находится на значительном удалении от поселков, а за лицензии приходится платить. Охотники были вынуждены нарушать режим парка, что приводило к конфликтам и столкновениям с инспекторами.

Решение земельных вопросов сопровождалось судебными процессами, в частности, община «Удэге» судилась с администрацией парка.

В 2009 году община подала в Арбитражный суд на администрацию национального парка с обвинением в том, что при создании парка были нарушены права удэгейцев, а сам парк находится на территории их традиционных охотничьих угодий. Информация о конфликте появилась даже в федеральных СМИ. Так, в 2008–2009 году появились публикации, по сути обвиняющие местную общину «Удэге» в сотрудничестве с лесорубами⁸.

13 мая 2009 года Решением Высшего Арбитражного суда 30 тысяч га, треть территории парка, были выведены из его состава для нужд общины. И снова проблема: теперь эту территорию можно использовать не только и не столько для ведения традиционной хозяйственной деятельности, сколько для вырубок. Удэгейцы оказались в ситуации столкновения интересов лесорубных компаний и национального пар-

ка, значительно усложняющей решение проблемы традиционного хозяйства.

Вопросы с границами парка до сих пор не решены, поскольку, несмотря на решение суда о том, что территория теперь больше не относится к национальному парку, переоформление договора о пользовании этой территорией общиной «Удэге» было отложено. Статус этих земель остался непонятным.

Несмотря на название — «Удэгейская легенда», за 10 лет работы парка в нем было трудоустроено всего 8 человек из удэгейского населения; в настоящее время в парке работает только один человек. Жители поселков Дальний Кут, Дерсу ездят в Рошино на заработки вахтовым методом, поскольку в национальном парке для них работы нет. Причиной являются напряженные отношения между администрацией и коренным населением, отсутствие программ поддержки населения, отсутствие доверия и диалога.

По словам местных жителей, в прошлом году, когда отмечалось 10-летие парка, представители общин не были приглашены на юбилейные торжества. Для того, чтобы отношения в национальном парке выстраивались правильно, необходимо, чтобы администрация сотрудничала с коренным населением.

Парк «Удэгейская легенда» имеет туристический потенциал, но администрация парка не реализует программу по туризму.

Несмотря на все эти отрицательные моменты, в парке в 2009 году при поддержке WWF России начал работать Центр возрождения удэгейской культуры и ремесел.

2.2. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СОВМЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ «БИКИН», «КЕНОЗЕРСКИЙ» И «БЕРИНГИЯ»

Конфликтные ситуации между ООПТ и местными жителями складываются практически во всех случаях организации охраняемой территории. Тем не менее, есть ряд примеров не только их разрешения, но и успешного развития совместного управления национальными парками.

Национальный парк «Бикин»

Национальный парк «Бикин» был создан 3 ноября 2015 года Постановлением Правительства РФ. Территория парка составляет 1,1 миллион гектаров. В среднем течении реки Бикин произрастают кедрово-широколиственные леса, являющиеся аналогами доледниковых широколиственных лесов Евразии. Территория является ключе-

⁸ Комсомольская правда. Почему удэгейцы воюют с экологами и дружат с лесорубами? 23.12.2009. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/24416/588495/>

вым местом обитания амурского тигра, в состав фауны входит 63 вида млекопитающих. Здесь сформировался культурно-хозяйственный комплекс удэгейцев и нанайцев.

Национальный парк «Бикин» — первый в российской истории национальный парк, в уставе которого написано, что целью его создания является защита традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Дальнего Востока — нанайцев и удэгейцев. Для регулирования деятельности был создан Совет коренных народов. В его состав входят представители коренных малочисленных народов, в том числе старейшины, охотники.

После того как была сформирована администрация парка, стала проводиться работа по его включению в список объектов Всемирного Наследия ЮНЕСКО.

Идея создания ООПТ в бассейне реки Бикин появилась еще в 90-е годы, поскольку на территории ведения охотничьего хозяйства аборигенов возникали постоянные конфликты с лесопромышленными компаниями. Наиболее существенным был конфликт удэгейцев с российско-корейской фирмой «Светлая» при участии корпорации «Хендэ»: удэгейцы требовали прекратить вырубку в верховьях Бикина на территории их охотничьих угодий. Результатом этих действий стала организация Верхнебикинского заказника и территории традиционного природопользования (ТТП) регионального значения «Бикин».

Несмотря на создание этих ООПТ и формальное закрепление территории за удэгейцами, конфликты местных жителей с лесопромышленниками продолжались.

Последний серьезный конфликт произошел в 2011 году с компанией «ЛесЭкспорт», когда на территории охотничьих угодий планировались рубки. Местные жители собрались на сходе села, написали обращение и организовали митинг. Одним из требований коренных жителей стало создание ТТП федерального значения для защиты тайги от рубок.

Предложения о создании национального парка стали появляться с 2011 года, поначалу жители их не поддерживали, справедливо считая, что Бикинская тайга сохранилась благодаря удэгейцам, а национальные парки имеют другие задачи, которые не связаны с защитой прав коренных народов. В качестве аргумента против создания парка приводили опыт парка «Удэгейская легенда» в соседнем Красноармейском районе, в котором удэгейцы судились с Администрацией парка.

Для организации ТТП федерального значения были подготовлены все документы, но после изменения федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» ТТП перестали считаться ООПТ, что стало аргументом против ее создания.

В 2015 году произошли серьезные изменения в природоохранной политике в бассейне реки Бикин: 22 апреля 2015 года президент РФ подписал перечень поручений по вопросам создания национального парка «Бикин», основной целью которого становится сохранение природных мест обитания амурского тигра.

Проект организации национального парка вызвал раскол среди местного сообщества: часть населения выступила против этой идеи, часть — поддержало. Основные опасения, которые высказали коренные жители Бикина, касались ограничений традиционной хозяйственной деятельности удэгейцев из-за системы зонирования национального парка. Еще одним поводом для протеста послужило то, что люди не верили, что органы власти выполняют свои обязательства.

Условием создания новой ООПТ стали переговоры с жителями поселков. Более того, предполагалось, что будет дополнительное федеральное финансирование, новые рабочие места для местных жителей. В системе зонирования выделяется значительная зона экстенсивного хозяйства, которая выбирается с учетом рекомендаций охотников.

В июне 2014 года в селе Красный Яр прошел митинг против создания ООПТ в форме национального парка. В качестве аргумента жители использовали отсылку к закону об «Особо охраняемых природных территориях», в котором написано, что целью их создания является охрана природы, научная деятельность (и другие), а традиционная хозяйственная деятельность ведется только с разрешения администрации национального парка.

Митинг не прошел незамеченным. Была сформирована рабочая группа, которая состояла из представителей общественной организации коренных малочисленных народов, удэгейской общины «Тигр» и администрации Президента РФ и Приморского края. Члены группы познакомились с мнением местного населения и вели разъяснительную работу. В итоге 5 и 6 марта 2015 года были проведены общественные слушания в поселке Лучегорске и в Краснояровском и Соболинском сельских поселениях.

Местные жители по-разному оценивали перспективу создания новой ООПТ. Больше положительных отзывов было со стороны тех, кто жил в Лучегорске, а жители Красного Яра и Соболиного оценивали ситуацию более критично. Одно из мнений звучало следующим образом: «Создание национального парка „Бикин“ должно стать примером сочетания охраны природы, сохранения и развития местных сообществ коренных малочисленных народов Российской Федерации, примером для других территорий». Или же: «Создание национального парка — единственное спасение для Бикина и его людей, уставших от беззакония и браконьерства».

В качестве рекомендаций местные жители писали, что охотничьи угодья не должны продаваться и покупаться, а те охотники, которые замечены в браконьерстве, должны лишиться охотничьих участков. И самое главное: «...чтобы не запрещали охотиться и рыбачить». Было выдвинуто также следующее предложение: «Гарантируйте работу детям и молодежи, занятость в летнее время». Аргументом за создание национального парка стало то, что учащиеся школы уже готовы сделать выбор в сторону профессии, которая будет нужна для национального парка. Предлагалось учитывать взаимодействие органов исполнительной власти и национального парка, учреждение совместных мероприятий, а также то, чтобы кандидатуру на должность директора национального парка могли выдвигать глава администрации и Дума Пожарского района.

Опрашиваемые просили привлечь к работе национального парка не только жителей поселков Красный Яр, но и соседних сел — Соболиное и Ясеновое. Еще одно конкретное предложение звучало так: «75% штатного персонала оставить за местными жителями, дать возможность местным жителям учиться по программам для работы в парке, строить дома не только для работников национального парка, но и для нуждающихся местных жителей». В отрицательных отзывах высказывались опасения, что «создание национального парка будет ущемлять интересы удэгейцев и нанайцев, поскольку будут запрещены охота и рыбалка». Было высказано мнение, что «не надо создавать национальный парк, поскольку функции национального парка уже выполняет местная община „Тигр“».

Жители поселка Соболиное написали, что при сохранении возможности охотиться, осуществлять заготовку дикоросов и заниматься рыболовством организация ООПТ не будет ущемлять права местных жителей. Более того, они готовы сотрудничать с научными сотрудниками и проводить экскурсии, а также высказали надежду, что создание национального парка даст им рабочие места⁹. Также высказывались опасения, что руководство будет со стороны, исчезнет возможность охотиться и заниматься рыболовством, придется покупать лицензии за большие деньги.

В целом после проведения общественных слушаний настрой местных жителей изменился. В процессе разъяснительной работы члены рабочей группы рассказали, что устав национального парка допускает осуществление хозяйственной деятельности на территории зоны традиционного природопользования (устав принимали после общественных слушаний). Однако многие высказали сомнение в том, что условия будут выполнены.

⁹ Письма от жителей поселка Охотничьево.

Самым важным требованием, которое было выдвинуто местными жителями, стало участие удэгейцев и нанайцев в управлении парком. Для этого в устав национального парка были внесены изменения: при дирекции парка создается Постоянный Совет коренных малочисленных народов, который является совещательным органом. Председатель Совета одновременно занимает пост заместителя директора парка.

Важным является то, что Совет выбирается из местных жителей, которые заняты традиционной хозяйственной деятельностью на территории парка, то есть они смогут напрямую выражать свои интересы. Предполагается, что Постоянный Совет участвует в принятии решений. Однако проблемой является то, что все решения Совета носят не обязательный, а рекомендательный характер.

Для того чтобы предотвратить конфликты между администрацией и местными жителями, в офисе парка проводилось собрание охотников, которым разъяснялась новая система зонирования. Там же создавались планы по устойчивому развитию экологического туризма, учитывались те стоянки охотников, которые уже существуют, предполагалось их оборудование. Поскольку не редкостью были конфликты местного населения с туристами, необходимо было согласование интересов: владельцам охотничьих участков предложили работать инспекторами в парке.

Для парка и коренных жителей является оптимальным, если охраной участка занимаются сами охотники, поскольку они знают территорию. К тому же это повышает уровень сознательности жителей. Если раньше охотники заключали договор с общиной, сейчас они могут охотиться бесплатно. Помимо этого, охотники выполняют функции, связанные с охраной и контролем территории, а также занимаются экологическим мониторингом и информируют администрацию о состоянии территории. Патрулирование территории парка осуществляется оперативниками рейдовой группы, которые выявляют различные нарушения: браконьерство, несоблюдение правил пожарной безопасности и др.

В штатном расписании парка «Бикин» предусматривается 160 рабочих мест, планируется расширение до 220 человек. Инфраструктура национального парка пока еще только создается. Парк предоставил местным жителям возможности работы не только по его охране, но и в сфере регулируемого туризма.

Все туристическая деятельность на территории парка осуществляется в сопровождении его сотрудников.

Государственный инспектор национального парка Яков Канчуга сообщил о том, что после создания национального парка его семья вернулась из города, поскольку появились рабочие места. Работники

пошивочного цеха отмечали, что работы и заказов стало больше, поскольку появились программы развития, утвержден календарный план мероприятий. Специалист отдела охраны национального парка сообщил, что его работа позволяет использовать современную технику, а также вызывает желание улучшать профессиональные навыки, а у молодого поколения — вернуться в деревню¹⁰.

Национальный парк представил свои туристские возможности на международной туристической выставке (PITE) во Владивостоке и на экофестивале «В гармонии с природой» в Хабаровске.

Администрация национального парка много работает с молодежью, устраивала фестиваль «День Бикина» 4–5 августа 2017 года. В селе Красный Яр продолжает работать детский музыкальный коллектив, где дети занимаются удэгейскими танцами. Совет коренных малочисленных народов проводит уроки экологического просвещения для молодежи.

В целом из всех имеющихся в России примеров национальный парк «Бикин» является оптимальным вариантом, поскольку при его организации были максимально учтены интересы коренного населения: права коренных народов прописаны в Уставе и в Положении о парке, действует Постоянный Совет коренных народов, который работает в сотрудничестве с администрацией парка. Появление новых рабочих мест привело к возвращению молодежи в родные места. Благодаря проводящимся в парке урокам экологического просвещения детей и молодежи повышается их уровень понимания значимости экосистемы Бикина. Коренные жители имеют право охотиться на территориях, где они исторически занимались охотой, при этом получают работу как инспекторы, следят за порядком на охраняемой ими территории.

Кенозерский национальный парк

Кенозерский национальный парк выбран как пример парка, где есть опыт успешного сотрудничества с местным населением. Здесь проживает русское старожильческое население, у которого основные отрасли хозяйства традиционные — рыболовство, охота, сельское хозяйство, пчеловодство.

Парк образован в 1991 году, в 2004 году стал биосферным резерватом ЮНЕСКО. Он расположен на юго-западной части Архангельской области, на стыке Плесецкого и Каргопольского административных районов. Западная граница парка проходит в Республике Карелия.

На территории парка сохранились природные комплексы и культурные объекты, памятники архитектуры, в том числе XII–XVI веков. Еще в досоветский период этнографы собрали и записали в здешних деревнях более 80 былин. Несмотря на проблемы, типичные для российской деревни, большая часть населения не уезжает из родных мест. На балансе парка сейчас находится вся инфраструктура Кенозерья, в том числе сельское хозяйство.

Местные жители стали участвовать в жизни парка на ранних этапах его создания. Когда парк был организован, численность его сотрудников составила всего 7 человек, через год в штате было 35 человек, а в 1993 году — 153 человека. В настоящее время парк обеспечивает работой большую часть местного населения. В 2017 году численность сотрудников парка — 141 человек, из них 112 — жители местных деревень.

На территории парка сохранилась как христианская, так и дохристианская история, а «святые рощи» сосуществуют с памятниками деревянного зодчества. Правила поведения, выработанные местным обществом, частично были внесены в Устав парка.

Ограничения по хозяйственному использованию территории, например, по вырубке леса, совпали с ограничениями, веками выработанными местным населением: там, где находятся «святые рощи», запрещено рвать цветы, громко разговаривать. Таких рощ в Кенозерье насчитывается порядка 40; как правило, там бывают часовни, где люди поклоняются деревьям. Еще одним культурным объектом была водяная мельница, которая теперь действует. В национальном парке осуществляется восстановление традиционных отраслей, в которых занято местное население, в частности, поддерживаются народные ремесла.

В парке планируется расширение зоны хозяйственного назначения для местных жителей. В 2017 году разрабатывается лесохозяйственный регламент, согласно которому будет возможно проведение лесохозяйственных работ.

Ограничения по осуществлению рыболовства касаются промышленного и прибрежного рыболовства: местные жители ловят рыбу, получив путевки. Проблематичным является вылов рыбы в Унской губе Белого моря рыболовецкими колхозами на законных основаниях, поскольку эта часть парка представляет собой морскую акваторию (по закону, есть запреты на вылов рыбы в море без лицензии). Любительской и спортивной охотой занимаются только те, кто проживают в поселках. На территории парка имеют право охотиться только местные жители, причем это касается как любительской охоты, так и спортивной. Охота ведется преимущественно осенью на пернатую дичь.

¹⁰ Газета «Живой Бикин», июнь 2017.

Активно развивается сельское хозяйство: жители держат коров, занимаются огородничеством. Администрация национального парка поддерживает население, сотрудничая с Норвежским институтом сельскохозяйственных и экологических исследований по проектам водоснабжения и развития сельского туризма, сохранению культурных ландшафтов и переработке рыбных ресурсов.

На сбор грибов и ягод ограничений нет, как и на их реализацию. Заготовка древесины осуществляется через лесничества¹¹.

На территории парка расположена деревня Зехнова, в которой проживает 130 человек. В деревне восстановлено 15 «кенозерских небес» — росписей часовен, которые являются частью местного культурного ландшафта. После создания парка начались активные реставрационные работы, поскольку появились как спонсоры, так и волонтеры — например, студенты училища имени Рериха. Минприроды России выделило 132 млн рублей на восстановление и обустройство Порженского и Почозерского погостов.

С 1996 году началось сотрудничество Кенозерского парка с Норвегией, было заключено межправительственное соглашение с директором по охране культурного наследия «Riksantikvaren», норвежцы выступили спонсорами реставрационных и консервационных работ. На средства норвежцев были отреставрированы несколько часовен в местных деревнях. По результатам реставрации был организован совместный семинар.

В 2002 году в парке был проведен семинар по экотуризму. Российские и норвежские ученые продолжили разработку Плана управления местными культурно-ландшафтными комплексами.

Работа парка с местными жителями осуществляется по следующим направлениям:

- Участие в туристической деятельности — работа в музеях, содержание гостевых домов.
- Организация праздников — так, в 2016 году более 100 рыбаков приняли участие в празднике зимней рыбалки «Надим Малины».
- Конкурс грантов для жителей Кенозерья и прилегающих к парку территорий: в рамках проекта «Искры надежд для российских деревень» при поддержке Евросоюза был организован конкурс грантов для жителей Кенозерья и прилегающих к Парку территорий. Одобрено 10 заявок на общую сумму почти 1,5 млн руб. (это и гостевые дома, и ремесла, и фермерские хозяйства и т. д.). Из фонда микрозаймов для местного на-

селения в 2015 году выдано 63 займа на общую сумму свыше 4 млн руб¹².

- Созданы общества охотников, которые участвуют в контроле нарушений на территории парка. Действуют некоммерческие партнерства «Клуб друзей Кенозерского национального парка», РОО «Федерация спортивного туризма Архангельской области».
- Осуществляется активная работа с детьми и молодежью: каждый год организуются экологические лагеря. Открывается эоКласс «Почемучка». Также разрабатываются детские маршруты — «Кто в теремочке наследил» и «Тропа старца Кирилла»¹³. Для участия в программе «Паспортизация деревень» привлекаются школьники. В Кенозере есть экологическая смена «Артека». Был проведен конкурс природоохранных, эколого-просветительских и творческих проектов, которые организовали Минприроды и Минобрнауки. В деревне Вершинино Плесецкого сектора Парка был проведен семинар «Возродим наш лес», созданы школьные лесничества. Организованы детские экологические праздники. Ученики местных школ — Лекшмозерской, Волошевской и Кенозерской — были на «стажировке» в Детской школе в Архангельске.
- Проводится социальная работа: социальный проект «Кенозерское ДеДство», спонсором которого выступает ООО «РН-Архангельскнефтепродукт»: в парк привозили тех, кто находится в доме престарелых.
- Заключаются соглашения с зарубежными странами, в частности с Правительством Норвегии.
- Администрация Кенозерского национального парка проводит работу по сбору и анализу материала для формирования стратегии развития национального парка.

Согласно отчету директора национального парка, в 2015 году объем инвестиций составил 17 миллионов рублей, а доходы от туристической деятельности — 15,5 миллионов рублей.

В 2006 году работал совместный проект Кенозерского парка и WWF о привлечении местных охотников к охране его территории. В парке были организованы общества охотников. Члены этих обществ получили участки для своего пользования, на которых они устроили солонцы, подкормочные площадки и т. п.

¹² Сайт «Туристического портала Архангельской области». http://www.pomorland.travel/news/itogi_2015_goda_podveli_v_kenozerskom_natsionalnom_parke_/#hcq=hsw7Xrq

¹³ Информация с официального сайта.

¹¹ Материалы сайта Кенозера.

Местные жители работают проводниками туристов, которые приезжают в парк, делятся своими знаниями о природе и культуре этих мест. Важно привлекать к решению проблем именно жителей поселков, поскольку они имеют авторитет в своей среде и добровольно следят за порядком на территории парка. По данным инспекторов, после того как местные жители стали членами местной общественной организации, количество нарушений сократилось в два раза¹⁴.

В Кенозерском парке были созданы 4 органа территориально-общественного самоуправления (ТОСа): три в Плесецкой, один — в Каргопольской части парка. Создание ТОСов способствует решению общих проблем силами населения, возникает и развивается сотрудничество местных жителей и администрации парка.

Правительство Архангельской области проводит стажировки в рамках проекта «Искры надежды для российских деревень». В 2016 году состоялся региональный семинар «Кенозерье — площадка обучения ТОС» в деревне Вершинино. Парк сотрудничает с департаментом по местному самоуправлению администрации губернатора и правительства Архангельской области.

В 2017 году Кенозерский национальный парк подписал соглашение о сотрудничестве с Северным (Арктическим) федеральным университетом (САФУ); учащиеся и преподаватели университета участвуют в работе по ландшафтному моделированию, реставрации, социологических опросах, консультации населения, фольклорных экспедициях.

Международный национальный парк «Берингия»

Национальный парк «Берингия» находится на территории Чукотского полуострова, общая площадь парка составляет 1819454 га. Он состоит из 5 отдельных участков, которые находятся на значительном расстоянии от населенных пунктов на территории пяти муниципалитетов Чукотского автономного округа: Колючинского, Чегитунского, Дежневского, Мечигменского и Провиденского.

На территории парка проживают чукчи и эскимосы. По роду традиционной деятельности чукчи делятся на две группы — оленные, у которых основным занятием всегда было оленеводство, и береговые — прибрежные жители, охотники на морского зверя. Большая часть эскимосского населения проживает на территории парка и занята морским зверьбойным промыслом. На территории парка находятся следующие поселения чукчей и эскимосов: Инчоун, Уэлен, Лорино, Новое Чаплино, Сиреники и Энмелен.

Идея создания международного национального парка с целью сохранения биологического разнообразия и охотничьей культуры чукчей и эскимосов, возникла в 1960 годы. Но только через 30 лет, в 1990 году, президентами СССР и США было подписано соглашение о создании советско-американского парка в районе Берингова пролива.

Природно-этнический парк «Берингия» был организован в 1993 году, но не как национальный, а как региональный. Национальным парк «Берингия» стал в 2013 году.

Парк состоит из 5 участков. В штате парка работает 46 человек, 70% его коллектива составляют коренные жители.

Национальный парк «Берингия» сотрудничает с российскими и зарубежными научно-исследовательскими организациями, участвует в ежегодных конференциях «Дни Берингии». Администрация парка сотрудничает со Службой Национальных парков США по программе «Объединенное наследие Берингии».

В 2016 году при администрации парка были созданы общественные советы: северный, который объединил жителей сел Лорино, Нешкан, Энурмино, Инчоун и Уэлен, и южный, куда вошли жители сел Провидения, Сиреники, Новое Чаплино и Янракинот. Члены общественных советов выбираются открытым голосованием, по два представителя из каждого села.

В 2016 году дирекция парка встретила с морскими охотниками территориально-соседской общины «Сиреники», где обсуждалось зонирование Провиденского участка. Первоначально одну из частей этого участка собирались сделать заповедной, но это место является базой для промысла тихоокеанского моржа, традиционным местом сбора дикоросов и птичьих яиц. Было предложено вместо заповедного режима сделать там режим особо охраняемый. Но при таком режиме территорию могли бы посещать туристы, что было бы трудно совместить с традиционными занятиями эскимосов. После встречи дирекции парка с местными жителями было принято решение вместо особо охраняемой сделать зону традиционного природопользования.

Подобная встреча была проведена в селе Лорино, в ней участвовали сотрудники парка и члены территориально-соседской общины «Лорино». По итогам встречи были обозначены границы места сбора птичьих яиц, соответствующее предложение было отправлено в Минприроды России¹⁵.

В марте 2017 года по инициативе руководства национального парка был проведен «круглый стол» с участием представителей региональных государственных и общественных структур: Думы, Правительства, Росприроднадзора, Управления по делам коренных

¹⁴ Отчет WWF.

¹⁵ Ежеквартальное издание «Берингия», №1 (9), март 2016.

малочисленных народов Чукотки, региональной общественной организации эскимосов «Инуитский приполярный совет Чукотки», Департамента сельскохозяйственной политики и Чукотской ассоциации зверобоев традиционной охоты. Директор парка поделился информацией о работе общественного совета при парке. Было принято решение подписать Соглашение о сотрудничестве парка с региональной общественной организацией — Ассоциацией коренных малочисленных народов Чукотки.

* * *

Предпосылки для создания системы соуправления в национальных парках появились в России во время Перестройки, когда закончилась политика патернализма и жители национальных поселков столкнулись с социальными, экономическими и политическими проблемами. Объединение местных жителей для того, чтобы отстаивать свои интересы, начинается со сходов и протестов против компаний, которые планируют осваивать территорию, на которой они заняты традиционными отраслями хозяйства. Основные решения принимаются на сельских сходах, где все жители высказывают свою позицию и пишут соответствующие обращения.

И если первые национальные парки, например, Шорский, создавались без учета нужд и мнения местных жителей, то в дальнейшем перед созданием парков стали проводиться общественные слушания. Принятию решения предшествуют переговоры, а для разъяснения нового режима использования территории организуются круглые столы. На новом этапе становления соуправления, участия коренных народов в принятии решений, при администрации уже действующих национальных парков создаются общественные советы, между администрацией парков и местными жителями заключаются соглашения о сотрудничестве. Работа представителей коренного населения в штате парка обеспечивает занятость, что выгодно и местным жителям, и парку в целом.

Зарубежный опыт соуправления национальными парками отличается от российского, он складывался в иной политической и социально-экономической среде, однако некоторые его принципы можно применять и в условиях российской действительности.

ГЛАВА 3.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОВМЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

На Западе основной формой охраны природы были и остаются национальные парки, в том числе потому, что они допускают коммерческое использование территории и приносят доход. Национальные парки стали создаваться в Канаде более 130 лет назад, однако история соуправления гораздо короче. Перейти от протестов к сотрудничеству удалось лишь во второй половине XX века. Тем не менее, за этот период соуправление удалось оформить законодательно, найти эффективные методы взаимодействия между парками и местным населением.

3.1. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ В КАНАДЕ: ОТ КОНФЛИКТА К СОЗДАНИЮ СИСТЕМЫ СОУПРАВЛЕНИЯ

Опыт Канады интересен с той точки зрения, что там развита система соуправления. Правительство Канады заключает соглашения с общинами коренных народов. Характеристиками развитой системы соуправления являются законность, согласованное принятие решений, участие, ответственность, прозрачность.

Соуправление в Канаде предполагает заключение соглашений между правительством и организациями коренных народов в области использования биологических ресурсов, то есть подтверждение прав на занятие охотой, рыболовством и другими видами традиционной деятельности.

Национальными парками Канады управляет правительственное учреждение — Парки Канады (Parks Canada, создано в 1911 году), в ведении которого находятся около 50 национальных парков, в том числе 6 морских.

С интересующей нас точки зрения история национальных парков Канады — это история взаимоотношений правительства и местного населения. Эти отношения постепенно менялись — от противостояния, когда местное население выселялось в резервации, до эффективного сотрудничества.

Делгамукское соглашение

Изменению канадского законодательства в отношении национальных парков способствовало Делгамукское судебное решение, принятое в Британской Колумбии в 1997 году. Этим решением завершились судебные процессы между правительством Канады и коренными народами, продолжавшиеся 13 лет. Они касались территории площадью 58 000 км² в Британской Колумбии, разделенной на 133 личных участка. В ходе этого процесса возникло также новое понятие «аборигенный титул», которое стало использоваться в законодательстве, что дало дополнительные полномочия аборигенному населению.

Разница между российским и канадским законодательством в отношении прав коренного населения заключается в том, что в России есть права на доступ к определенным ресурсам, а земельные права не прописаны, и не могут быть зафиксированы в существующей системе. В Канаде же аборигены имеют права на определенные территории.

«Аборигенные права» дают возможность использовать территорию для того, чтобы поддерживать традиционные хозяйственные практики, которые, в соответствии с законодательством, должны были существовать у коренного населения до контактов с европейцами. «Аборигенный титул» дает приоритетное право использовать определенные территории для занятий традиционными видами деятельности. Для получения статуса коренные народы должны были доказать, что они и/или их предки на протяжении длительного времени занимались на этой территории хозяйственной деятельностью, которая обеспечивала их жизненные нужды.

Практика, которую можно было бы заимствовать из канадского опыта, — это обязательные консультации правительства с местным населением при создании ООПТ. Важно и то, что в Канаде при решении природоохранных вопросов функции разделены между федеральными органами власти и администрациями провинций.

Принимая Делгамукское решение, Верховный суд Канады постановил, что каждый раз при спорных решениях администрация парков должна консультироваться с коренным населением, а если устанавливаются новые правила охоты и рыболовства, необходимо согласие всех членов местной общины.

Одной из особенностей системы традиционного управления является «веское слово» старших членов аборигенных сообществ как носителей традиционных знаний. Серьезным барьером при проведении переговоров являются значительные культурные различия между индейским населением и представителями органов власти. Например, в провинции Онтарио наиболее дискуссионным был вопрос о площади национального парка. Из-за культурных различий сотрудникам пар-

ка было сложно оценить значение священных мест для индейского населения. Еще одна проблема: далеко не все местные жители готовы участвовать в переговорах из-за отрицательного отношения к власти, которая вытеснила их в резервации. Все же часть населения с энтузиазмом восприняла предложение вести переговоры с администрацией парка. Результатом соглашения стала принятая обеими сторонами пространственная организация национального парка, обязательное двуязычие в его материалах, использование парком местной племенной символики, особое отношение к священным местам¹⁶.

Национальный парк Банф

Этот первый национальный парк в Канаде был образован в 1872 году. На его территории располагались стойбища индейцев стоуни, которые были выселены в резервации. Это вызывало протесты и возмущения. Вскоре были организованы еще 7 национальных парков и тоже без учета мнения коренного населения.

Национальный парк Вуд Баффало

Первый канадский парк, на территории которого в 1982 году была разрешена хозяйственная деятельность коренного населения.

Национальный парк Принс Альберт

Национальный парк «Принс Альберт» находится на территории провинции Саскачеван. Он был создан в 1927 году и занимает площадь в 3875 кв. км.

На этой территории столетиями кочевали индейцы сиу и кри, занимавшиеся охотой и рыболовством. К концу 1800-х — началу 1900-х годов неумеренные рубки и нерегламентированный лов рыбы пришлым населением привели к значительному оскудению ресурсов, жизненно важных для местных индейцев. Поэтому коренное население поддержало идею создания здесь национального парка. Однако с созданием парка индейцам запретили охоту на его территории, а для рыболовства нужно было получать лицензию.

В дальнейшей истории отношений парка с местными индейцами конфликты частично разрешались (например, в 1940 году границы парка были отодвинуты от охотничьих угодий индейцев), но практику соуправления нельзя в полной мере считать успешной. Частичным улаживанием конфликта стало установление одинаковых прав индейцев с лесопромышленниками и бизнесменами в вопросах участия

¹⁶ Программа по управлению парками провинции Онтарио.

в делах парка. Сферы занятости, в которые вовлекаются индейские общины, ничем не отличаются от работы остального населения: это туристический бизнес, лесозаготовки и работы по профилактике пожаров.

Несмотря на то, что посещение парка сделали для индейцев бесплатным, их права в области охоты и рыболовства не были реализованы. Количество людей, задействованных в сфере туризма, среди коренного населения ограничено, хотя в 2000-е годы появились экскурсии, которые проводят индейцы. В настоящее время¹⁷ четверть сотрудников национального парка является потомками коренного населения.

Национальный парк Иввавик

Этот парк стал первым в Канаде, созданным после подписания соглашения с коренными народами. Он находится в провинции Юкон. Создан в 1984 году в результате соглашения между местными эскимосами (инуитами) и правительством Канады.

Коренное население объединяется в общество охотников, которое, в том случае если появляются другие участники отношений, решает, давать ли разрешение на охоту или рыболовство. Коренное население имеет исключительное право охоты на медведей (черного, гризли, белого) на территории парка, без лицензий.

Национальный парк-резервация Гуай-Хаанас

Начиная с 1994 года правительство Канады утвердило новый тип ООПТ — национальный парк-резервацию, то есть территорию, на которой проживает коренное население.

Гвайи-Хаанас — морская парк-резервация в провинции Британская Колумбия, на островах Королевы Шарлотты; ее территория составляет 1495 км². Парк создан в результате соглашения между Парками Канады и Советом нации хайда.

Особенностью организации этого парка является то, что инициатором выступило местное население, которое было обеспокоено масштабами вырубок. При создании парка местные жители сотрудничали с природоохранными организациями.

Управление парком осуществляет Совет управления архипелагом, организованный в результате соглашения в 1993 году. Совет состоит из 2-х представителей администрации «Парки Канады» и 2-х представителей местного племени индейцев хайда. Финансирование осуществляется Парками Канады, часть дохода от туризма перечис-

ляется местным жителям. Традиционные занятия хайда — охота и рыболовство.

В парке действует специальная программа Наблюдателей хайда, согласно которой местные жители следят за порядком в парке. Наблюдателями в парке работают 30 человек.

3.2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ В США

В 1916 году в США была создана Служба национальных парков (National Park Service), целью которой является «сохранение природных и исторических объектов для передачи следующим поколениям». Никакого упоминания о коренном населении, исторически проживающем на этой территории, не было. Положение не изменилось и после принятия Закона о дикой природе в 1964 году, в котором о коренном населении также не было сказано ни слова.

В 1992 году была внесена поправка к Закону о сохранении национального исторического наследия, которая предполагает обязательные консультации с индейскими племенами на территории их традиционного проживания.

Йеллоустонский национальный парк

Этот первый в мире национальный парк (создан в 1872 году) считается символом Америки. Власти США представляли его как территорию, где сохранилась первозданная природа и не ступала нога человека. При этом не оговаривалось, что это земля на протяжении тысячелетий была уже освоена индейцами.

Между национальным парком и местными жителями началось противостояние уже в процессе организации парка. После его основания охота, рыболовство и собирательство, в том числе и для групп индейского населения, были запрещены.

Массовой депортации индейского населения с территории их проживания предшествовал Закон о выселении 1830 года, который вызывал массовые протесты, в особенности индейцев племени чероки.

Создание Йеллоустонского национального парка спровоцировало конфликт между индейцами и вооруженными силами США. Поводом для полного запрета хозяйственной деятельности индейцев послужил тот факт, что они разводят костры и охотятся на животных. После создания парка власти последовательно выселяли местное индейское население в резервации. Сотрудники парка подали на индейцев в суд. Результатом разбирательств стала полная конфискация имущества

¹⁷ Management Plan.

индейцев. Под страхом наказания лидеры коренного населения отказались от своих прав на охоту на территории парка.

В 1879 году с территории Йеллоустонского национального парка был депортирован последний житель. Однако время от времени группы индейского населения проникали на территории парка, что было еще одним поводом для конфликтов.

Ситуация изменилась только в 2001 году, когда за племенами индейцев было закреплено право входа на территорию национального парка.

В настоящее время на территории Йеллоустонского парка проживает 26 индейских общин. Лидеры общин подписывают соглашения с федеральными органами власти, имеют право консультативного голоса и участвуют в различных программах. Опыт Йеллоустонского парка нельзя оценить однозначно. Местные общины частично смогли изменить положение, они имеют право находиться на территории парка, однако полноправными партнерами в управлении ресурсами их считать нельзя.

Национальные парки Аляски

В США самый успешный опыт взаимодействия с ООПТ имеют аборигенные общины штата Аляска. В 1980-е годы там возникло активное природоохранное движение, был принят Закон о землях Аляски, регулирующий деятельность 10 национальных парков на территории штата.

В 1972 году Служба национальных парков выделила коренным народам Аляски территорию в 44 млн акров в качестве компенсации за утраченные земли. Была также выплачена денежная компенсация в размере 962,5 млн долларов.

С 2006 года кардинально меняется политика управления национальными парками. Обосновывается необходимость участия индейского населения в решении вопросов, связанных с территориями, поскольку существует историческая связь между индейцами и территорией национальных парков. В соответствии с новыми положениями, лидеры движения коренных народов могут подавать предложения в Службу национальных парков.

Аборигены могут бесплатно находиться на территории национального парка. Новые уставы национальных парков должны включать зонирование, при котором представители коренного населения имеют доступ к священным местам. Администрация парка не должна препятствовать проведению церемоний, а туристы допускаются к обрядам только с разрешения местных племен.

Коренные жители имеют право собирать дикоросы, за исключением редких видов, находящихся под угрозой исчезновения.

В целом, несмотря на достижения последних десятилетий, соуправление в национальных парках США менее развито, чем в Канаде.

3.3. ОПЫТ СКАНДИНАВСКИХ СТРАН

Национальные парки и коренное население Норвегии

Общей тенденцией экологической политики Норвегии является увеличение количества национальных парков, что приводит к конфликту между коренным народом саами (основная традиционная деятельность — оленеводство) и администрацией парков. Конфликты принимают иногда форму прямого противостояния. Основными проблемами являются запреты, связанные с режимом ООПТ, и большой поток туристов.

В 2006 году в центральной части Норвегии, на территории оленеводческой деятельности саами, были созданы два национальных парка. Общины саами бойкотировали их открытие, а часть населения саами была вынуждена покинуть территорию.

В настоящее время в Норвегии действуют 32 национальных парка, большая часть которых находится на территории хозяйственной деятельности саами. Есть пример того, как один национальный парк не был организован из-за протестов саами.

Национальные парки и коренное население Швеции

Только 10% саами, проживающих в Швеции, заняты оленеводством, остальные ведут такой же образ жизни, как и основное население страны. Особых прав на охоту и рыболовство у шведских саами нет. Саами-олeneводы проживают на территории 51 «деревни» — стойбищ, образованных ими как специфическая форма самоуправления.

В Швеции права коренных народов не закреплены в Конституции. Серьезные изменения политики в отношении коренного населения начались в 1970-е годы. В 1971 году был принят Закон об оленеводстве, согласно которому оленеводством имеют право заниматься только саами.

Политика администрации национальных парков Швеции по отношению к коренному населению неоднозначна. С одной стороны, положения национальных парков не противоречат традиционной

хозяйственной деятельности саами, с другой — саами считают, что они недостаточно задействованы в принятии решений.

Саами заняты оленеводством на территории четырех национальных парков, которые составляют 83% площади всех национальных парков в Швеции. Саами имеют право выпасать оленей в общей сложности на 94% территории этих национальных парков.

* * *

Полностью перенять успешный опыт соуправления в зарубежных странах не представляется возможным, у нас разные условия и разное законодательство: так, в Северной Америке закон предусматривает права на землю, в России — на доступ к ресурсам. Западный опыт показывает, что наиболее успешно соуправление в национальных парках развивается на территориях компактного проживания аборигенного населения, в Канаде эти территории весьма обширны. В России национальные парки соседствуют с небольшими поселками, часто разнородными по национальному составу. Тем не менее, западный опыт соуправления, успешный и неудачный, в итоге сформировал ряд его общих принципов, которые можно и нужно использовать в России: активное вовлечение коренного населения в процесс принятия решений, в особенности в вопросах зонирования, участие аборигенов в туристической деятельности, взаимодействие органов власти (местной и региональной), администрации парков, местного коренного населения.

Предпосылкой создания системы соуправления является признание прав коренных малочисленных народов на уровне государственной политики, принятие соответствующих законов и создание организационных структур. В России в настоящее время нет специальной структуры на федеральном уровне, которая бы решала проблемы коренного населения, и недостаточно развита соответствующая федеральная законодательная база, поэтому в настоящее время наиболее результативным может быть взаимодействие коренных общин с органами власти на местном и региональном уровне.

В этой связи наиболее действенной практикой, которую следует заимствовать, являются консультации и заключение соглашений администрации парков с местными аборигенными общинами, а также общий принцип приоритетного права аборигенного населения на занятие традиционной хозяйственной деятельностью на территории парков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российский и зарубежный опыт предлагают различные пути разрешения конфликтов между администрацией ООПТ и коренными жителями.

Зарубежный опыт показывает: коренное население может в полной мере участвовать в управлении ООПТ, если есть соответствующие законы и решения.

В России участие коренных народов в управлении национальными парками законодательно не закреплено, это дело будущего. Пока же необходимо добиваться включения соответствующих пунктов в положения и уставы национальных парков. В России такой опыт уже есть, его следует распространять на все национальные парки, которые попадают в сферу интересов коренных малочисленных народов.

Одним из условий гармоничных отношений ООПТ с коренным населением является знакомство администрации ООПТ с местными традициями, местной системой ценностей. Для выстраивания таких отношений необходимо взаимное уважение и знание традиций. Поэтому для сотрудников охраняемых территорий, в особенности если они не местные, важны разносторонние знания о территории, на которой они работают. Это позволит избежать конфликтных ситуаций, связанных с незнанием культуры и особенностей социально-экономической ситуации в поселках. Не менее важен и «обратный поток информации» — то есть информирование местных жителей об ООПТ, о возможной пользе для них от ее организации, а также о возможных проблемах.

Советы коренных малочисленных народов, созданные, как было показано, в ряде национальных парков России, воспроизводят традицию коллективного принятия решений. Члены совета имеют право голоса при выборе директора парка, что позволяет избежать конфликтов, связанных с личностью руководителя.

В состав совета должны входить авторитетные, уважаемые члены местного сообщества. Если какие-то правила поведения в парке противоречат местным традиционным правилам, необходимо искать компромисс. Один из острых вопросов — согласование границ парка и зон, которые должны утверждаться только после консультаций с местными жителями. Если этого не было сделано, местные жители вправе обратиться к администрации с требованием пересмотреть

границы и зоны, при необходимости — изменить их. В итоговом проекте зонирования (или проекте его изменения) интересы охраны природы и интересы местных жителей должны быть сбалансированы.

Как правило, наибольшее опасение коренных жителей вызывает то, что с созданием парка они не смогут охотиться, рыбачить или пасти оленей на своих традиционных землях. Окончательные решения должны приниматься только после согласования с советом КМН.

Может случиться, что усилий совета для нормализации отношений между парком и местным сообществом окажется недостаточно. Тогда необходимы контакты с общественными организациями — как КМН, так и экологическими. Действенную поддержку могут оказать крупные общественные природоохранные организации, такие, например, как WWF, Greenpeace. В этом случае возможны совместные проекты, совместные переговоры с администрацией ООПТ, местной и региональной властью.

Реальной проблемой, с которой сталкиваются местные жители, является нежелание администрации парка взаимодействовать с жителями. Это большая ошибка со стороны руководства ООПТ, и хотелось бы рекомендовать ее попросту не допускать. Однако если взаимодействия не происходит, важно добиться поддержки со стороны некоренных местных жителей, даже тех, кто не занимается традиционным природопользованием. В зависимости от ситуации возможно создание территориально-общественных советов, в которые входят местные жители независимо от их этнической принадлежности.

Хорошие результаты на пути к созданию системы совместного управления может принести тесная работа с учеными. Зонирование территории должно проводиться на основании этих исследовательских работ. Они же должны приниматься во внимание при разработке положения о парке и его устава.

Во взаимодействии ООПТ и коренных жителей, как и в любой другой деятельности, есть определенные риски. Их необходимо знать, учитывать, постараться свести к минимуму. Перечислим эти риски.

1) Смена руководства парка.

Каким будет национальный парк, во многом зависит от его руководителя. Для того, чтобы минимизировать риск «личного фактора», необходимы определенные положения в уставе парка, гарантирующие взаимные консультации при выборе директора. Гарантии прав коренных малочисленных народов должны быть записаны в официальных документах парка. В числе прочего важно, чтобы местные жители имели приоритетное право на работу в парке.

2) Конфликты внутри сообщества.

В предотвращении этого риска должны участвовать как администрация парка, так и та часть местного населения, которая активно поддерживает работу парка.

3) Риск того, что совет КМН перестанет выполнять функции представителей народа и станет отдельной закрытой структурой.

Чтобы этого избежать, необходимо утвердить регламент работы совета, его регулярную отчетность перед жителями на общих собраниях, право местных жителей влиять на состав совета.

4) Конфликты с туристами.

Для того чтобы свести к минимуму возможные проблемы в отношениях с туристами, необходимо, чтобы в решение о том, на какой территории будет рекреационная зона, принималось с учетом мнения местных жителей. Представители коренных народов могут участвовать в разработке оптимальных туристских маршрутов и правил поведения для посетителей парка. Работа коренных жителей егерями также способствуют предотвращению конфликтных ситуаций.

Сложно заранее предусмотреть все перспективы и риски соуправления, слишком разнообразны регионы и ситуации, возникающие в связи с созданием и работой ООПТ. Эффективным представляется организация постоянного обмена опытом по взаимодействию КМН и национальных парков. Для этого, в первую очередь, можно использовать Интернет, который становится все более доступным в российских регионах. При наличии спонсорской поддержки можно также организовать постоянно действующие семинары по обмену опытом, проводить круглые столы с участием представителей местных сообществ и организаций КМН, администрации национальных парков, власти, туристического бизнеса, СМИ.

* * *

Мы перечислили наиболее общие рекомендации, риски и способы их минимизации. В каждом конкретном случае необходимо действовать в соответствии с местными условиями, а они в России весьма разнообразны. В соответствии с конкретной обстановкой следует разрабатывать конкретные планы действий, искать сторонников и союзников, формировать методы и формы сотрудничества, просчитывать риски. Только настоящее соуправление может и снять острые вопросы, и придать деятельности ООПТ новое качество, что в конечном итоге принесет пользу всем заинтересованным сторонам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Зарубежные

- 1) Assembly of First Nations. Co-management Definitions Guide. Appendix to Co-management Discussion Paper.
- 2) Gladu, J.P., Brubacher, D. and Meek, C. 2003. "Aboriginal experiences in Canada — parks and protected areas". Boreal Footprint Project, Taiga Rescue Network.
- 3) Gwaii Haanas National Marine Conservation Area Reserve and Haida Heritage Site Interim Management Plan and Zoning Plan, 2010.
- 4) McConney P., Mahon R., Pomeroy R. Challenges Facing Coastal Resource in Co-Management in the Caribbean, in Armitage D., Berkes F., Doubleday N. (Eds.) Adaptive Co-Management. Vancouver: UBC Press; 2008. 105-25.
- 5) Michael J. Adams. A comparative analysis of indigenous peoples' interests and national park issues in arctic Sweden. The Winston, 2003. Churchill Memorial Trust of Australia.
- 6) Prince Alberta National Park of Canada. Management Plan, 2008.
- 7) Sweden, in G. Cant, A. Goodall & J. Inns (eds) Discourses and Silences: Indigenous Peoples, Risks and Resistance, Department of Geography, University of Canterbury, Christchurch, New Zealand, 2005, 127–138.
- 8) The Western Arctic Claim. Innavialuit Final Agreement as amended.
- 9) Adams, M. Beyond Yellowstone? Conservation and Indigenous rights in Australia and Sweden.
- 10) Гордон Л. Пуллар. Самоуправление коренных народов и политические институты на Аляске. URL: http://landclaim.narod.ru/indig_1.htm
- 11) Дарин С. Лиз. Самоуправление на Юконе. URL: http://landclaim.narod.ru/indig_3.htm
- 12) Отчет Проекта Бореальный след (Boreal Footprint Project) и Сети спасения тайги (Taiga Rescue Network). Gladu, J. P., Brubacher, D. and Meek, C. 2003. "Aboriginal experiences in Canada — parks and protected areas". Boreal Footprint Project, Taiga Rescue Network Опыт коренных народов в Канаде: парки и охраняемые территории. URL: http://landclaim.narod.ru/indig_2.htm

13) Эва Джосефсен. Прямые и не прямые способы взаимодействия: саамы и государственные парламенты. http://landclaim.narod.ru/indig_6.htm

Российские

- 1) Бочарников В. Н., Кудрявцев А. В. Национальный парк Бикинский — первая в России особо охраняемая природная территория для сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов // Современные проблемы регионального развития: материалы V Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Еврейской авт. обл., Биробиджан, 09–11 сент. 2014 г. Ред. Е. Я. Фрисман. — Биробиджан. 2014. С. 72–74.
- 2) Доклад Александра Арбачакова в Москве «Национальные парки и коренные малочисленные народы Севера: риски и возможности, 21 мая 2017 г., Москва.
- 3) Клоков К. Б. Современное состояние биолого-ресурсной базы и экологические основы управления биоресурсами в традиционном природопользовании Российского Севера. В кн.: Обычай и закон. М.: Стратегия; 2002. с. 21–45.
- 4) Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий на основании Экологической доктрины РФ.
- 5) Максаковский Н. В. Национальные парки в урбанизированных районах России, Москва–Рязань, «Горизонт», 1997.
- 6) Материалы комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения — национальный парк «Бикин» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край). Эколого-экономическое обоснование национального парка «Бикин». ТИГ ДВО РАН, WWF России Амурский филиал, Том 1. Эколого-экономическое обоснование национального парка «Бикин» / под редакцией Бочарникова В. Н., Дармана Ю. А, Ермошина В. В. / — ТИГ ДВО РАН, WWF Россия: Владивосток. 2014 (4 Тома).
- 7) Мурашко О. А. Опыт развития со-управления: особо охраняемая территория традиционного природопользования «Тхсаном», 1999. Мир коренных народов. Живая Арктика» № 1, 1999 г., с. 28–31.
- 8) Научный отчет «Вепсский лес», 1990.
- 9) Официальный сайт ООПТ России: <http://www.oopt.aari.ru/filter/reset>
- 10) План управления ГУ «Шорский национальный парк» (2008–2012 гг.): В 2 т. / Росприроднадзор МПР РФ; Исполн.: Г. Е. Мекуш, В. В. Поддубиков и др. Красноярск; Кемерово; Таштагол, 2008. 98 с.

11) Поддубиков В. В. Коренные народы на пути устойчивого развития: традиционное природопользование и проблемы сохранения природно-культурного наследия (опыт Алтая-Саянского региона). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/korennye-narody-na-puti-ustoychivogo-razvitiya-traditsionnoe-prirodopolzovanie-i-problemy-sohraneniya-prirodno-kulturnogo-naslediya>

12) Постановление Правительства РФ о создании Национального парка Бикин № 1187 от 03.11.2015

13) Постановление Совета Министров РСФСР «О создании Шорского национального парка в Кемеровской области» № 386 от 27.12.89 г.

14) Приказ Минприроды России от 27.06.2017 № 323 «Об утверждении Положения о Шорском национальном парке» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.07.2017 № 47526).

15) Результаты социологического опроса по проблемам отношения населения Алтае-Саянского экорегиона к деятельности особо охраняемых природных территорий. Отчет по НИР: Отчет о НИР (итоговый): Программа развития Организации объединенных наций и Глобального экологического фонда «Сохранение биоразнообразия в Российской части Алтае-Саянского экорегиона» / В. В. Поддубиков. Красноярск, 2008. 82 с.

16) Шорский национальный природный парк: Природа, люди, перспективы / Л. И. Гвоздкова и др.; Отв. ред А. Н. Садовой. Кемерово: Ин-т угля и углехимии СО РАН, 2004. 356 с.

Газетные статьи

1) Комсомольская правда. Почему удэгейцы воюют с экологами и дружат с лесорубами? 23.12.2009. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/24416/588495/>

2) Газета «Живой Бикин», июнь 2017.

Сайты

1) Сайт Администрации парков Канады <https://www.pc.gc.ca/en/index>

2) Сайт Кенозерского национального парка. <http://www.kenozero.ru/>

3) Сайт туристического портала Архангельской области. http://www.pomorland.travel/news/itogi_2015_goda_podveli_v_kenozerskom_natsionalnom_parke_/#hcq=hsw7Xrq

4) Отчет WWF в Кенозерском национальном парке

5) Сайт Национального парка Лаппония. <https://lapponia.nu/>

6) Сайты Национального парка «Берингия» <http://www.park-beringia.ru/>, <http://www.beringiapark.ru/>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ЗАКОН ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ (С ИЗМЕНЕНИЯМИ НА 28 ДЕКАБРЯ 2016 ГОДА)

Раздел III. Национальные парки

Статья 12. Общие положения

1. Национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

2. Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами.

3. Запрещается изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

4. Положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого он находится.

(Статья в редакции, введенной в действие с 30 декабря 2013 года Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ).

Статья 13. Основные задачи национальных парков

На национальные парки возлагаются следующие основные задачи:

- а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- б) сохранение историко-культурных объектов;
- в) экологическое просвещение населения;

- г) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
 - д) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
 - е) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- (Подпункт в редакции, введенной в действие с 1 января 2012 года Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ).
- ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Статья 14. Порядок создания национальных парков

1. Создание национальных парков и расширение территорий национальных парков осуществляются решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

2. В случаях, установленных федеральными законами, национальные парки могут быть созданы также путем преобразования государственных природных заповедников при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих такое преобразование.

(Статья в редакции, введенной в действие с 30 декабря 2013 года Федеральным законом от 28 декабря 2013 года N 406-ФЗ).

Статья 15. Режим особой охраны территорий национальных парков

1. В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением:

- а) заповедной зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности;
- б) особо охраняемой зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма;
- в) рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров;
- г) зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой

допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности;

- д) зоны хозяйственного назначения, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка;

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 30 декабря 2013 года Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ).

- е) зоны традиционного экстенсивного природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

(Пункт 1 в редакции, введенной в действие с 1 декабря 2011 года Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ).

1.1. Уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны не допускается.

(Пункт дополнительно включен с 1 декабря 2011 года Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ).

2. На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

- а) разведка и разработка полезных ископаемых;
- б) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- г) предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;
- д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, за исключением объектов, размещение которых предусмотрено пунктом 1 настоящей статьи, объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населенных пунктов;

(Подпункт в редакции, введенной в действие с 1 декабря 2011 года Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ).

е) заготовка древесины (за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд), заготовка живицы, промысловая охота, промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство, заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации (подпункт в редакции, введенной в действие с 8 декабря 2006 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ; в редакции, введенной в действие с 9 декабря 2008 года Федеральным законом от 3 декабря 2008 года N 250-ФЗ;

ж) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав древесины по водотокам и водоемам (подпункт в редакции, введенной в действие с 8 декабря 2006 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ;

з) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

и) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

3. Пункт утратил силу с 30 декабря 2013 года — Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ.

4. Абзац утратил силу с 1 декабря 2011 года — Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ.

С федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон (абзац в редакции, введенной в действие с 1 января 2005 года Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ.

Абзац дополнительно включен с 8 декабря 2006 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ, утратил силу с 1 декабря 2011 года — Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ.

5. Дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (пункт дополни-

тельно включен с 8 декабря 2006 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ).

6. Пребывание на территориях национальных парков (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) физических лиц, не являющихся работниками федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление национальными парками, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки, допускается только при наличии разрешения федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, или федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

За посещение физическими лицами территорий национальных парков (за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов) в целях туризма и отдыха федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление национальными парками, взимается плата, порядок определения которой устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

(Пункт дополнительно включен с 1 августа 2011 года Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ; в редакции, введенной в действие с 30 декабря 2013 года Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ).

Статья 16. Управление национальными парками

1. Управление национальными парками осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, созданными в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

2. Земельные участки (в том числе земельные участки, на которых располагаются леса) в границах национальных парков предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. В границах национальных парков также могут находиться земельные участки иных собственников и пользователей без изъятия из хозяйственного использования.

3. Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и лесные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

4. Федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление национальными парками, вправе предоставлять в границах зоны хозяйственного назначения своим работникам в безвозмездное пользование служебные наделы в порядке, установленном федеральными законами.

(Пункт в редакции, введенной в действие с 1 марта 2015 года Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ).

5. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

6. Федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление национальными парками, имеют свою символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие словесные, изобразительные и объемные обозначения или их комбинации, отражающие характерные особенности национальных парков), порядок утверждения и использования которой устанавливается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

(Статья в редакции, введенной в действие с 30 декабря 2013 года Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ).

Статья 17. Особенности предоставления земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в аренду гражданам и юридическим лицам для осуществления рекреационной деятельности на территориях национальных парков

1. Земельные участки, которые находятся в федеральной собственности и расположены в границах соответствующих функциональных зон национальных парков, могут предоставляться в целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной, гражданам и юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

2. В целях, предусмотренных пунктом 1 настоящей статьи, федеральное государственное бюджетное учреждение, осуществляющее управление национальными парками, осуществляет отказ от права постоянного (бессрочного) пользования на указанные в пункте 1 на-

стоящей статьи земельные участки на условиях и в порядке, которые установлены земельным законодательством.

3. Особенности подготовки договоров аренды указанных в пункте 1 настоящей статьи земельных участков, в том числе связанные с соблюдением режима особой охраны национального парка, устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

(Статья в редакции, введенной в действие Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 221-ФЗ).

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ «БИКИН»

На основании подпункта 5.2.69 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1219 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 47, ст. 6586; 2016, № 2, ст. 325; официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.06.2016) п р и к а з ы в а ю :

утвердить прилагаемое Положение о национальном парке «Бикин».

Министр С. Е. Донской
Утверждено
приказом Минприроды России
от 2016 № 429

ПОЛОЖЕНИЕ О НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ «БИКИН»

II. ЗАДАЧИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

9. На национальный парк возлагаются следующие основные задачи:

- 1) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- 2) сохранение историко-культурных объектов;
- 3) экологическое просвещение населения;
- 4) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- 5) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- 6) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

7) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов;

8) защита среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации.

III. РЕЖИМ ОСОБОЙ ОХРАНЫ ТЕРРИТОРИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

10. На территории национального парка запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

- 1) разведка и разработка полезных ископаемых;
- 2) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- 3) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- 4) предоставление на территории национального парка садоводческих и дачных участков;
- 5) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, за исключением объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров и объектов, связанных с функционированием национального парка;
- 6) заготовка древесины (за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд);
- 7) заготовка живицы;
- 8) промысловая, спортивная и любительская охота;
- 9) промышленное рыболовство;
- 10) заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд и в границах зоны традиционного экстенсивного природопользования, других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд);
- 11) деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира;
- 12) сбор биологических коллекций, кроме осуществляемого в рамках научно-исследовательской деятельности, предусмотренной тематикой и планами научных исследований Учреждения;
- 13) интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;

14) выпас и прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест;

15) сплав древесины по водотокам и водоемам;

16) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

17) самовольное ведение археологических раскопок, сбор и вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность;

18) нахождение с огнестрельным, пневматическим и метательным оружием, в том числе с охотничьим огнестрельным оружием в собранном виде на дорогах общего пользования, капканами и другими орудиями охоты, а также с продукцией добывания объектов животного мира и орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов, кроме случаев, связанных с проведением мероприятий по государственному надзору в области охраны и использования территории национального парка уполномоченными должностными лицами, с осуществлением охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охоты, осуществляемой лицами, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, спортивного и любительского рыболовства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствии с настоящим Положением;

19) взрывные работы;

20) пускание палов, выжигание растительности (за исключением противопожарных мероприятий, осуществляемых по согласованию с Учреждением);

21) проведение сплошных рубок леса, за исключением сплошных санитарных рубок, рубок, связанных с тушением лесных пожаров, в том числе с созданием противопожарных разрывов, и рубок, связанных со строительством, реконструкцией и эксплуатацией линейных объектов, осуществляемых в соответствии с настоящим Положением;

22) создание объектов размещения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, за исключением накопления от-

ходов производства и потребления в соответствии с настоящим Положением;

23) мойка транспортных средств на берегах водных объектов;

24) движение и стоянка механизированных транспортных средств вне дорог общего пользования и специально предусмотренных для этого мест, проход и стоянка судов и иных плавучих средств вне водных путей общего пользования и специально предусмотренных для этого мест (кроме случаев, связанных с функционированием национального парка и использованием транспортных средств коренными малочисленными народами Российской Федерации при осуществлении ведения традиционной хозяйственной деятельности и традиционного образа жизни в границах национального парка);

25) уничтожение и повреждение аншлагов, шлагбаумов, стендов, граничных столбов и других информационных знаков и указателей, оборудованных экологических троп и мест отдыха, строений на территории национального парка, а также имущества Учреждения, нанесение надписей и знаков на валунах, деревьях, обнажениях горных пород и историко-культурных объектах;

26) пролет летательных аппаратов ниже 500 метров над территорией национального парка без согласования с Учреждением;

28) применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста.

11. На территории национального парка установлен дифференцированный режим особой охраны с учетом природных, историко-культурных и иных особенностей, согласно которому выделены следующие зоны:

11.1. **Заповедная зона**, предназначенная для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности.

В пределах заповедной зоны дополнительно к ограничениям, перечисленным в пункте 10 настоящего Положения, запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории.

В заповедной зоне допускаются научно-исследовательская деятельность, ведение экологического мониторинга, проведение природоохранных, биотехнических и противопожарных мероприятий, лесоустроительных и землеустроительных работ.

Уменьшение площади заповедной зоны не допускается.

11.2. **Особо охраняемая зона**, предназначенная для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий и посещение такой зоны в целях познавательного туризма.

В пределах особо охраняемой зоны дополнительно к ограничениям, перечисленным в пункте 10 настоящего Положения, **запрещаются:**

- охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования;
- спортивное и любительское рыболовство;
- рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- пребывание граждан вне дорог общего пользования и специально выделенных маршрутов;
- строительство зданий и сооружений, предназначенных для размещения посетителей национального парка, а также устройство и оборудование стоянок для ночлега;
- накопление отходов производства и потребления;
- заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений для собственных нужд, заготовка гражданами древесины для собственных нужд;
- сенокошение, за исключением проводимого в целях обеспечения пожарной безопасности.

В особо охраняемой зоне **допускаются:**

- научно-исследовательская и эколого-просветительская деятельность;
- ведение экологического мониторинга;
- проведение природоохранных, биотехнических и противопожарных мероприятий, лесоустроительных и землеустроительных работ;
- организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов.

Уменьшение площади особо охраняемой зоны не допускается.

11.3. Рекреационная зона, предназначенная для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристической индустрии, музеев и информационных центров.

В пределах рекреационной зоны дополнительно к ограничениям, перечисленным в пункте 10 настоящего Положения, **запрещаются:**

- сенокошение, за исключением проводимого в целях обеспечения пожарной безопасности;
- отдых и ночлег за пределами предусмотренных для этого мест.

В рекреационной зоне **допускаются:**

- охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования;
- спортивное и любительское рыболовство;
- рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений для собственных нужд;
- заготовка гражданами древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;
- размещение ульев и пчел на участках, специально определенных Учреждением;
- научно-исследовательская и эколого-просветительская деятельность, ведение экологического мониторинга, проведение природоохранных, биотехнических, лесохозяйственных и противопожарных мероприятий, лесоустроительных и землеустроительных работ;
- организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов, смотровых площадок, туристических стоянок и мест отдыха;
- строительство, реконструкция и эксплуатация гостевых домов и иных объектов рекреационной инфраструктуры;
- размещение музеев и информационных центров Учреждения, в том числе с экспозицией под открытым небом;
- временное складирование бытовых отходов (на срок не более чем шесть месяцев) в местах (на площадках), специально определенных Учреждением и обустроенных в соответствии

с требованиями законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования;

- работы по комплексному благоустройству территории.

11.4. Зона хозяйственного назначения, предназначенная для осуществления деятельности, направленной на обеспечение функционирования Учреждения и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка.

В зоне хозяйственного назначения **допускаются**:

- охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования;
- спортивное и любительское рыболовство;
- рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- заготовка гражданами древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;
- заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений для собственных нужд;
- размещение ульев и пчел на участках, специально определенных Учреждением;
- ведение сельского хозяйства на участках, специально определенных Учреждением;
- научно-исследовательская и эколого-просветительская деятельность, ведение экологического мониторинга, проведение природоохранных, биотехнических, лесохозяйственных и противопожарных мероприятий, лесоустроительных и землеустроительных работ;
- организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов;
- размещение музеев и информационных центров Учреждения, в том числе с экспозицией под открытым небом;

- работы по комплексному благоустройству территории;
- развитие народных и художественных промыслов и связанных с ними видов пользования природными ресурсами, не противоречащих режиму особой охраны;
- временное складирование бытовых отходов (на срок не более чем шесть месяцев) в местах (на площадках), специально определенных Учреждением и обустроенных в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования;
- строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с функционированием национального парка и с обеспечением функционирования расположенных в границах национального парка населенных пунктов;
- реконструкция, ремонт и эксплуатация дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, существующих в границах национального парка.

10.5. Зона традиционного экстенсивного природопользования, предназначенная для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

В пределах зоны традиционного экстенсивного природопользования дополнительно к ограничениям, перечисленным в пункте 10 настоящего Положения, **запрещается**:

- пребывание граждан вне дорог общего пользования и специально выделенных маршрутов, за исключением лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и лиц, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- отдых и ночлег за пределами предусмотренных для этого мест, за исключением лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и лиц, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их

традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

В зоне традиционного экстенсивного природопользования **допускаются:**

- охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования;
- рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- заготовка гражданами древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;
- заготовка, переработка и реализация пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, заготовка недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;
- выпас и прогон домашних животных;
- сенокошение;
- художественные промыслы и народные ремесла;
- строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности;
- организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов, смотровых площадок, туристических стоянок и мест отдыха;
- строительство, реконструкция и эксплуатация гостевых домов и иных объектов рекреационной инфраструктуры;
- временное складирование бытовых отходов (на срок не более чем шесть месяцев) в местах (на площадках), специально определенных Учреждением и обустроенных в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в целях их дальнейшего использования, обезвреживания, размещения, транспортирования;
- работы по комплексному благоустройству территории.

Уменьшение площади зоны традиционного экстенсивного природопользования не допускается.

12. Пребывание на территории национального парка физических лиц, не являющихся работниками Учреждения или должностными лицами Минприроды России, допускается только при наличии у них разрешений Учреждения или Минприроды России.

На территории национального парка (за исключением заповедной и особо охраняемой зон) без соответствующего разрешения разрешается пребывание граждан, проживающих в поселке Охотничий и селах Красный Яр, Олон, Соболиное, Ясеновое, и их близких родственников (супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, опекуны, попечители, подопечные).

13. Состав и описание функциональных зон национального парка даны в приложении 2, карта-схема функционального зонирования территории национального парка — в приложении 3 к настоящему Положению.

14. Изменение функционального зонирования территории национального парка может осуществляться только после внесения соответствующих изменений в настоящее Положение.

15. На территории национального парка хозяйственная деятельность осуществляется с соблюдением настоящего Положения и Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997 (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 37, ст. 4290; 2008, № 12, ст. 1130).

16. Вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территории национального парка согласовываются с Минприроды России.

17. На территории национального парка строительство и реконструкция объектов капитального строительства допускаются по разрешениям, выдаваемым Минприроды России в соответствии с законодательством Российской Федерации.

18. Проектная документация объектов капитального строительства, строительство, реконструкция которых на территории национального парка допускаются в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Положением, подлежит государственной экологической экспертизе федерального уровня.

19. Ответственность за нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территории национального парка наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации.

20. Границы национального парка обозначаются на местности специальными предупредительными и информационными знаками по периметру границ его территории.

IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

21. На территории национального парка государственный надзор в области охраны и использования территории национального парка осуществляется должностными лицами Учреждения, являющимися государственными инспекторами в области охраны окружающей среды.

22. На территории национального парка государственный надзор в области охраны и использования территории национального парка, федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории национального парка осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

23. К охране территории национального парка могут привлекаться работники правоохранительных органов, их рейды на территории национального парка проводятся совместно с должностными лицами Учреждения, являющимися государственными инспекторами в области охраны окружающей среды.

24. На территории национального парка в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Российской Федерации к выполнению мероприятий по сохранению природных комплексов и объектов национального парка могут привлекаться лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК „БИКИН“»

ПОЛОЖЕНИЕ

**О СОВЕТЕ ФГБУ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК „БИКИН“»
ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ
И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни
и осуществления традиционной хозяйственной деятельности
на территории национального парка «Бикин»**

2016 год

1. Общие положения

1. Совет ФГБУ «Национальный парк «Бикин» по вопросам обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности на территории Национального парка «Бикин» (далее — Совет) образуется при директоре федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный парк „Бикин“» (далее — Учреждение), в исполнении подпункта 21, пункта 32 Устава Учреждения (утвержден приказом Минприроды России от 19.04.2016 г. № 253). Как совещательный орган по вопросам обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, в целях обеспечения

ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности на территории национального парка, обеспечивающий взаимодействие коренных малочисленных народов с дирекцией Учреждения и координирующий решения дирекции Учреждения, влияющие на состояние, ведение и развитие традиционного образа жизни на территории национального парка, среду обитания коренных малочисленных народов и их традиционную хозяйственную деятельность.

2. Совет обеспечивает участие коренных малочисленных народов, а так же лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих на территории Пожарского района Приморского края, ведущих, так же как и коренные малочисленные народы, традиционную хозяйственную деятельность и традиционный образ жизни на территории национального парка, в управлении и осуществлении контроля на территории зоны традиционного экстенсивного природопользования национального парка, а также и на территории других зон в соответствии с установленным режимом, с учетом традиций и обычаев коренных малочисленных народов.

3. Совет представляет интересы коренных малочисленных народов, а также лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих на территории с. Красный Яр, с. Олон, с. Соболиный, с. Ясеновый и п. Охотничий Пожарского района Приморского края, ведущих, так же как и коренные малочисленные народы, традиционную хозяйственную деятельность и традиционный образ жизни на территории национального парка.

4. Совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации, являющихся представителями коренных малочисленных народов, а так же лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих на территории с. Красный Яр, с. Олон, с. Соболиный, с. Ясеновый и п. Охотничий Пожарского района Приморского края, ведущих, так же как и коренные малочисленные народы, традиционную хозяйственную деятельность и традиционный образ жизни на территории национального парка. Ведущих традиционный образ жизни на территории национального парка либо активно оказывающих содействие для сохранения и развития ведения традиционного образа жизни на территории национального парка.

5. Наименование «Совет ФГБУ «Национальный парк „Бикин“» по вопросам обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности на тер-

ритории Национального парка „Бикин“» не может быть использовано в названиях органов местного самоуправления, а также в названиях объединений, организаций, учреждений и предприятий. Наименование «Совет ФГБУ «Национальный парк „Бикин“» по вопросам обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в целях обеспечения ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности на территории Национального парка „Бикин“» не подлежит государственной регистрации. Совет не обладает правами юридического лица.

6. Местонахождение Совета — Приморский край, Пожарский район, село Красный Яр.

2. Цели Совета

7. Совет призван обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, которых он представляет, для решения вопросов осуществления хозяйственной деятельности на территории национального парка, экономического и социального развития, культуры, духовного мира, в общем традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, защиты их прав и законных интересов путем:

1) участия в разработке и рассмотрении решений, приказов, концепций, планов, проектов и т. п., принимаемых Учреждением и затрагивающих интересы коренных малочисленных народов;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих местное значение и направленных на реализацию прав, свобод и законных интересов граждан, представляемых Советом;

3) подготовки и внесения в Учреждение предложений для улучшения условий и качества ведения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов на территории национального парка и защиты их прав и интересов;

4) проведения общественной экспертизы проектов решений Учреждения;

5) выработки рекомендаций Учреждению при определении приоритетов в области поддержки и сотрудничества с коммерческими, общественными и иными организациями и объединениями, деятельность которых на территории национального парка влияет или будет влиять или затрагивать интересы граждан, представляемых Советом;

6) для сохранения традиций и обычаев коренных малочисленных народов Совет имеет право разрабатывать правила, порядок, рекомендации для граждан, осуществляющих традиционное природопользование на территории национального парка, учитывая свои традиции

и обычаи, не нарушая Положение о национальном парке и иное действующее законодательство Российской Федерации;

8) сохранение и продвижение традиционных знаний в работе национального парка.

3. Правовая основа деятельности Совета

8. Совет осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», распоряжения Правительства Российской Федерации «О создании национального парка „Бикин“ в Пожарском районе Приморского края», законодательства Приморского края, настоящего Положения и иных нормативно-правовых актов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

4. Состав Совета

9. Совет формируется из граждан Российской Федерации, указанных в пункте 4 настоящего Положения, в количестве 15 человек, преимущественно (2/3 членов) из числа коренных малочисленных народов на основании поданных заявлений «о выдвижении» для участия в работе Совета.

Одновременно с заявлением подается протокол общего собрания (выписка из протокола) граждан, избравших представителей в Совет. Состав Совета утверждается приказом директора Учреждения.

5. Члены Совета

10. Членами Совета могут являться граждане, достигшие возраста 18 лет, указанные в пункте 4 настоящего положения, независимо от места работы и занимаемой должности.

11. Членами Совета не могут быть:

- лица, не достигшие 18 лет;
- лица, признанные недееспособными на основании решения суда;
- лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость;
- лица, ранее уже входившие в состав Совета, но исключенные из него по решению членов Совета в соответствии с пунктом 14 настоящего Положения.

12. Члены Совета принимают личное участие в работе заседаний Совета и рабочих групп Совета.

13. Члены Совета вправе свободно высказывать свое мнение по любому вопросу деятельности Учреждения, Совета и рабочих групп Совета.

14. Полномочия члена Совета могут быть приостановлены либо член Совета может быть досрочно исключен из Совета по решению 2/3 от состава совета в случаях уличения члена Совета в:

- неоднократном (более 1 раза) в течение года либо одним грубым нарушении режима национального парка;
- преследовании и отстаивании личных интересов либо интересов третьих лиц в ущерб отстаиваемых интересов Совета;
- ложном информировании либо заведомо неверном граждан о деятельности Совета или Учреждения;
- ином отрицательно влияющем на сохранение традиционного образа жизни и осуществления хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов на территории национального парка.

6. Порядок формирования Совета

15. Совет формируется из граждан в количестве согласно пункту 9 настоящего Положения.

16. Представитель(ли) в Совет выбираются путем открытого голосования на общем собрании граждан, указанных в пункте 4 настоящего положения (далее — общее собрание граждан), по кандидатурам из числа участников собрания, выдвинутым участниками собрания или самовыдвиженцам.

17. Организация общего собрания граждан:

- участники выбирают:
 - председателя общего собрания граждан, который осуществляет руководство собранием;
 - секретаря общего собрания граждан, который ведет протокол собрания в письменном виде;
 - счетную комиссию, которая подсчитывает количество граждан, участвующих в голосовании, и контролирует участие в голосовании граждан, имеющих право голоса;
- итоги собрания протоколируются, протокол заверяется подписями председателя и секретаря общего собрания граждан.

18. Приказ директора Учреждения об утверждении состава Совета должен быть принят не позднее шестидесяти дней со дня опубликования Положения о Совете.

19. Первое собрание Совета должно быть проведено не позднее чем через тридцать дней со дня утверждения состава Совета.

20. Срок полномочий членов Совета истекает через два года со дня первого заседания Совета.

21. За тридцать дней до истечения срока полномочий Совета Учреждение инициирует процедуру формирования нового состава Совета и в течение трех дней проводит информирование граждан, принимающих участие в выборах, о формировании нового состава Совета.

7. Собрание Совета

22. Собрание является высшим руководящим органом Совета. Оно созывается председателем Совета или по инициативе 1/2 состава Совета и проводится не реже одного раза в квартал.

23. Первое собрание открытым голосованием избирает председателя и заместителя председателя Совета.

Решение об избрании председателя и заместителя председателя Совета считается принятым, если за него проголосовало не менее половины от числа членов Совета.

24. Председатель Совета и его заместитель могут быть переизбраны:

- по их личному заявлению об отставке;
- по инициативе не менее 1/3 состава Совета, если за переизбрание проголосует не менее 2/3 от общего числа членов Совета;
- в случае исключения из Совета согласно пункту 14 настоящего положения.

25. Собрание Совета правомочно принять любое решение, соответствующее целям и задачам Совета и действующему законодательству.

26. Принятые Советом решения и мнение меньшинства доводятся до сведения дирекции Учреждения.

27. Решения собрания Совета носят рекомендательный характер, но должны быть рассмотрены дирекцией парка в течение месяца после принятия решений с обязательным обоснованным письменным ответом или решением.

28. В период между собраниями Совета постоянно действующими представителями Совета является председатель Совета и его заместитель.

29. Собрание Совета является правомочным в случае присутствия на собрании минимум 2/3 от общего количества членов Совета.

8. Председатель Совета

30. Директор Учреждения по согласованию с Минприроды России избранного Советом председателя Совета назначает своим заместителем по вопросам сохранения и развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и сохранению условий ведения традиционного образа жизни на территории национального парка.

31. Председатель Совета выполняет следующие функции в Совете:

- обеспечивает текущую работу Совета;
- координирует деятельность членов Совета;
- контролирует исполнение решений Совета;
- является постоянным представителем Совета в дирекции Учреждения;
- от имени Совета выступает в средствах массовой информации.

Председатель Совета имеет право:

- подписывать решения собраний Совета;
- подписывать обращения, подготовленные от имени Совета;
- представлять и высказывать мнение Совета в дирекции Учреждения.

32. В соответствии с должностной инструкцией председатель Совета выполняет свои обязанности в соответствии с занимаемой должностью заместителя директора Учреждения по вопросам сохранения и развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и сохранению условий ведения традиционного образа жизни на территории национального парка.

33. Должностная инструкция заместителя дирекции Учреждения по вопросам сохранения и развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и сохранению условий ведения традиционного образа жизни на территории национального парка и его должностные обязанности утверждаются директором Учреждения с учетом и не ущемляя его работу как председателя Совета.

9. Заместитель председателя Совета

34. Заместитель председателя Совета:

- осуществляет свою деятельность под руководством председателя Совета;
- исполняет обязанности председателя Совета в период его отсутствия.

В особо охраняемой зоне **запрещается** любая деятельность, ведущая к нарушению условий существования животных, растений и естественных процессов развития природных комплексов, в том числе:

- строительство крупных центров обслуживания, новых автодорог;
- любые виды рубок, кроме выборочных санитарных рубок по состоянию, рубок переформирования в биотехнических целях и планировочных рубок;
- использование и изъятие природных ресурсов (любительская и промысловая охота, лов рыбы промысловыми орудиями, сбор коллекционных материалов, сбор дикоросов, коллекционных материалов, заготовка лекарственного сырья, выпас и прогон домашнего скота, уничтожение и отлов животных);
- нахождение с орудиями лова, а также иными предметами, которые могут стать орудием нарушения режима особой охраны национального парка;
- самовольное ведение раскопок, вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность;
- уничтожение и повреждение природных объектов и памятников природы, малых архитектурных форм, плакатов, аншлагов, указателей, межевых знаков, квартальных и придорожных столбов, дорог и троп. Запрещен перевод участков особо охраняемой зоны в рекреационную зону.

Допускается:

- ограниченное рекреационное посещение с научно-познавательными целями;
- сбор ягод в период их созревания и грибов на строго определенных участках;
- лицензионный спортивный лов рыбы крючковыми снастями в зимне-весенний период на строго определенных участках;
- проведение археологических раскопок, ремонтно-реставрационных работ;
- проведение научно-исследовательских работ, направленных на разработку научных основ охраны природы, сохранение и восстановление редких и исчезающих видов растений и животных, осуществление контроля за изменением фонового состояния биосферы, выделение закономерностей динамики, взаимосвязей между компонентами биогеоценозов;
- ручное сенокошение в целях сохранения исторически сложившихся агрокультурных ландшафтов;

10. Рабочие группы Совета

35. Совет вправе образовывать рабочие группы Совета для более детального и компетентного подхода к рассмотрению того или иного вопроса.

36. В состав рабочих групп Совета могут входить как члены Совета, так и иные граждане, специалисты, представители общественных объединений и иных организаций и учреждений, привлеченные к работе Совета. Решение об участии в работе рабочих групп Совета привлеченных лиц принимается председателем Совета по личной инициативе, инициативе рабочей группы, собрания Совета или рекомендации директора Учреждения.

37. Для изучения общественного мнения по тому или иному вопросу рабочая группа Совета вправе по личной инициативе проводить общественную экспертизу.

11. Ежегодный доклад Совета

38. Совет ежегодно проводит открытое общее собрание граждан, указанных в пункте 4 настоящего положения, для освещения деятельности Совета и Учреждения, а также проводит информирование через средства массовой информации и на сайте Учреждения.

12. Предоставление информации Совету

39. Учреждение предоставляет Совету необходимые ему для исполнения своих полномочий сведения, за исключением сведений, которые составляют государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

13. Вступление в силу настоящего Положения

40. Настоящее Положение вступает в силу со дня его утверждения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

материалов комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения «Национальный парк „Бикин“» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край)

Эксперт:

Аксенова Ольга Владимировна,

кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Институт социологии Российской академии наук, Москва.

ВВЕДЕНИЕ

На экспертизу были представлены результаты обследования территории, обосновывающие проект организации национального парка «Бикин». Они включают в себя следующие документы: Материалы комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения национальный парк «Бикин» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край). Дальневосточное отделение РАН, Тихоокеанский институт географии. Всемирный фонд дикой природы России (WWF России), Амурский филиал. Владивосток. 2014. Материалы состоят из четырех томов:

- т. 1. Эколого-экономическое обоснование национального парка «Бикин»;
- т. 2. Этнокультурный комплекс и проблема сохранения и укрепления среды обитания аборигенов Бикина;

- т. 3. Оценка воздействия на окружающую среду проектируемого национального парка «Бикин»;
- т. 4. Материалы общественных слушаний и согласования по национальному парку «Бикин».

Проект национального парка, представленный в данных материалах, уникален, так как направлен одновременно на охрану экосистем дикой природы и на сохранение традиционной культуры аборигенных сообществ, осуществляющих традиционное природопользование на территории планируемого парка. Таким образом, задача поддержки коренных малочисленных народов (далее КМН) и сохранения среды их обитания, а также необходимых для ведения традиционного хозяйства ресурсов в проекте заложена изначально. Тем не менее, создание любой новой структуры неизбежно влечет за собой изменения в жизнедеятельности местных сообществ и в этой связи возникает целый ряд рисков. Очевидно, что режим охраняемой территории, ограничения охоты, рыбной ловли и сбора дикоросов неизбежно окажет влияние на экономическую ситуацию в поселках, расположенных на территории нацпарка или поблизости от нее. Необходимо оценить последствия этого воздействия, а кроме того, оценить эффективность компенсирующих его мер, предложенных в материалах обоснования проекта.

В настоящее время перед жителями удаленных поселков стоит задача не только сохранения традиционной культуры, но и социокультурного и социально-экономического развития. Изоляция сообщества в современном мире невозможна, она может привести только к его исчезновению, к необратимому оттоку молодежи. Поэтому следует оценить риск углубления изоляции и одновременно перспективы развития, возникающие в связи с созданием особо охраняемой природной территории (далее ООПТ).

С территорией, на которой планируется создание национального парка, связано множество конфликтов между КМН и различными компаниями, экономическая деятельность которых грозила разрушить природные комплексы среднего и верхнего течения реки Бикин посредством вырубki леса или строительства дорог. Необходимо выяснить, позволит ли проект парка предотвратить конфликтные ситуации.

Проект национального парка ставит задачу участия КМН в управлении. Необходимо выяснить, позволят ли ее решить мероприятия, представленные в материалах обоснования проекта.

В итоге цель настоящего экспертного исследования заключается в определении влияния, которое окажет реализация проекта национального парка на исконную среду обитания КМН, экономическую и социокультурную ситуацию в их сообществах, и одновременно на

экономическое, социокультурное и управленческое развитие аборигенных сообществ, осуществляющих традиционное землепользование на проектируемой территории. Данная цель полностью соответствует определению этнологической экспертизы, сформулированное федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹. Для ее достижения было необходимо решить следующие задачи:

- проанализировать историю развития сообществ КМН;
- проанализировать современную социокультурную и экономическую ситуацию в поселках и определить вектор направления их дальнейшего развития;
- выявить основные проблемы и конфликтные ситуации, а также гражданскую активность сообществ, направленную на их разрешение;
- провести оценку положений проекта, значимых для КМН, а также содержащихся в нем программ, отдельных мероприятий, планов институционального строительства. Выявить связанные с ними риски, а также перспективы развития сообществ;
- оценить возможности реализации предложенных в документах управленческих решений, призванных обеспечить участие КМН в управлении парком.

Экспертное исследование, представленное в данном отчете, основывается прежде всего на российском законодательстве, защищающем права коренных малочисленных народов на традиционный образ жизни и ведение традиционного хозяйства в местах исконного обитания. Отметим, что федерального закона об этнологической экспертизе пока еще нет. Однако сложилась практика ее проведения, опирающаяся в первую очередь на указанный выше закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Федеральные законы о территориях традиционного природопользования (далее ТТП) и об организации общин предоставляют ряд дополнительных критериев для экспертной оценки². В частности, в данном случае закон от ТТП позволяет оценить защиту прав КМН на традиционное природопользование, предоставляемую проектом парка, сопоставить

¹ Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», статья 1 «Основные понятия». В пункте 6 Закона дано следующее определение: «Этнологическая экспертиза — научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса».

² Федеральный закон от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 10-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

ее с федеральной ТТП в качестве возможной альтернативы. В качестве общего основания анализа отечественные эксперты рассматривают международные конвенции, в первую очередь Декларацию прав коренных народов, принятую Генеральной ассамблеей ООН в 2007 году³.

Поскольку предметом данной экспертизы является обоснование проекта организации национального парка, не менее важное значение для экспертного исследования имеют федеральные законы об охране окружающей среды и об ООПТ⁴.

Методологически настоящее исследование опирается на опыт отечественной практики этнологической экспертизы⁵, а также на работы российских научных исследователей в области этнологического мониторинга и экспертизы⁶. Использовались результаты исследований проблем взаимодействия удаленных сообществ и ООПТ, осуществлявшиеся Сектором изучения социокультурного развития регионов России ИС РАН⁷.

Сбор данных проводился качественными методами, в первую очередь анализом документов архива Центра содействия коренным малочисленным народам Севера и Приморской ассоциации коренных малочисленных народов. Использовались подготовительные материалы и аналитические отчеты о выполнении проектов и программ начиная с середины 1990-х годов, в частности Проект по институциональному строительству для коренных малочисленных народов Севера России (ИНРИПП-2), охватывавший в том числе аборигенные сообщества Бикина, долгосрочные проекты по развитию местных сообществ Бикина

³ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as Adopted by the General Assembly, 13 September 2007.

⁴ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ в действующей редакции; Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об охраняемых природных территориях»;

⁵ Опыт проведения этнологической экспертизы. Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера. Ред. О. А. Мурашко. М.: 2002; Этнологическая экспертиза: российское законодательство, международные стандарты и возможности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. М. 2006. Составитель и редактор Мурашко О. А.

⁶ Методы этнологической экспертизы. Под ред. В. А. Степанова. Институт этнологии и антропологии РАН. М. 1999; *Тишков В. А., Степанов В. В.* Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга Сети EAWARN в 2003 году. М.: 2004; *Новикова Н. И.* Этнологическая экспертиза: на перекрестке истории, этнологии и юридической антропологии // Интеграция археологических и этнографических исследований: сборник научных трудов. Часть 1. Казань, 2010, с. 76–80; *Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза (коллективная монография).* Отв. ред. Новикова Н. И. М.: 2008.

⁷ Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью / Отв. ред. И. А. Халий. М.: Институт социологии РАН, 2006. 312 с.

и защите природы, финансировавшихся Европейской Комиссией, Немецким банком развития и ВВФ в рамках климатических соглашений, проект издания учебного пособия по социальной самоорганизации и партнерству, включающий материалы по гражданскому активизму аборигенов Бикина, а также их помощи удэгейцам Самарги в разрешении конфликта с лесозаготовительной компанией⁸. Были проведены глубинные интервью с лидерами и активистами приморского отделения АКМНС и ДВ.

Для того чтобы оценить перспективы проектов, альтернативных парку, и верифицировать результаты анализа возможных альтернатив, представленные в экспертируемых материалах, были проанализированы документы организации двух особо охраняемых территорий, расположенных на территории проектируемого парка, заказника «Верхнебикинский» и ТТП краевого значения:

- постановление администрации Приморского края об утверждении Положения о территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, проживающих в Пожарском муниципальном районе, от 22.02.2013, № 72-па;
- положение о территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, проживающих в Пожарском муниципальном районе, 22.02.2013;
- положение о Государственном природном ландшафтном заказнике краевого назначения «Верхнебикинский» (в ред. Постановления Администрации Приморского края от 18.08.2009 № 230-па).

Был также осуществлен анализ вторичных источников, экспертной и научной литературы, посвященной истории КМН Приморья и Бикина⁹.

В числе этих источников работы А. Ф. Старцева по истории удэгейцев, включая советский период, исследования обычного права

⁸ Результаты проекта представлены в книге Аксеновой О. В. Коренные малочисленные народы Севера: Уроки самоорганизации и социального партнерства. Серия: Библиотека коренных народов Севера, вып. 2. М., 2004. 110 с.

⁹ Старцев А. Ф. История социально-экономического и культурного развития удэгейцев (середина XIX-XX вв.). — Владивосток, 2000; Старцев А. Ф. Культура и быт удэгейцев (вторая половина 19-20 в.). — Владивосток, 2005; Старцев А. Ф. Малочисленные народы Приморья накануне третьего тысячелетия (Основные итоги социально-экономического и культурного развития аборигенов советского и постсоветского периодов) // Проблемы национальных отношений в России и пути их решения. — Владивосток, 1999; Старцев А. Ф. История социально-экономического и культурного развития удэгейцев (середина XIX-XX вв.). — Владивосток, 2000.

Н. И. Новиковой¹⁰, анализ народной медицины В. В. Подмаскина¹¹ и ряд других публикаций. История сообществ бикинских удэгейцев, их культура, особенности природопользования подробно рассматриваются в отчете об этнологической экспертизе ООО «Этноконсалтинг»¹² по лесному участку, предоставляемому в аренду общине «Тигр».

Следует отметить, что условия жизнедеятельности аборигенных этносов, проживающих на берегах р. Бикин, их история и культура изучены практически детально. Особенность предмета экспертного исследования диктует некоторые изменения ракурса анализа: помимо оценки рисков создания национального парка для традиционных сообществ и традиционного природопользования, необходимо было выявить готовность местного сообщества к определенным инновациям, которые предлагает проект парка, к участию в управлении и в осуществлении проектов. Важно понять, будут ли такого рода перемены приемлемы для местных жителей, нужны ли они местным сообществам. В этой связи необходимо определить, содержатся ли процессы развития в истории бикинских КНМ, рассмотреть традицию и консерватизм образа жизни в единстве с его изменениями.

ГЛАВА 1. АБОРИГЕННЫЕ СООБЩЕСТВА СРЕДНЕГО И ВЕРХНЕГО БИКИНА: ТРАДИЦИЯ И ТРАНСФОРМАЦИЯ

Основными этносами, проживающими на берегах реки Бикин, являются удэгейцы и нанайцы. Оба народа принадлежат к тунгусо-манчжурской языковой группе. Они обладают схожей культурой, верованиями и образом жизни, бикинские удэгейцы и нанайцы к тому же считают друг друга родственниками, имеющими общего предка. Нанайцы в большей степени рыболовы, однако в сообществах, расположенных на берегах Бикина, их образ жизни не отличается от образа жизни удэгейцев.

¹⁰ Новикова Н. И. Обычное право коренных малочисленных народов Севера в системе российского законодательства: прошлое и настоящее // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. (Санкт-Петербург — Пушкин, 20–26 августа 2001 года). — М., 2002; Новикова Н. И. Правовые обычаи коренных народов Севера: кто напишет правила для оленя // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. — М., 2003.

¹¹ Подмаскин В. В. Этнические особенности сохранения здоровья народов юга Дальнего Востока: проблемы типологии врачевания и питания (середина 19-20 вв.). Владивосток, 2003.

¹² Новикова Н. И., Звиденная О. О. Отчет о научно-исследовательской работе (заключительный). Проведение этнологической экспертизы по лесному участку площадью 461 154 га, предоставляемому в аренду общине коренных малочисленных народов «Тигр» по договору № 4/34 от 02 июня 2009 г., расположенному на территории Верхнепереваленского лесничества Приморского края, М.: 2010.

Отметим сразу, КМН Бикина создали уникальную культуру, основанную на неистощительном природопользовании, которая сама по себе является частью культурного разнообразия человечества, нуждающейся в защите ценностью. Кроме того, как и другие аборигенные народы российского Севера, Сибири и Дальнего Востока, они создали уникальную систему жизнеобеспечения, позволяющую сохранить экосистемы дикой природы. Человечество до сих пор не сумело сделать ничего подобного, хотя уже несколько десятилетий декларирует необходимость перехода к устойчивому развитию и ресурсосберегающей экономике.

В последние десятилетия неистощительное природопользование активно исследуется, обнаружены и описаны его организация, методы, орудия, народные знания. Подчеркивается его консервативный и экстенсивный характер, что зачастую создают иллюзию неизменности жизни таежных сообществ. При всем консерватизме жизнедеятельности сообществ КМН — феномен трансформирующийся, развивающийся и постоянно взаимодействующий с социумами, в том числе имевшими иное экономическое и социальное устройство. Изоляция исторически была относительной, а орудия труда постепенно, но изменялись. В данной работе этот процесс рассматривается на примере истории удэгейцев как самой большой группы КМН, проживающих на берегах реки Бикин.

1.1. История удэгейцев. Медленная модернизация

Ученые начали выделять удэгейцев как самостоятельный этнос в конце XIX века, объединив под этим именем несколько групп, имевших различные самоназвания, но общий язык и культуру. Сами удэгейцы начали использовать термин удэхе лишь в 1930-х годах, что само по себе является отражением определенных трансформаций в жизнедеятельности целого ряда местных сообществ, о формировании этноса из разрозненных племен и родов, о его самоидентификации.

О медленных, но непрерывных переменах свидетельствует вся история народа, сформировавшегося в результате миграций, которые сами по себе были следствием множества экономических, политических и культурных процессов. Различные причины вынуждали предков современных удэгейцев бежать в тайгу, скрываться в труднодоступных районах, адаптироваться к сложным условиям выживания. Так, по мнению ряда исследователей в формировании удэгейцев участвовали группы чжурчженей, бежавшие в тайгу при распаде Золотой империи в XIII веке¹³.

¹³ См., например, Шавкунов Э. В., Культура чжурчженей — удихе 12–13 вв. и проблема происхождения тунгусских народов Дальнего Востока. М.: Наука, 1990.

Распад цивилизаций оборачивался с одной стороны регрессом. Осколки могущественных империй разбредались по тайге, оседлые сообщества становились кочевыми или полукочевыми, утрачивалась столетиями складывающаяся культура. Дикая природа диктовала свои условия и жестко определяла образ жизни тех, кто попадал в прямую зависимость от нее. Формировалась особая культура, основанная на детальном знании природы и понимании ее взаимосвязей и взаимозависимостей. Отметим, это по сути экологическое понимание сложилось задолго до появления экологии как науки.

Реки для удэгейцев были не только источником рыбы. Они служили главными транспортными коммуникациями. Были созданы большие лодки, в которые помещалась вся семья, маленькие оморочки для охоты. Мир традиционного природопользования выглядит почти неподвижным с точки зрения современного человека, от которого глобализация требует стремительного межконтинентального перемещения. На самом деле он был вполне мобилен. Традиционное хозяйство не способно дать все необходимое для жизни, поэтому сообщества всегда были включены в отношения обмена, а позже торговли. Необходимые для жизни продукты, которые нельзя было произвести из ресурсов, предоставленных тайгой, меняли на шкурки животных, на корень женьшеня и т. п.

Во второй половине XIX века на берегах Бикина появляются русские казаки, китайские отходники. В этот период появляется спрос на шкурки соболя. Ранее удэгейцы на соболя специально не охотились, использовали его мех редко, по случаю, для рукавиц или головных уборов. По той же причине охотники начинают добывать панты. Соболиная охота стала одним из факторов коммерциализации традиционного хозяйства. Она многократно усилила включение аборигенов в товарно-денежные отношения, а в итоге создала зависимость от привозных продуктов питания. Пришли люди, казаки и китайцы, начали также охотиться самостоятельно, что для природы было разрушительно, ими использовались хищнические методы. По многочисленным свидетельствам, китайские охотники били зверя без разбора и в любое время, не щадя самок с детенышами. Опасность прищельца, не зависящего от тайги и не знающего ее правил, сохранилась и по сей день.

В этот период орудия труда меняются радикально: на смену луку и стрелам приходит огнестрельное оружие. Следует особо отметить, что появление ружей могло трансформировать характер жизнеобеспечения КМН. Огнестрельное оружие позволяло использовать природные ресурсы интенсивно. Однако этого не произошло. Удаленность сообществ не позволяла истребить основу их жизнедеятельности. Культура изменилась, сохранив свои глубинные основы. Аборигены сумели

приспособить эффективное оружие для низкоэффективного (с позиций рыночной экономики) хозяйства.

Взаимодействие с китайцами, а в особенности с русскими, которые начали активно осваивать территорию Бикина, было относительно интенсивным и оказывало существенное взаимное влияние на аборигенную культуру и на образ жизни переселенцев. Аборигенное население обучалось огородничеству, пришельцы усваивали правила охоты. Однако рост численности населения в Приморье привел к миграции животных в труднодоступные места, среди которых среднее и верхнее течения реки Бикин; вслед за ними шли и охотники. В этих местах всегда жили удэгейские роды, однако в начале века их число увеличилось.

До революции 1917 года бикинские КМН жили родовыми стойбищами или территориально-соседскими общинами. Отношения регулировались обычным правом, характер управления сообществами можно назвать родовой демократией. Государственные институты в стойбищах отсутствовали. Не существовало и института частной собственности, орудия труда находились в собственности индивидуальной. Охотники просто договаривались друг с другом об использовании участков территории, не предъявляя на них особых требований. И все-таки в начале прошлого столетия начинается процесс расслоения традиционного общества. Усиливается зависимость удэгейцев от товаров, которые они покупают за деньги. Используются новые материалы для изготовления одежды, возникает потребность в новых пищевых продуктах. Начался процесс коммерциализации традиционного природопользования, прерванный революцией.

Аборигенное население Приморья понесло большие потери в годы гражданской войны, причиной которых были военные действия и голод, тем не менее сообщества бикинских удэгейцев выжили. В советскую эпоху государственные институты начинают заменять в местных сообществах родовую демократию и обычное право. С другой стороны, в СССР формулируется политика, направленная на сохранение малочисленных народов, которую позже назовут государственным патернализмом. Создаются постоянные поселения, охотники объединяются в артели, в промысловые колхозы. Устанавливается государственная монополия на торговлю с народами Севера.

В 1960-е годы увеличиваются планы закупок и усиливается давление на природные ресурсы. В 1962 году был создан госпромхоз «Пожарский». Политика укрупнения сельских поселений привела к концентрации жителей в крупных селах, к появлению бюрократии из числа некоренного населения. С традиционной культурой чиновники не были знакомы, соответственно решения принимали без ее учета.

В 1960-70-е годы активно вырубалась тайга, некоторые удэгейские сообщества вынуждены были прекратить традиционное природопользование.

В итоге советские трансформации имели противоречивые последствия для КМН, запускали подчас противоположно направленные процессы. С одной стороны, преобразования в особенности 1960-х годов плохо отражались на традиционных отраслях, оседлость и особенно проживание в крупных поселениях не способствовала поддержанию традиционных форм хозяйства, отдаляла охотника от природы. Забывался родной язык, к настоящему времени удэгейцы и нанайцы стали русскоговорящими. Также забывались многие обряды, являвшиеся частью аборигенной культуры, исчезали традиционные промыслы.

С другой стороны, колхозная форма организации труда вполне соответствовала навыкам родовой демократии, потому была положительно воспринята местными жителями. Кроме того, государство обеспечивало КМН бесплатной медициной, обязательным образованием, постоянной занятостью. За годы советской власти сформировалась национальная интеллигенция, в числе которой были не только известные всей стране писатели и ученые, но, что еще более важно, учителя, врачи, охотоведы, ветеринары, работники культуры, то есть те, кто остался жить и работать в удаленных поселках, существенно изменив их социальный состав. При этом не произошло сколь-либо серьезного социального расслоения, образованные люди стали частью сообщества, не было барьеров, отделявших их от охотников. Однако уважение к ним, их влияние на сообщество существенно меняли уклад жизни и сыграли большую роль в 1990-е годы.

Традиционный образ жизни способствует развитию сообразительности, умению воспринимать окружающий мир как целостность и видеть его взаимосвязи. В меньшей степени востребовано мышление абстрактное, необходимое не только для обучения математики, но и жизни в современном, в значительной мере унифицированном и абстрактном мире. Директора и учителя школы Красного Яра в течение нескольких десятилетий заботились о развитии абстрактного мышления учеников, в частности шахматы и шахматные соревнования стали обязательной составляющей жизни школьников. Таким образом им удавалось соединить преимущества традиционного знания и традиционного восприятия мира со знаниями и навыками, необходимыми жителю современной цивилизации. Со временем у бикинских удэгейцев образование становится самостоятельной ценностью. До сих пор среди промысловых охотников есть люди с дипломами о высшем образовании. В итоге в сообществе формируется готовность к изменениям, сочетающаяся с привязанностью к малой родине и ее традиционным

ценностям. Данная особенность важна для осуществления экспертируемого проекта, она во многом определяет потенциальные возможности участия КМН в управлении национальным парком.

Необходимо также подчеркнуть главную особенность советской эпохи: она на долгие годы прервала процесс коммерциализации традиционной экономики. Были созданы экономические субъекты (колхозы, артели), которые, с одной стороны, обеспечили занятость и доход аборигенных семей, с другой — лишь частично и условно включала их в торговые отношения. Государственный патернализм не касался основного поля деятельности охотников: в тайге они могли полагаться лишь на самих себя, должны были уметь принимать решения и действовать самостоятельно.

После распада СССР местные сообщества сталкиваются с множеством проблем, характерных для всей страны, однако в условиях удаленности проживания приобретающие особо острые формы. Во-первых, разрушаются экономические субъекты, обеспечивавшие занятость местного населения. В 1994 году ликвидируется госпромхоз «Пожарский», на его основе создается Акционерное общество открытого типа национальное охотничье хозяйство «Бикин». Занималось оно охотничьим промыслом, некоторыми видами экологического туризма, сбором и переработкой дикоросов, заготовкой дров для местного населения. Однако все эти виды деятельности не позволяли выжить в условиях рыночной экономики. «Бикин» начинает расширять свою деятельность за счет заготовок леса, строительства, но и это не помогает. В 2009 году хозяйство ликвидировано. Единственным экономическим субъектом становится община «Тигр». В 1990-е годы резко растёт безработица, падают доходы населения, возникает множество конфликтов с компаниями, претендующими на бикинский лес. Появляется большое количество пришлых скупщиков, среди которых опять много китайцев. Вновь включаются механизмы коммерциализации традиционного хозяйства.

Одновременно, в местных сообществах формируется установка на возрождение и сохранение традиционного образа жизни и традиционной культуры. При этом необходимо иметь в виду, что данная традиционность, даже в виде идеи, изрядно модифицирована, скорее это направление поиска способа преодоления затянувшегося кризиса и способов устойчивого развития в современном мире.

1.2. Традиционное хозяйство и культура

В эспертируемых документах традиционная культура рассматривается, во-первых, с позиций ее экологической ориентированности, во-вторых, для оценки потенциала аборигенного туризма. С нашей

точки зрения важно также выделить особенности, значимые для развития сообществ в современном, глобализирующемся мире, от которого невозможно отгородиться труднодоступностью, так как она стала преодолимой.

Традиционное хозяйство, традиционный образ жизни и традиционная культура тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены, детерминированы сложными и уникальными условиями жизни. Леса, в которых северная тайга соединяется с субтропиками, являются аналогами доледниковых лесов Евразии. Сбор дикоросов в этих краях помимо традиционных грибов и ягод содержит сложнейшее искусство поиска легендарного женьшеня, а тотемным предком бикинских удэгейцев является амурский тигр.

В духовной и предметной культуре, как и в истории, переплелись изолированность и постоянные контакты с цивилизацией, уникальность и влияние Китая, наследство Золотой империи чжурчженей. Это влияние легко заметить в одежде, в обычае есть палочками и т. п. Но материалом, из которого эта одежда изготавливалась, были шкуры животных и рыба кожа, лишь в конце XIX века последняя была вытеснена промышленными тканями, когда огнестрельное оружие и охота на соболя позволили их закупать в необходимом для сообщества количестве.

Халат был верхней одеждой и у мужчин, и у женщин. Традиционная мужская одежда включала в себя халат, штаны, ноговицы, нарукавники (которые позволяли сохранить одежду дольше), меховые чулки. Женская одежда отличалась от мужской особенностями покроя, халат был длиннее мужского, не имел боковых разрезов. Летом мужчины и женщины носили берестяные шляпы.

В промысловой одежде использовали куртку, кожаный передник для ходьбы по зарослям, съёмные рукава, предохранявшие одежду от быстрого износа, меховая безрукавка, шарф из беличьих хвостов и меховые рукавицы. Промысловый костюм идеально подходил для местных условий, его использовали до середины XX века. В советских документальных фильмах 1950-х годов еще можно было увидеть удэгейских охотников в национальной одежде и кожаной шапочке богдо с беличьим, соболиным или колонковым хвостиком на макушке. Национальный костюм исчез из быта удэгейцев сравнительно недавно, еще в 1970-е годы женщины поселков предпочитали носить традиционные халаты.

Существовала и традиционная архитектура: относительно жилищные удэгейцы в XIX веке жили в фанзах, домах с вертикальным стенами и двухскатной крышей, с кановым отоплением. Исследователи показали их сходство с постройками чжурчженей. Духовная

культура удэгейцев включала в себя методы воспитания детей, музыкальный и песенный фольклор, устные сказания, мифы, сказки, предания, пословицы, искусство орнамента и многое другое.

Основой традиционного хозяйства бикинских КМН является охота. Рыбная ловля и сбор дикоросов носили скорее подсобный характер, предназначенный для обеспечения потребностей семьи, за исключением женшеневого промысла. В советский период собирательство было включено в план, осуществлялось коллективно, однако и тогда их природные запасы не были нарушены. Местные жители никогда не выбирали рыбных и недревесных продуктов в количествах, превышающих возможность природы к их восстановлению. Поэтому есть определенный резерв для расширения их использования. В XX веке к этим видам деятельности прибавилось огородничество и пчеловодство. Последнее жители Красного Яра воспринимают как традиционный.

Объектами охоты были лось, пятнистый олень, кабарга, изюбрь, медведь, барсук, енотовидная собака, колонок и др. С конца XIX века — соболь. Белка своего рода учебный объект охоты, детей учат охотиться именно на этого зверька. Удэгейцы владели в совершенстве различными способами и приемами охоты. Могли стрелять на слух, так как охота на крупнокопытного зверя была ночной. Мясо употреблялось в пищу, шкуры использовались для пошива одежды, обуви и головных уборов. Для охоты на пушного зверя существовало множество разнообразных орудий, однако в начале XX века хитроумные ловушки были заменены капканами. Летом охотник передвигался по реке на оморочке, отслеживая животных, выходящих к водопою.

Охота требовала мобилизации знаний природы, реакции, сообразительности, умения ориентироваться, умения сопоставлять множество явлений и быстро принимать решения. Кроме того, охота в тайге — тяжелое и опасное занятие, охотник должен быть выносливым и смелым. Иными словами, жизнь в тайге требовала воспитания личности сильной и самостоятельной. Другое дело, что эта личность не была героем ницшеанского типа, которому все дозволено, или атомизированным индивидом современной цивилизации. Сообщество не могло быть антропоцентричным, царь природы и эгоист попросту не мог выжить в дикой природе, она вынуждала человека признать в лучшем случае свое равенство с другими существами.

Гендерные роли в традиционном обществе жестко закреплены и неразрывны, они дополняют друг друга. Семья является базовой единицей жизнедеятельности. Женщины устраивали жизнь стойбища, шили одежду, готовили еду, воспитывали детей. В основном женщины занимались сбором дикоросов. Растительный мир верхнего и среднего Бикина разнообразен, в хозяйстве и в народной медицине ис-

пользовалось множество растений: черемша, дикий лук, папоротник, белокопытник, элеутерококк, женшень, лилия-саранка, кровохлебка, бадан, ягоды тиса, цветы и листья багульника, плоды диких груш и яблок, маньчжурского ореха, кедровые шишки и множество других.

Женьшеневый промысел был мужским делом. Выкапывали корни лишь подходящего размера. Снимался верхний слой почвы, если выяснялось, что корень еще маленький, землю возвращали на место. Растение огораживали палочками, и другие сборщики его не трогали. Сборщики также высевали семена женьшеня, создавая небольшие плантации, которые передавались по наследству.

Удэгейцы не занимались заготовками на зиму. Сложившаяся веками система питания сезонными продуктами обеспечивала организм всем необходимым. Она содержала множество блюд из рыбы, приготовленной разными способами, с начала сентября основной пищей было мясо диких зверей, рыба, птица. Под влиянием русских переселенцев в рационе появилась мука и супы. У русских удэгейцы и нанайцы переняли некоторые способы консервации, а также начали выращивать на приусадебных участках ряд овощных и ягодных культур. В настоящее время в рационе местных жителей преобладают покупные продукты, но рыба, мясо, дикоросы по-прежнему добываются, сохранялись и блюда, приготовленные по традиционным рецептам.

Верования, обычное право и народное знание составляют целостность, которая и позволяет сообществам осуществлять неистощительное природопользование, делают образ жизни устойчивым. Стоит обратить внимание на то, что все перечисленное практически неразделимо. В основании удэгейской и нанайской культуры лежат анимистические верования, одухотворяющие природу. Согласно этим верованиям, все живое и неживое имеет душу, а миром управляют духи, добрые и злые. С ними следует жить в согласии. На каждом участке местности присутствует дух, хозяин, следящий за тем, чтобы люди не убили больше животных, чем им требуется, и способный наказать, если они забрали что-то лишнее. Не менее важную роль играют духи предков.

Анимистические верования предполагают наличие общего животного предка, для большинства бикинских удэгейцев таковым является тигр. Некоторые роды почитают как предка медведя. Соответственно, существуют культы амурского тигра и медведя. Верования актуализируются во множестве ритуалов и обрядов. Любой объект природы может стать и объектом почитания.

Верования являются мировоззренческой основой поведения, которое в повседневной жизни регулируется обычным правом, неписаными законами, правилами, нормами. Выходить на промысел

можно лишь тогда, когда закончилась пища, добытая на прошлой охоте. Нельзя убить животных больше, чем можешь потребить, нельзя мучить животных, так как потом сам будешь мучиться точно также, нельзя рубить деревья без нужды и т. п.

Ряд запретов носит санитарно-гигиенический характер. Так, нельзя загрязнять воды отходами добычи, нельзя охотиться на запретных территориях, на которых находились старые стойбища, где люди умерли от эпидемий. Есть также места, в которых обитает злой дух. Эти места становятся зонами покоя, на которых воспроизводится поголовье промысловых животных. Обычное право регулирует взаимодействия в сообществе и успешно предотвращает и разрешает конфликты. Неписанные нормы и правила строятся на сочетании запрета и меры, определяющей, в каких ситуациях запрет может быть нарушен.

Народное знание содержит представления о взаимосвязях в природе, позволяет заметить те или иные процессы. Так, подготовка к лову лосося начинается во время лёта насекомых, который является предвестником хода рыбы. В нем содержатся также веками накопленные медицинские знания. В лечебных целях используется множество растений, а также органы животных. Кровь только что убитого животного позволяет придать сил и бодрости. Костный мозг, желчь медведя, кабана, вытяжки из пантов и жил изюбра содержат витамины и ферменты.

В целом, верования и народное знание складываются в комплекс представлений, которые, если отвлечься от их формы, от анимистической интерпретации, в своей глубинной основе совпадают с научным экологическим знанием о природе. Специфика их заключается в конкретности, в привязке к местным экосистемам. Обычное право и ритуалы регулируют жизнедеятельность сообществ в целом и природопользование в частности.

Однако особо важными для современных удэгейцев представляются основанные на традиционных верованиях, праве и знаниях ценностные установки. Духи-хозяева и тигр-предок могут стать метафорой, но остается ценностное восприятие природы, установка на то, чтобы жить с ней в согласии, воспринимать себя самого не ее царем, не сражающимся с ней героем, которому все дозволено, но равным всем другим ее обитателям. Актуализация этих ценностей позволяет сохранить природу, сохранить сообщество и традиционную культуру. Научное, экологическое подтверждение правильности традиционного знания усиливает указанные ценности. Кроме того, жизнь в таежных сообществах не может регулироваться современным законом в полной мере. Они слишком далеки от цивилизационной унифицированности,

в них невозможно предусмотреть все, а потому обычное право неизбежно продолжает действовать.

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ: ПРОБЛЕМЫ, КОНФЛИКТЫ, СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

В проекте национальный парк занимает часть территории административного Пожарского района Приморского края. Численность его населения, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, составила 31 086 человек¹⁴. Недалеко от Парка расположены села Соболиное и Ясеновое. Однако непосредственно с ним будет связана жизнедеятельность Краснояровского сельского поселения, включающего в себя три села: Красный Яр, Олон, Охотничий. По этой причине данное исследование сфокусировано на жизнедеятельности именно этого поселения. Подразумевается, что интересы жителей Соболиного и Ясенового, пользующихся территорией планируемого парка неистощительными для нее способами, также должны быть учтены.

2.1. Социально-демографические характеристики Краснояровского сельского поселения.

Проблема гендерного дисбаланса и ее последствия

В Краснояровском сельском поселении проживает 668 человек, в селе Красный Яр — 551, Олон — 38, поселок Охотничий — 14. Село Красный Яр является самым крупным местом компактного проживания КМН. В нем проживает 399 удэгейцев, 115 нанайцев, 15 орочей; в Олоне — 13 удэгейцев и 3 нанайца; 2 удэгейца в Охотничьем. Кроме того, для Краснояровского поселения характерно значительное число межэтнических браков. Образ жизни остальных жителей сел не отличается от образа жизни аборигенов, культура КМН также является доминирующей, а точнее принятой всеми местными жителями. В этой связи нет необходимости делить жителей сообщества по этническим параметрам.

Краснояровское сельское поселение является удаленным. Оно находится в 600 км от Владивостока, в 90 км от районного центра Лучегорск. Село Олон расположено в одном километре, а Охотничий в 200

¹⁴ Всероссийская перепись населения 2010 год. Том 1. Численность и размещение населения. Раздел II. Численность населения субъектов Российской Федерации по муниципальным образованиям Официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-11.pdf (проверено 05.05.2015).

километрах от Красного Яра. Время в пути от Владивостока до Красного Яра на рейсовом автобусе составляет приблизительно 9 часов.

В гендерном составе наблюдается превышение числа мужчин, в целом их на 11,8% процента больше, чем женщин. В Красном Яре проживает 395 мужчин и 246 женщины, в Олоне, соответственно 24 и 14, в Охотничьем 8 и 6. Объясняется эта разница прежде всего миграцией, стремлением женщин, обучающихся в городе, выйти замуж и остаться в нем. Мужчины чаще возвращаются, так как в селе они могут быть охотниками, даже если не найдут официального места работы.

По данным, которые приводят авторы упомянутой выше экспертизы «Этноконсалтинга», число женщин в возрастной группе после 60 лет начинает резко превышать число мужчин. Так, в 2009 году в Красном Яру проживало 29 мужчин и 41 женщина возраста 60 лет и старше. При этом во всех остальных возрастных группах преобладали мужчины. Авторы документа объясняют этот феномен большей продолжительностью жизни у женщин, а также тем, что в пенсионном возрасте некоторые из них предпочитают возвращаться в родное село¹⁵. Отмечен процесс старения сообщества. Среди промысловых охотников лишь четверо моложе сорока лет.

Трудоспособное население Краснояровского поселения составило, по данным местной администрации, 250 человек, официально заняты 62%. Основные рабочие места предоставляет бюджетная сфера: больница — 18 работников, школа — 37, администрация — 7, Дом культуры — 4. Торговля, связи и лесхоз обеспечивают занятость еще 20 местным жителям. Официальные рабочие места для охотников в настоящее время обеспечивает ТСО «Тигр», которая является единственным субъектом традиционного природопользования, в ней числятся 39 охотников.

Наблюдаемый гендерный дисбаланс является, с нашей точки зрения, одной из главных проблем местных сообществ, серьезнейшей угрозой их развитию. Дело не только в том, что отток женщин влечет за собой снижение численности населения, и, следовательно, угасание поселков, как это произошло во множестве российских деревень. Снижение числа женщин гораздо быстрее может привести к разрушению социокультурных основ жизнедеятельности сообщества. Именно женщины играли ключевую роль в организации повседневной жизни,

в воспитании детей, в воспроизводстве установок и ценностей. Традиционная модель гендерных отношений у всех коренных народов включает в себя позицию мужчины-добытчика и женщины — труженицы и хранительницы очага. Однако это не совсем точное определение. Как было показано выше, традиционный мир — семьи или рода — назвать чисто мужским нельзя, а современный мир сообщества является таковым в еще меньшей степени. Женщины всегда играли большую роль в социальной жизни, что определялось характером занятости мужчин, проводивших большую часть времени в тайге. В настоящее время эта роль женщин усилилась. В бюджетных организациях работают в основном женщины, а это структуры, без которых жизнь современного села невозможна: школа, больница, органы местного самоуправления, дом культуры. Кроме того, современное традиционное хозяйство остается преимущественно делом семейным.

Однако по современным меркам жизнь в поселке дискомфортна, а хозяйственные работы чрезмерно тяжелы. Город с его благами и комфортом стал доступным, причем именно женщинам легче адаптироваться и легче остаться в нем после учебы, например, посредством замужества. Женщины не просто ориентированы на городской комфорт, они ищут условий, в которых будут развиваться их дети, смогут получить достойное образование и найти работу. Город в сравнении с таежным поселком в настоящее время выигрывает. В 1990-е годы и в начале нового тысячелетия найти место в городе было слишком сложно, в настоящее время ситуация меняется, город становится доступнее. Село теперь не может выдержать соревнования с городским комфортом, с разнообразием городской среды и наличием условий для образования детей. В то же время, село имеет целый ряд преимуществ, включая экологически чистую среду, традиции взаимопомощи, уважения к старшим.

С образованием в удаленном сообществе могут быть проблемы, а вот условия для воспитания в селе, пока оно не разрушено, лучше, чем в городе, учитывая ориентацию первого поколения переселенцев на воспитание детей в традиционной системе ценностей. В этой связи очевидно, что развитие местных сообществ зависит от создания условий, которые позволят данным преимуществам перевесить городские блага, в частности условия для продолжения образования, а также разнообразные возможности занятости. Следует отметить, что местные жители такую необходимость сознают и формулируют. Требования к национальному парку, высказанные ими в ходе общественных слушаний, свидетельствуют об их представлениях о привлекательной социокультурной среде в селах: *«Гарантируйте работу детям и молодежи, организацию детского досуга, занятость в летнее время.*

¹⁵ Новикова Н. И., О. О. Звиденная. Отчет о научно-исследовательской работе (заключительный). Проведение этнологической экспертизы по лесному участку площадью 461 154 га, предоставляемому в аренду общине коренных малочисленных народов «Тигр» по договору № 4/34 от 02 июня 2009 г., расположенному на территории Верхнепереваленского лесничества Приморского края, М.: 2010. С. 90.

Хотим, чтобы парк сделал жизнь наших детей интереснее и разнообразнее»¹⁶.

2.2. Основные проблемы и социальная активность КМН

Экономические проблемы, возникшие в 1990-е годы, не решены. Число субъектов, обеспечивающих доход, незначительно. Как было показано выше, это в основном работа в бюджетных организациях. Безработица достигает 45%. Удаленность поселков существенно усугубляет проблему нехватки источников дохода. Рабочих мест мало, возможности бизнеса, не связанного с природными ресурсами, ориентированного на предоставление товаров и услуг местным жителям, ограничены спросом, а он очень мал. В итоге растет скрытая и явная безработица. За последнее десятилетие резко ухудшилась ситуация в сфере здравоохранения, отдельные виды медицинской помощи, которые местная больница не может оказать, становятся и вовсе труднодоступными. Неустроенность быта, озабоченность проблемами выживания ведут к росту заболеваемости, в том числе участились случаи туберкулеза.

Острой становится проблема сохранения природной среды, без которой природопользование КМН невозможно. Растет число браконьеров. Наибольшую опасность для природы Бикина представляют пришлые охотники, чаще всего это достаточно богатые люди (или структуры), они хорошо вооружены, включены в различные коррупционные сети. Опасны и пришлые скупщики, вовлекающие в незаконную охоту и ловлю рыбы коренных жителей.

Официально заниматься традиционным природопользованием можно лишь в общине «Тигр», которая была зарегистрирована жителями сел Красный Яр и Олон в 2003 году и стала преемницей охотничьего хозяйства Бикин. Община в состоянии обеспечивать невысокий заработок, в то время как пришлые скупщики, как и в старые времена большей частью китайские, платят за шкурку пушного зверя мало, но все же в несколько раз больше, чем община. Кроме того, существующая система квот заставляет охотников продавать добычу на рынке, создаваемом скупщиками, так как лишает их даже прожиточного минимума.

¹⁶ Материалы комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения национальный парк «Бикин» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край). Т. 4 Материалы общественных слушаний и согласования по национальному парку «Бикин». Дальневосточное отделение РАН, Тихоокеанский институт географии. Всемирный фонд дикой природы России (WWF России), Амурский филиал. Владивосток. 2014. С. 171.

Традиционное хозяйство само по себе не может удовлетворить даже насущные потребности населения. Следует отметить, что жители поселков, расположенных на берегах Бикина, — это современные люди, нуждающиеся в образовании для детей, в доступной современной медицине, в промышленных товарах, включая высокотехнологические. Для сохранения и развития сообществ необходимо найти дополнительные источники дохода, избежав превращения традиционного хозяйства в обычный бизнес, так как это разрушит природу, сообщества, а в итоге этнос растворится в других народах.

Общая проблема современного традиционного хозяйства заключается в трудноразрешимом противоречии между вынужденной и неизбежной в условиях свободного рынка коммерциализацией и его изначально неистощительным характером. Свободный рынок в любой форме, нелегальной или легальной, ориентирован на максимизацию прибыли, следовательно, так или иначе внутренний механизм ее возрастания будет преодолевать ограничения, налагаемые, с одной стороны федеральными и региональными законами, с другой — обычным правом КМН. При этом местные жители не смогут стать успешными бизнесменами. Успешный бизнес требует больших инвестиций, которых у них нет. Конкурировать с нелегальными и легальными коммерческими структурами они не смогут. Возможны и вовсе негативные сценарии, сопровождавшие в далеком прошлом распад родового общества — расслоение сообществ, феодализация экономических отношений и т. п., что никак не может рассматриваться в качестве приемлемых перспектив развития.

С другой стороны, опыт СССР показал возможность стабильного промысла. Планирование добычи, продуманное распределение лицензий и в любом случае протекционизм со стороны государства по отношению к традиционным сообществам, их защита от нелегальных скупщиков и регулирование рынка позволят разрешить текущие проблемы. В современных условиях частью такого решения должна быть активность самого сообщества, адаптация норм обычного права к новым условиям, создание прозрачного управления субъектами природопользования и контроля за их деятельностью.

В этой связи особо важное значение приобретает социальная активность местных жителей, их способности к самоорганизации, а также к взаимодействию с различными экономическими, социальными и политическими субъектами. Бикинские КМН характеризуются высоким уровнем гражданской активности со времен перестройки. Это обусловлено следующими факторами. Во-первых, аборигенные сообщества всегда регулировались обычным правом, а сложившийся в них тип управления часто называют родовой демократией. Во-вторых,

тайга воспитывала человека смелого и самостоятельного, человека, принимающего решения и действующего. Эти качества проявлялись в первую очередь в традиционном хозяйстве, но, как известно, человек един во всех сферах. Наконец, важную роль сыграло формирование в советское время национальной интеллигенции и превращение образования в самостоятельную ценность. В итоге, в сообществах были люди, способные сформулировать проблему и поставить ее в местную политическую повестку дня, население было готово принимать решения и действовать, а интеллигенция союзного уровня могла поддержать сообщество, помочь наладить коммуникации с региональной и федеральной властью.

Гражданская активность не сводилась лишь к протестным действиям. Активисты и их лидеры осваивали методы ведения переговоров, согласования интересов, поиска партнеров и т. п. Они приняли активное участие в создании и деятельности региональной, а затем и всесоюзной (позже российской) Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

История гражданского активизма жителей бикинских поселков представляет особый интерес для данного исследования, так как позволяет понять, каким потенциалом самоорганизации обладает современное сообщество. Нетронутые советской индустриализацией леса с конца 1980-х годов привлекали внимание отечественных и иностранных компаний. Удэгейцы Красного Яра блокировали дом правительства во Владивостоке, перекрывали дорогу, по которой шли лесовозы. Одновременно начались переговоры с компаниями и с властью разного уровня, включая встречи лидеров протеста с президентом Ельциным.

В 1993 году возникла другая проблема. Военные начали строить дорогу через Бикин выше поселка Красный Яр. Переговоры с командующим Дальневосточным военным округом оказались бесполезны, так как дорога была стратегическая. Краевые власти не помогали, но велели военным договариваться самостоятельно с удэгейцами. Тогда охотники решили разговаривать с рабочими-строителями, объяснять им, что значила для местных жителей вырубка леса. Активисты не надеялись на результат, но неожиданно это оказалось самым эффективным действием. Строители сказали своему начальству, что не выйдут на работу, пока не будет достигнута договоренность с охотниками, так как они все с ружьями и белке в глаз попадают. Рабочие уехали, а военные начали переговоры.

Этот переговорный процесс имел большое значение для формирования переговорных навыков, умения приходить к согласию на приемлемых для сообщества условиях. Был разработан план компенсации ущерба, мероприятия были отчасти выполнены, но затем финансирование дороги прекратилось.

Следующую попытку строительства дороги предприняла компания «Гражданстрой», получившая кредит у Всемирного банка. Было составлено обращение в Банк, а затем состоялись переговоры с его представителями. Дорога достроена не была, сообщество получило опыт переговоров, который затем был в полной мере использован при защите лесов Самарги. Взаимодействие удэгейцев села Аксзу и компании «Тернейлес» не связано прямо с территорией экспертируемого проекта, но заслуживает внимания, поскольку в разрешении данного конфликта использовался бикинский опыт, а переговоры вела Приморская ассоциация КМН. Данное взаимодействие демонстрирует *основные принципы не только переговоров, но и социального партнерства*.

1. Важно, чтобы община или отдельная семья не оказались с промышленным гигантом один на один при заключении соглашения. Она обязательно должна выступать как часть движения коренных народов. Ее интересы всегда должны быть поддержаны на уровне региональной Ассоциации и российской АКМНС. Компания должна знать, что при ущемлении интересов общины в соглашении будут мобилизованы представители Ассоциации в органах региональной власти, связи АКМНС с международным движением коренных народов и другими общественными движениями, с наукой и т. д. Только в этом случае община или даже семья будет партнером, с которым компания вынуждена считаться.

2. Целью соглашения должны быть не отдельные компенсационные действия или выплаты (покупка снаряжения, ремонт школы и пр.), а программа комплексного развития местных сообществ.

3. Сотрудничество предполагает вклад каждой стороны в решение проблемы, поэтому задачи и обязанности всех участников должны быть четко определены.

В соглашении между компанией «Тернейлес» и Приморской ассоциацией это сделано следующим образом.

«Тернейлес»:

- оказывает Ассоциации помощь в решении социально-экономических проблем коренных народов Севера, включая вопросы здравоохранения, образования, трудовой занятости коренного населения, поддержки их традиционных промыслов и ремесел, издательской и культурно-просветительской деятельности;
- информирует Ассоциацию о планируемых «Тернейлесом» проектах лесопользования на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера;
- привлекает специалистов Ассоциации к экспертным оценкам, исследованиям и подготовке заключений по вопросам жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера;

- выделяет в структуре рабочего аппарата специалиста по вопросам коренных малочисленных народов Севера;
- готовит информационные материалы и проводит разъяснительную работу с работниками своих предприятий об особенностях традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера;
- осуществляет свою деятельность в местах проживания и хозяйственной деятельности КМНС с учетом их традиций и обычаев, а также расположения их священных мест;
- несет юридическую и материальную ответственность за незаконную охоту, рыбную ловлю, сбор недревесных лесных продуктов и другого использования объектов растительного и животного мира работниками ОАО «Тернейлес» в зоне деятельности предприятия на территориях КМНС;
- производит детальную оценку возможного ущерба традиционным видам пользования от осуществления деятельности ОАО «Тернейлес» на территории проживания КМНС. Определяет размер ущерба с учетом упущенной выгоды за весь период аренды и компенсирует его. Информация об оценках объемов потерь и стоимости ресурсов, которые могут быть утрачены, является открытой для КМНС;
- осуществляет финансирование мероприятий, указанных в пункте 1.1 настоящего соглашения в пределах утвержденного бюджета фонда развития КМНС, созданного совместно с Ассоциацией.

Ассоциация:

- принимает участие в разработке и реализации совместных проектов по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера Приморского края;
- участвует в подготовке и выполнении совместных программ по оказанию адресной социально-экономической помощи коренным малочисленным народам Севера;
- содействует развитию партнерских отношений КМНС и «Тернейлеса» с органами государственной власти, местного самоуправления и общественности, касающихся совместной деятельности;
- инициирует и принимает участие в подготовке проектов документов, представляющих взаимный интерес;
- оказывает содействие общинам КМНС в успешной реализации совместных с «Тернейлесом» социально-экономических программ;

- через объединения коренных малочисленных народов Севера и средства массовой информации информирует общественность о мероприятиях, проводимых совместно с «Тернейлесом» по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера Приморского края;
- оказывает «Тернейлесу» информационную и консультативную помощь, организует проведение этнологической экспертизы, дает заключения и рекомендации по различным хозяйственным проектам, осуществляемым на территориях проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Сложнее обстоит дело с взаимодействием между КМН и представляющими их интересы общественными организациями и экологическим движением и с ООПТ. С одной стороны, их интересы совпадают, так как направлены на сохранение природы. Как было показано выше, совпадают и представления о функционировании природных экосистем, о недопустимости их нарушения. С другой стороны, в отношениях КМН и экологов заложено внутреннее противоречие, связанное с ориентацией защитников природы на полный запрет любой деятельности на охраняемых территориях, либо на ее слишком жесткую регламентацию. В условиях удаленности аборигенных сообществ, высокого уровня безработицы, отсутствия возможности заработать в других местах столь жесткие ограничения неизбежно порождают протест со стороны КМН, для которых использование природных ресурсов является в некоторых случаях единственной возможностью выжить физически, не говоря уже о развитии сообществ.

Так, в середине 1990-х годов возникла конфликтная ситуация между бикинскими удэгейцами и WWF в связи с проектом борьбы с браконьерством, в ходе реализации которого аборигенные охотники попадали в число браконьеров. Тем не менее, длительные переговоры, согласование интересов, взаимодействие во множестве природоохранных проектов позволили данный конфликт разрешить, более того, удалось перейти к партнерским отношениям. В результате ряд проектов был разработан в тесном сотрудничестве WWF России и КМН, в частности, совместно с общиной «Тигр» была создана ТТП краевого значения и Верхнебикинский ландшафтный заказник.

ГЛАВА 3. ПРОЕКТ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА. ЗНАЧИМЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ, РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ КМН

В экспертируемых материалах представлено подробное описание проектируемого национального парка, а также места и роли КМН в его деятельности.

3.1. Краткая характеристика проекта

Национальный парк «Бикин» согласно проекту будет располагаться на западном склоне горной системы Сихотэ-Алинь. Он включает в себя среднее и верхнее течение реки Бикин. На этой территории расположен нетронутый массив широколиственных лесов, один из последних в северном полушарии. Кедрово-широколиственные леса Бикина являются полными аналогами доледниковых широколиственных лесов Евразии. На территории парка обитают уссурийский тигр (10% всей популяции данного подвида) и гималайский медведь. Флора и фауна среднего и верхнего течения Бикина содержат несколько десятков видов, внесенных в Красную книгу РФ или в Красную книгу Приморского края.

Причины сохранности природных комплексов Бикина заключаются в удаленности и труднодоступности территории, в том, что индустриальное освоение Приморья началось сравнительно поздно, и, что самое важно в данном случае, в традиционном, неистощительном природопользовании КМН.

Цель Национального парка заключается одновременно в охране природы и в сохранении традиционного природопользования КМН, обеспечении устойчивого развития их сообщества. Задачи парка:

- 1) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- 2) сохранение историко-культурных объектов;
- 3) экологическое просвещение населения;
- 4) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- 5) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- 6) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- 7) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов;
- 8) защита среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

В Национальном парке будет запрещена любая деятельность, противоречащая его задачам, а также наносящая ущерб природе и историко-культурным объектам: геологоразведка, прокладка дорог, трубопроводов, линий электропередач и иных коммуникаций, заготовка древесины, кроме заготовок граждан для собственных нужд, промысловая охота и промышленное рыболовство и т. п.

На территории Парка разрешено находиться только его сотрудникам, сотрудникам Министерства природных ресурсов РФ, жителям сел Красный Яр, Олон, Охотничий, а также сел Соболиное и Ясеновое, расположенных недалеко от территории Парка, их близким родственникам.

Общая площадь парка составляет 1290 тыс. га (вместе с охранной зоной), он объединит существующие особо охраняемые природные территории (далее ООПТ)¹⁷.

Границы Парка пройдут по естественным водоразделам. Статус Национального парка предполагает его дифференциацию по зонам. В данном случае проектировщики выделили следующие зоны:

- Заповедная зона (22,4% территории). Ее функция — сохранение природной среды в естественном состоянии. В ней запрещена любая экономическая деятельность и посещение без разрешения. Доступ в нее будут иметь только ученые и охрана.
- Зона особой охраны (9,4% территории). Также предназначена для сохранения природной среды, однако на ее границах допустимы туристические экскурсии. Охота и рыболовство здесь запрещены. Охотникам, участки которых попадают в эту зону, будет предложена компенсация в форме участия в аборигенном туризме и обеспечения инфраструктуры экскурсий.
- Рекреационная зона (9,6% территории). Предназначена для рекреационной деятельности, включая спортивную рыбалку. Разрешена традиционная деятельность.
- Зона экстенсивного традиционного природопользования (58,1% территории). Эта зона полностью предназначена для осуществления традиционного природопользования.
- Зона хозяйственного назначения (0,6 % территории) включает в себя земли поселков и земли сельскохозяйственного назначения.

¹⁷ Верхнебикинский заказник, Бикинская территория традиционного природопользования краевого значения, Бикинская орехово-промышленная зона, полосы водоохранах лесов.

- Охранная зона. Занимает 129 509 га, предназначена для того, чтобы смягчать негативное влияние сопредельных территорий.

Центральную усадьбу нацпарка планируется разместить в селе Красный Яр, на площадке около средней школы. Для этого должно быть построено типовое офисное здание с гаражами и подсобными сооружениями. В районном центре, поселке городского типа Лучегорск должно находиться представительство парка, со штатом два человека, кроме того, необходима организация двух дополнительных офисов и двух визит-центров в связи с большими размерами территории парка, два центра научного мониторинга, и аэродрома малой авиации, девять вертодромов. Сеть троп, маршрутов, постоянные площадки для наблюдения за дикими животными, птицами, растительностью. Для охраны парка будут созданы четыре базовых и 15 постоянных охран-ных кордонов.

Управление охраной будет осуществляться из центрального офиса в Красном Яре и дополнительных офисов в Тернейском и Красноармейском районах, будет организована работа четырех оперативных групп со специально подготовленными сотрудниками. Особой охраны требуют следующие объекты животного и растительного мира: амурский тигр, бурый и гималайский медведи, изюбрь, лось, кабан, кося, кабарга, водоплавающая птица, кета, таймень, ленок, хариус, женьшень, элеутерококк, лимонник. Также в период сбора урожая кедрового ореха требуется контроль организации заготовок. Будет создана охрана нацпарка от пожаров, для чего разработан план противопожарного устройства территории, система запретов, а для оперативного реагирования сформирована пожарная команда (25 человек). Планируется также создание системы лесохозяйственных и биотехнических мероприятий, позволяющих сохранить лес, увеличить поголовье животных.

Сами по себе перечисленные меры (развитие организационной структуры, коммуникационной сети на территории парка и в поселках, охрана от браконьерства и незаконных рубок, от пожаров, защита животных и растений) соответствуют интересам КМН. Кроме этого, проект нацпарка содержит целый ряд предложений, направленных непосредственно на сохранение культуры, традиционного природопользования КМН, в первую очередь ряд поправок к федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» и в Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о национальных парках РФ». Авторы проекта, в частности, считают необходимым включить в закон положения об условиях для ведения традиционного

образа жизни КМН, сделать обязательным принятие решения о создании ООПТ лишь при наличии положительного заключения этнологической экспертизы, в обязательном порядке включать в число зон ООПТ территорию традиционного экстенсивного природопользования.

Особо важным представляется предложение законодательно закрепить необходимость создания Постоянного Совета коренных малочисленных народов, участвующего в управлении национальным парком.

Традиционная хозяйственная деятельность будет осуществляться на всей территории Парка, за исключением заповедной зоны и зоны особой охраны. В число видов хозяйственной деятельности, помимо ее исторически традиционных видов, войдут изготовление сувениров, приусадебное огородничество и пчеловодство. Размеры территории традиционного природопользования не должны уменьшаться. Лимиты посещения коренными малочисленными народами, а также лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов, ведущими, также же как и коренные малочисленные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, территории национального парка не устанавливаются.

Обеспечить права КМН должно соблюдение следующих принципов:

1. Любая хозяйственная деятельность должна согласовываться с представителями КМН и их общин, объединенных в Совет КМН при директоре национального парка;
2. Распределение между представителями КМН охотничьих участков, лимитов, графика экотуров проводятся непосредственно Советом КМН при директоре национального парка;
3. Строительство объектов инфраструктуры, туристических баз и стоянок должно согласовываться непосредственно с Советом КМН и представителем КМН, за которым закреплена данная территория;
4. Органы исполнительной власти Приморского края должны учитывать особенности традиционного природопользования и образа жизни КМН и предусмотреть налоговые льготы и стимулирование переработки продукции и народных промыслов;
5. Органы исполнительной власти Приморского края и местного самоуправления должны уделять большее внимание обучению и трудоустройству молодежи из числа КМН, оказывать им помощь через выделение специальных стипендий и в строительстве жилья в деревне.

6. Представители КМН и приравненные к ним лица должны иметь приоритет при приеме на работу в штат национального парка в соответствии с их квалификацией и опытом¹⁸.

Постоянный Совет КМН формируется из коренных местных жителей по итогам выборов на общем собрании, в его состав должны войти 12 человек. Полномочия и функции Совета в материалах обоснования проекта определяются следующим образом:

- принятие участия в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;
- участие в осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, а также норм и правил, содержащихся в документах, регулирующих деятельность Национального парка;
- участие в подготовке и принятии решений, выносит свои предложения и рекомендации дирекции национального парка по осуществлению какой-либо деятельности на территории национального парка с особым вниманием на зону традиционного экстенсивного природопользования;
- инициирование и участие в проведении экологических и этнологических экспертиз;
- разработка правил, порядка и рекомендаций для граждан, осуществляющих традиционное природопользование на территории национального парка с учетом традиций и обычаев, не нарушая действующее законодательство Российской Федерации;
- получение от Национального парка и при необходимости от органов государственной власти Российской Федерации, всей необходимой информации и документации для обеспечения возложенных обязанностей¹⁹.

С Советом должно быть согласовано положение о Зоне культурного наследия, включающее в себя перечень культовых мест и правила их посещения.

Особую важность для КМН представляет разрешение природопользования, в первую очередь его главного вида — охоты, исключи-

тельно в традиционных рамках. Охота будет разрешена только в целях обеспечения традиционного образа жизни. Охотники будут осуществлять ее самостоятельно, заключая договор не с общиной «Тигр», а непосредственно с национальным парком. Сбор дикоросов может быть существенно расширен, так как в настоящее время используется лишь 5-7% от возможных для добычи объемов. Рыбалка войдет в число услуг экологического и этнического туризма, так как на территории парка велась в основном спортивная рыбная ловля, аборигенное население ловило рыбу в небольших объемах, для собственных нужд.

Промысловая охота на территории национального парка будет запрещена.

Проект предполагает вовлечение жителей поселков в подготовку и осуществление проектов экологического и этнологического туризма, а также экологического просвещения. Проект предлагает ряд вариантов организации туризма, включая достаточно подробную логистику, описание маршрутов и содержание различных туристических услуг. В организации туризма важную роль будет играть существующий Этно-экологический центр с музеем и этнографической деревней, планируется его расширение. Проект предполагает также благоустройство территории поселка Красный Яр, ремонт дорог, расчистку заброшенных территорий и т.п. Необходима также поддержка сувенирных мастерских, столярной мастерской для изготовления лодок, изготовление формы для сотрудников, стилизованной под национальный костюм.

Туризм, по мнению авторов проекта, позволит возродить забытые традиции, обряды, праздники, устный и музыкальный фольклор, промысловую деревянную архитектуру и т.п. Народные знания соответствуют модели устойчивого развития и могут быть использованы в экологическом просвещении. Помимо всего перечисленного, туризм предоставит широкий спектр рабочих мест для КМН, от проводников, до менеджеров с высшим образованием. Перспективным представляется развитие производства сувениров, предполагается, что развитие туризма позволит создать 10-15 мест для мастериц с общим доходом не менее 100 тысяч рублей в год. Однако достаточного обоснования данным цифрам в проекте не представлено.

Штатное расписание ориентировано на максимальное вовлечение в работу парка жителей поселков, которые будут иметь приоритет при получении рабочих мест. Совместно с губернатором края планируется реализовать программу по поддержке обучения выпускников средней школы с. Красный Яр на бюджетных местах в профильных ВУЗах.

В материалах также рассматриваются альтернативные варианты охраняемых территорий на основании анализа функционирования

¹⁸ Материалы комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обследования территории, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения «Национальный парк „Бикин“» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край). Т. 1. Эколого-экономическое обоснование национального парка «Бикин» (WWF России), Амурский филиал. Владивосток. 2014. С. 272.

¹⁹ См. там же, с. 272–273

территории традиционного природопользования краевого значения и Верхнебикинского ландшафтного заказника. Убедительно показаны ограничения данных форм охраны природы и традиционного природопользования. ТТП и заказник не позволяют предотвратить браконьерство и незаконные рубки. Режим охраны национального парка в сочетании с зонами, допускающими традиционное природопользование, оптимален в сложившейся ситуации.

3.2. Риски и перспективы

Риск конфликта населения и ООПТ был достаточно распространенным явлением в последние десятилетия. В советской системе заповедники были градообразующими предприятиями, на что они получали соответствующее финансирование. После распада СССР эта позиция была утрачена, а материальное обеспечение особо охраняемых территорий резко сократилось. В итоге противостояние возникало между слабозащищенными субъектами. Поселки, расположенные на ООПТ или рядом с ними, в большинстве своем являются удаленными, их жители не имеют иных источников к существованию, кроме возобновляемых природных ресурсов, добыча которых оказывалась под жестким запретом. ООПТ ничем не могли компенсировать утрату, так как сами не имели достаточных ресурсов. Конфликты такого рода иногда переходили в открытую форму, разрешались длительным переговорным процессом, согласованием интересов ООПТ и местного сообщества²⁰.

Риск такого конфликта в экспертируемом случае минимален, поскольку он разрабатывался в кооперации экологов и представителей КМН. Глубинное противоречие между интересами аборигенных сообществ и задачами охраны дикой природы разрешалось в течение последних десятилетий. Опыт преодоления конфликтной ситуации в данном случае крайне важен, так как позволил обеим сторонам проанализировать причины конфликта, найти пути и способы разрешения базового противоречия и начать совместную работу. Устойчивое развитие сообществ включено в задачи проекта, предусмотрены меры по вовлечению КМН в прямое управление национальным парком и предложены поправки в законодательство об ООПТ, гарантирующие такое участие во всех случаях.

Анализ представленных на экспертизу материалов позволяет выявить ряд проблемных и одновременно перспективных для КМН позиций.

²⁰ См. подробнее: Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью / Отв. ред. И. А. Халий. М.: Институт социологии РАН, 2006. 312 с.

Режим охраны и ограничение охоты

Зонирование и режим охраны каждой из зон имеет особо важное значение для местных сообществ. С одной стороны, если охрана будет осуществляться на надлежащем уровне, это позволит сохранить природную среду, предотвратить практически все разрушительные для нее действия: вырубку леса, прокладку коммуникаций, добычу полезных ископаемых и т.п. При этом территория традиционного экстенсивного природопользования занимает большую часть территории парка (58,1%), только ряд участков оказывается в зоне особой охраны, их владельцы получают приоритет в осуществлении проектов аборигенного туризма на этих участках, будет выделена помощь для создания туристической инфраструктуры. В целом, потери от режима охраны предлагается компенсировать за счет оптимизации участков охоты и рыбной ловли, которые не должны затрагивать зоны воспроизводства животных. В этом случае рост поголовья позволит увеличить количество неистощительно добываемых ресурсов.

Режим охраны позволит решить проблему пришлых браконьеров, незаконных рубок, а также предотвратит появление ресурсодобывающих компаний и экономических субъектов (заготовителей и скупщиков) с которыми КМН не могут выдержать конкуренции. Запрет промысловой охоты предотвратит коммерциализацию неистощительного природопользования, превращение его в рыночное, интенсивное, и вполне истощительное.

Тем не менее, с режимом охраны и в особенности с запретом промысла связан ряд угроз. Как было показано, КМН на протяжении всей истории были включены в отношения обмена, в том числе товарно-денежного, что позволяло им приобретать товары, которые успели за пару столетий войти в повседневный быт. Возродить выделку рыбьей кожи для туризма можно, нельзя ею заменить современную одежду. В поселках крайне мало иных источников дохода, кроме продажи части добытых ресурсов.

Сможет ли стать таким источником туризм, пока не ясно. Не ясно также, компенсирует ли расширение сбора дикоросов утрату средств, полученных от охоты. Материалы обоснования содержат лишь предположения, но не гарантии, предоставить которые вряд ли возможно, слишком много не поддающихся учету факторов влияют на оба рынка — дикоросов и туристических услуг. В то же время весь исторический опыт КМН и опыт СССР в частности показывает, что при определенном протекционизме и защите коммерческая продажа части добычи не опасна для природы и для самого сообщества. Появление огнестрельного оружия и соболиной охоты не привело к хищнической добыче ресурсов. В настоящее время национальный парк и самоорга-

низация КМН, обладая полномочиями, предоставленными федеральным и краевым законодательством, смогут осуществлять разумный протекционизм и регулировать коммерческий сбыт.

Следующий риск связан с психологическим восприятием местными жителями режима охраны. В связи с закрытостью территории может возникнуть психологический дискомфорт. В удаленных сообществах режим охраны усиливает, а в иных случаях и создает ощущение изоляции от мира, возрастает риск конфликтов местных сообществ и администрации ООПТ по любому поводу, даже не связанному прямо с закрытостью территории. Такого рода опасения есть в материалах общественных слушаний: *«Не согласна, чтобы здесь был парк, что я буду жить здесь как под колпаком, ездить по реке Бикин с номером на груди»*. Проект предполагает свободный доступ местных жителей и их родственников на территорию нацпарка, однако есть риск попадания священных мест в закрытые зоны, кроме того, опыт показывает, что необходимость носить с собой документ, подтверждающий право на свободное передвижение, может вызывать раздражение, особенно у пожилых людей, которые могут его просто забыть дома. Риск депривации такого рода необходимо свести к минимуму, продумать оптимальную комбинацию контроля и свободы передвижения местных жителей по территории национального парка, оптимальную, психологически приемлемую форму контроля.

Отметим также, что негативная реакция на закрытую территорию усиливается в условиях экономического неблагополучия. Риск дискомфорта снизится, если национальный парк действительно обеспечит устойчивость сообществ.

Развитие экологического и этнотуризма

Развитие туризма точно также содержит одновременно риски и перспективы для КМН. Выгоды достаточно очевидны и обоснованы: занятость, возрождение традиции, бизнес, не нарушающий природной среды, но приносящий доходы населению. Самый главный риск заключается в том, что маркетинговых исследований, содержащих анализ рынка, на данном этапе проектирования нет. Заявленные в материалах цифры требуют уточнения и обоснования.

Есть более сложный риск. С одной стороны, туризм действительно позволяет возродить утраченные традиции, народные промыслы, фольклор и т. п. Опасность для сообщества заключается в поверхностности и декоративности восстанавливаемых элементов прежней жизни, так как целевой группой этого возрождения является не местный житель, а турист. Для последнего симуляция традиции будет достаточна. Представляется, что минимизировать такой риск позволяет,

во-первых, сохранившаяся по сей день ценностная основа жизнедеятельности сообществ и их стремление возродить культуру для своих детей. Во-вторых, необходимо, как было сказано чуть выше, оставить традиционную охоту в числе источников дохода. Именно традиционная деятельность является основой традиционной культуры. Тогда туризм может стимулировать максимально возможное в наши дни возрождение традиционной культуры, возродит интерес к языку, к сложным на нем легендам и сказаниям, к самоидентификации.

Совместное управление

Участие КМН в управлении продумано достаточно подробно для стадии обоснования проекта, с учетом традиций родовой демократии. Тем не менее, любое управление в современном мире, в особенности в условиях удаленности, наличия бюджетных ресурсов и коммерческих подразделений, содержит ряд рисков, таких как возможность монополизации управления, возникновения коррупционных процессов и т. п. Для их предотвращения необходимо в дальнейшем сделать управленческий процесс максимально прозрачным, разработать механизмы контроля, обеспечить соблюдение баланса интересов развития сообществ КМН и охраны природы. Кроме того, следует избегать монополии отдельных субъектов в экономической деятельности нацпарка и КМН.

Наконец, существует один из самых распространенных во взаимоотношениях местных сообществ и ООПТ риск смены руководства. Были прецеденты, когда новая администрация отменяла решение о зоне, в которой разрешена ограниченная хозяйственная деятельность²¹. Этот риск предотвращается институционализацией взаимодействия, максимально возможным закреплением механизмов защиты прав КМН, их традиционного хозяйства и их участия в управлении в краевых и федеральных законах. Проект парка «Бикин» такие предложения содержит.

В целом представляется возможным свести риски проекта к минимуму и максимизировать его выгоды для КМН.

²¹ Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью / Отв. ред. И. А. Халий. М.: Институт социологии РАН, 2006. 312 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭТНОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ материалов комплексного этнокультурного, экологического и социально-экономического обоснования проекта охраняемой природной территории федерального значения «Национальный парк „Бикин“» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край)

Рассматриваемые документы и материалы, обосновывающие необходимость обеспечения статуса особо охраняемой природной территории федерального значения «Национальный парк „Бикин“» для средней и верхней части бассейна реки Бикин (Приморский край), заслуживают положительной оценки. Представлена убедительная аргументация необходимости создания Парка для охраны природы и для развития местных сообществ КМН. Создание Парка федерального значения позволит сохранить среду их обитания, поможет справиться с угрозами масштабных рубок леса и браконьерства и, что еще более важно, избежать риска полной коммерциализации природопользования.

Более того, значение экспертируемого проекта выходит за местные и даже региональные рамки. Процесс его создания сам по себе может стать устойчивой практикой партнерства КМН или любого иного местного сообщества и ООПТ. Предложенная в обосновании модель организации национального парка также может быть тиражирована с учетом локальных особенностей.

Анализ истории и культуры местных КМН показывает сочетание традиции и развития в жизнедеятельности местных сообществ. Они никогда не были полностью изолированы, были готовы к заимствованиям элементов других культур и к относительной модернизации, что в условиях удаленности сообществ не привело к разрушению традиционного образа жизни. В настоящее время значительная часть традиций исчезла, почти утрачены национальные языки удэгейцев и нанайцев. Тем не менее, общая ценностная парадигма КМН сохранилась и остается экоцентричной, сохраняет одухотворение природы, признает равенство человека и других ее обитателей. КМН Бикина ориентированы на возрождение традиционной культуры, а также на развитие своих сообществ в соответствии с традиционной ценностной парадигмой.

Традиции родовой демократии, самостоятельный тип личности, формирующийся в сложных условиях уссурийской тайги в сочетании с достаточно высоким уровнем образования местных жителей, опыт самоорганизации, согласования интересов и партнерства, полученный за прошедшие после распада СССР десятилетия, создали в поселках потенциал, вполне достаточный для управления национальным пар-

ком. Установка на образование, сформировавшаяся в советское время, дает возможность широкого участия в работе парка, в том числе в его научной деятельности. Профильное высшее образование может включать биологические специальности. Таким образом, создание национального парка позволит сохранить традиционное хозяйство и одновременно открывает перспективы модернизации, соответствующие ценностной парадигме. В перспективе участие КМН в научном мониторинге парка в сочетании с использованием традиционного народного знания может сформировать принципиально новую модель развития сообществ, составной частью которой станет исследовательская работа.

Проект создания национального парка «Бикин» содержит также ряд рисков для КМН, которые являются оборотной стороной выгод и перспектив. Эти риски связаны с режимом охраны, запретом промысловой охоты, с развитием туризма и управлением нацпарком. В их числе угроза сокращения источников дохода населения, симуляция культурного возрождения, угроза монополизации и коррупции, а также изменения правил взаимодействия КМН и Парка в результате смены руководства. Анализ документов позволяет сформулировать ряд рекомендаций, позволяющих минимизировать данные риски. Эти рекомендации во многом совпадают с предложениями авторов проекта. Значение экспертируемого проекта для предотвращения возникновения конфликтов между ООПТ и местными сообществами, ведущими неистощительное природопользование на их территории, а также для развития обоих субъектов взаимодействия (ООПТ и КМНС) позволяет адресовать рекомендации не только авторам проекта, но и широкому кругу государственных и общественных структур, включая органы законодательной власти:

1. Необходимо внести в федеральное законодательство изменения, которые предоставят аборигенному населению право ведения традиционной хозяйственной деятельности в национальных парках. Такие изменения помогут разрешать конфликтные ситуации, связанные с хозяйственной деятельностью удаленных сообществ не только в национальном парке «Бикин», но и во множестве других ООПТ. Закрепление прав КМН на уровне федерального законодательства позволит избежать риска смены руководства, а также позволят создать максимально прозрачный механизм управления.

2. Должно быть законодательно обеспечено свободное посещение местными жителями национальных парков и перемещение по их территории. Поиск оптимальных мер, позволяющих сочетать свободу передвижения с охраной, разрабатывает администрация парка совместно с КМН.

3. Необходимо закрепить в законе безвозмездность пользования участками территории парков для охоты, рыбной ловли, сбора дикоросов.

4. Разрешить законодательно сообществам коренных малочисленных народов использовать часть продукции традиционного хозяйства в коммерческих целях. Традиционная экономика должна давать возможность заработка. Это особенно важно для удаленных сообществ, для большинства их жителей традиционное хозяйство является единственным источником средств к существованию, а также основой возрождения традиционной культуры.

5. Должны быть детально проработаны институциональные механизмы участия КМН в управлении национальным парком на основе предложений о создании и деятельности Постоянного совета КМН, содержащихся в анализируемых документах.

6. Дальнейшая работа над проектом требует экономического анализа, детальных расчетов экономических рисков и способов их компенсации. Количественное выражение ущерба или прогнозируемого дохода, построенные с его помощью показатели должны быть обоснованы, содержать ссылки на источники.

7. Все жители местных поселков вне зависимости от этнической принадлежности ведут так или иначе традиционное или близкое к нему по характеру использование ресурсов хозяйства. По этой причине в проекте парка должны быть представлены и защищены интересы всех связанных с ним поселков. В данном случае, необходимо учитывать, что помимо Краснояровского сельского поселения территорию планируемого национального парка использовали жители сел Ясеновое и Соболиное.

8. Необходима также полная инвентаризация объектов культуры, священных мест и определение их точных координат. Необходимо разработать меры по предотвращению конфликтных ситуаций, связанных с их попаданием в зоны особо строгой охраны.

9. Сложность сбора данных обусловлена удаленностью территории и особенностями местных экономических и социальных отношений. Поэтому к исследованиям нужно привлекать местных жителей. Возможно создание экспертного совета с их участием.

10. Необходима детализированная программа развития туризма, основанная на результатах анализа рынка, перспектив продвижения туристического продукта и расчете затрат. Следует провести маркетинговые исследования по каждому виду планируемых туристических услуг.

11. Следует больше внимания уделить анализу современной социокультурной ситуации в аборигенных сообществах. Следует вы-

яснить, какие из исторических традиций могут быть возрождены в полной мере, а какие необходимы для образования молодежи и для развития туризма.

12. Приоритет при приеме КМН на работу в национальный парк, включая администрацию и туристическую сферу, должен быть закреплен институционально. Предложенное в проекте программы обучение выпускников местной школы в профильных ВУЗах может быть ориентировано не только на охотоведение и туризм, но и на подготовку научных специалистов, необходимых для исследовательской работы Парка. Экспертная и исследовательская деятельность представителей КМН представляется одним из важных способов сохранения традиции в сочетании с развитием сообществ.

13. Центральные офисы управления парком и туристическими проектами должны размещаться в поселке Красный Яр как в наиболее крупном пункте компактного проживания КМН. Это позволит оптимизировать совместное управление национальным парком и его проектами.

ЛИТЕРАТУРА

- Аксенова О. В. Коренные малочисленные народы Севера: Уроки самоорганизации и социального партнерства. Серия: Библиотека коренных народов Севера, вып. 2. М., 2004. 110 с.
- Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью / Отв. ред. И. А. Халий. М.: Институт социологии РАН, 2006. 312 с.
- Всероссийская перепись населения 2010 год. Том 1. Численность и размещение населения. Раздел II. Численность населения субъектов Российской Федерации по муниципальным образованиям. Официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-11.pdf (проверено 05.05.2015).
- Методы этнологической экспертизы. Под ред. В. А. Степанова. Институт этнологии и антропологии РАН. М., 1999.
- Новикова Н. И. Обычное право коренных малочисленных народов Севера в системе российского законодательства: прошлое и настоящее // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. (Санкт-Петербург — Пушкин, 20–26 августа 2001 года). — М., 2002.
- Новикова Н. И. Правовые обычаи коренных народов Севера: кто напишет правила для оленя // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. — М., 2003.
- Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза: на перекрестке истории, этнологии и юридической антропологии // Интеграция археологических и этнографических исследований: сборник научных трудов. Часть 1. Казань, 2010, с. 76–80; Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза (коллективная монография). Отв. ред. Новикова Н. И. М., 2008.
- Новикова Н. И., Звиденная О. О. Отчет о научно-исследовательской работе (заключительный). Проведение этнологической экспертизы по лесному участку площадью 461 154 га, предоставляемому в аренду общине коренных малочисленных народов «Тигр» по договору № 4/34 от 02 июня 2009 г., расположенного на территории Верхнепереваленского лесничества Приморского края, М., 2010.
- Опыт проведения этнологической экспертизы. Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера. Ред. О. А. Мурашко. М., 2002.
- Подмаскин В. В. Этнические особенности сохранения здоровья народов юга Дальнего Востока: проблемы типологии врачевания и питания (середина 19-20 вв.). Владивосток, 2003.

- Старцев А. Ф. История социально-экономического и культурного развития удэгейцев (середина XIX-XX вв.). — Владивосток, 2000.
- Старцев А. Ф. Культура и быт удэгейцев (вторая половина 19-20 вв.). — Владивосток, 2005.
- Старцев А. Ф. Малочисленные народы Приморья накануне третьего тысячелетия (Основные итоги социально-экономического и культурного развития аборигенов советского и постсоветского периодов) // Проблемы национальных отношений в России и пути их разрешения. — Владивосток, 1999.
- Старцев А. Ф. История социально-экономического и культурного развития удэгейцев (середина XIX-XX вв.). — Владивосток, 2000.
- Тишков В. А., Степанов В. В. Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга Сети EAWARN в 2003 году. М., 2004.
- Шавкунов Э. В. Культура чжурчженей — удихе 12-13 вв. и проблема происхождения тунгусских народов Дальнего Востока. М.: Наука, 1990.
- Этнологическая экспертиза: российское законодательство, международные стандарты и возможности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. М., 2006. Составитель и редактор Мурашко О. А.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

УТВЕРЖДЕНО

приказом МПР России

от 05.03.2003 № 166

ПОЛОЖЕНИЕ О ФЕДЕРАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УЧРЕЖДЕНИИ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК «КЕНОЗЕРСКИЙ»

(отрывки)

6. Режим охраны территории Парка

6.1. Режим особой охраны территории национального парка включает систему правил и мероприятий, необходимых для выполнения стоящих перед ним задач и устанавливается исходя из целей создания Парка и требований законодательства в области охраны окружающей среды.

На территории Парка устанавливается дифференцированный режим ее охраны, защиты и использования с учетом местных природных, историко-культурных и социальных особенностей.

Описание границ функциональных зон Парка приведено в приложении № 1.

В соответствии с этим на территории Парка выделены следующие функциональные зоны.

6.1.1. **Особо охраняемая зона** — предназначена для сохранения и восстановления процессов естественной эволюции природных комплексов, эталонных и уникальных природных комплексов и объектов, наиболее ценных природных экосистем, редких и исчезающих видов животных и растений и их местообитаний, поддержания разнообразия местных видов растений и животных, сохранение природных и культурных ландшафтов. В этой зоне допускаются отдельные виды деятельности, строго регламентируемые в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами и задачами каждого отдельного участка.

- проведение выборочных санитарных рубок по состоянию, рубок переформирования в биотехнических целях и планировочных рубок;
- проведение ревизий обходов, лесопатологических обследований, лесоустроительных работ;
- организация оборудованных туристических стоянок на маршрутах;
- проведение биотехнических мероприятий;
- организация познавательных экскурсий по специально организованным маршрутам;
- обустройство экологических троп и маршрутов.

Посещение особо охраняемой зоны без сопровождения сотрудников Парка либо без письменного разрешения его дирекции не допускается.

6.1.2. **Рекреационная зона** — предназначена для сохранения природных комплексов, живописных ландшафтов, организации познавательного туризма, экологического просвещения населения.

В рекреационной зоне **запрещается:**

- сбор лесной подстилки, заготовка древесных соков и смол, дикорастущих растений;
- пастьба скота;
- нанесение на деревьях, постройках надписей и знаков;
- деятельность, влекущая за собой подтопление территории;
- мойка автомобилей;
- проведение экскурсий без разрешения администрации национального парка;
- размещение промышленных и бытовых отходов, занятие земельных участков под цели, не связанные с деятельностью национального парка;
- нахождение с любыми видами оружия, орудий лова, а также иными предметами, которые могут стать орудием нарушения режима особой охраны национального парка;
- самовольное ведение археологических раскопок, вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность;
- применение ядохимикатов;
- сброс на рельеф местности, в водоемы и водотоки любых сточных вод;
- деятельность, нарушающая красоту и живописность ландшафтов и влекущая за собой ущерб природной среде, в том числе нарушение местообитаний охраняемых растений и животных, загрязнение почв, вод, воздушной среды; замусоривание территории и акваторий и др.;

- замусоривание территории и акваторий водоемов, уничтожение и повреждение природных объектов, памятников природы, истории и культуры, зданий и сооружений, малых архитектурных форм, плакатов, аншлагов, указателей, межевых знаков, квартальных и придорожных столбов, дорог и троп;
- промысловая охота и промысловый лов рыбы.

Допускается:

- маркировка и оборудование трасс маршрутного туризма (пешего, водного весельного, велосипедного, лыжного, конного), устройство мест стоянок для дневного отдыха и ночлега, смотровых площадок, экспозиционных участков для наблюдения за животными, информационных центров и пунктов, экспозиций, эколого-образовательных троп и маршрутов, причалов и т. д.
- оборудование мест для купания и отдыха на воде, расчистка водоемов в рекреационных целях в специально выделенных местах;
- рубки промежуточного пользования, в том числе рубки формирования ландшафтов, выборочные санитарные рубки, рубки переформирования насаждений в биотехнических целях, планировочные рубки;
- лицензионный любительский традиционный лов рыбы местным населением промысловыми и спортивными орудиями;
- спортивная охота на разрешенные в Парке охотничьи виды местному населению;
- восстановление и оборудование трасс исторических путей передвижения, производство реставрационно-восстановительных работ на памятниках истории, техники, науки и культуры, создание новых и возрождение бытовавших промыслов и ремесел;
- проведение традиционных видов сельскохозяйственной деятельности в пределах исторически сложившихся границ сельхозугодий, а также других видов традиционной деятельности местного населения (рыбная ловля, сбор дикоросов, сушняк и т. д.);
- проведение научных исследований, обеспечивающих контроль за рекреационной дигрессией, нормирование рекреационных нагрузок, регулирование потоков, формирование научных основ экскурсионно-туристской деятельности.

6.1.3. Зона охраны культурных ландшафтов предполагает организацию определенных видов деятельности, обеспечивающих воспроизводство основных структур и элементов культурного ландшафта.

Зона охраны культурных ландшафтов включает территории исторических населенных пунктов, насыщенных памятниками истории и культуры, объектами крестьянского хозяйства. Она включает также прилегающие лесные, луговые и полевые угодья, в которых осуществляется традиционная жизнедеятельность местного населения и где могут размещаться инфраструктурные объекты Парка.

Зона охраны культурных ландшафтов предназначена для:

- обеспечения сохранности и восстановления ландшафтов, сохранности и восстановления их структурных элементов и важных ландшафтообразующих процессов;
- ведения экологически безопасного сельского хозяйства, соответствующего традиционному типу;
- сохранения и восстановления памятников и историко-культурной среды;
- сохранения биоразнообразия природно-культурных биогеоценозов;
- улучшения условий жизни местного населения;
- организации познавательного туризма, проведения экологического просвещения населения.

В зоне охраны культурных ландшафтов запрещается:

- деятельность, нарушающая эстетическую ценность и целостность ландшафтов и влекущая за собой ущерб природной и историко-культурной среде;
- загрязнение почв, вод, воздушной среды, нарушение местобитаний охраняемых растений и животных, захламление земель и акваторий;
- расширение границ существующей застройки за пределы исторических границ малых поселений, за исключением пунктов Поча, Усть-Поча, Вершинино, Морщихинская, территориальное развитие которых должно осуществляться в соответствии с проектной документацией, согласованной дирекцией Парка;
- новое строительство без разрешения дирекции Парка и согласования проектной документации.

Допускается:

- выделение и оборудование акваторий для лицензионной промысловой и любительской рыбной ловли;
- охота по согласованию с дирекцией Парка в специально отведенных местах при соблюдении установленных ограничений, заготовка дикорастущих плодов и ягод;
- устройство и оборудование эколого-образовательных и туристических троп и маршрутов, стоянок для дневного отдыха и ночлега, смотровых площадок, причалов;

- благоустройство территории без элементов урбанизации и разрушения естественного облика ландшафтов, размещение объектов социальной инфраструктуры, административных, хозяйственных и прочих объектов Парка;
- строительство баз отдыха, гостиниц, кемпингов, турбаз, визит-центров Парка, предприятий общественного питания, торговли и других культурно-бытовых объектов в установленном порядке;
- организация познавательных экскурсий по специально организованным маршрутам.

Организуется и поддерживается:

- восстановление традиционных крестьянских дворов и исторической застройки поселений;
- ведение традиционной сельскохозяйственной деятельности в пределах исторически сложившихся границ сельхозугодий;
- поддержание существующих и возрождение бытовавших промыслов и ремесел;
- проведение рубок ухода за лесом и реконструкция лесных биогеоценозов для восстановления планировочной и ценотической структуры ландшафта и обеспечения местных жителей и подразделений Парка топливом и строительными материалами;
- ведение консервационных и реставрационных работ на памятниках истории и культуры и их содержание, благоустройство прилегающей территории; восстановление иных нарушенных элементов культурного ландшафта;
- восстановление и оборудование трасс исторических путей передвижения и сообщения, развитие гужевого и иных традиционных форм транспорта;
- проведение научных исследований, в том числе направленных на изучение и выявление положительных и отрицательных аспектов технологий природопользования, выработку практических рекомендаций по комплексному ведению хозяйства при его многоукладной форме; нормирование рекреационных нагрузок, формирование научных основ экскурсионно-туристской деятельности.

Сельскохозяйственные предприятия по согласованию предоставляют участки для строительства и благоустройства рекреационных объектов. Дирекция Парка в установленном порядке может осуществлять изъятие земель у землепользователей в случае использования их не по назначению, заброшенных, перешедших в иные категории, для производства ландшафтной реконструкции с целью возврата зе-

мель в ландшафтный сельскохозяйственный оборот, сохранения биоразнообразия и экологического равновесия.

В пределах зоны выделяются:

А. Подзона агроландшафтов.

Включает главным образом земли сельскохозяйственного назначения. В границах подзоны запрещается новое строительство и прокладка инженерных коммуникаций, а также изменение назначения земель без разрешения дирекции Парка и без согласованного с дирекцией Парка проекта намечаемой деятельности.

При выдаче разрешения дирекция Парка определяет при необходимости мероприятия по обеспечению сохранности исторических структур ландшафта, осуществление которых возлагается на организации и граждан, заинтересованных в проведении работ. Новое строительство объектов сельскохозяйственного назначения регламентируется дирекцией Парка.

В подзоне агроландшафтов сохраняется историческая ценная система планировки угодий и селитебных земель, резервируются возможности для восстановления ранее утраченных элементов и параметров ландшафта, закрепляется или восстанавливается градоформирующее значение памятников в архитектурно-пространственной организации населенного пункта, ликвидируется или дезавуируется поздняя диссонирующая застройка, проводится расчистка от древесно-кустарниковой растительности композиционно значимых для пейзажа луговых и полевых угодий, обеспечиваются благоприятные условия зрительного восприятия памятников и восстанавливаются визуальные связи между ними и между поселениями.

В пределах подзоны агроландшафтов ответственность за соблюдение установленного режима возлагается на землепользователя.

При ведении сельскохозяйственных работ в данной подзоне должны соблюдаться следующие требования:

- проведение уборочных работ и сенокошения в сроки и способами, предотвращающими гибель животных;
- обеспечение экологической безопасности животноводческих ферм (обеспечение их жижеборниками, навозохранилищами и пр., предотвращающими стоки в водные объекты);
- ограждение скотомогильников, предотвращающее проникновение животных;
- регламентация выпаса скота (только в пределах территорий пастбищ с обустройством на них поилок);
- вывод животноводческих ферм и складов пестицидов и агрохимикатов за пределы водоохранных зон.

На территории агроландшафтов **запрещается:**

- выжигание растительности;
- проведение гидромелиоративных работ, коренное улучшение естественных сенокосов и пастбищ, освоение новых земель без согласования с дирекцией национального парка;
- устройство водопоев скота из водоемов и водотоков, являющихся местом обитания растений и животных, занесенных в Красную Книгу Российской Федерации или в региональный Список редких и исчезающих видов растений и животных, утвержденный в установленном порядке;
- выпас скота на территории лугов;
- организация дачных и садоводческих товариществ.

Разрешается:

- строительство необходимой транспортной и инженерно-коммуникационной сети, не противоречащее целям и задачам национального парка;
- ведение консервационных и реставрационных работ на памятниках истории и культуры и их содержание, благоустройство прилегающей территории; восстановление иных нарушенных элементов культурного ландшафта, в том числе исторической застройки поселений.

Б. Интегрированные подзоны охраны памятников истории и культуры.

В составе зоны охраны культурных ландшафтов могут быть выделены интегрированные подзоны охраны памятников истории и культуры, которые устанавливаются в порядке, предусмотренном законодательством об охране памятников истории и культуры.

Систему подзон охраны как отдельно стоящих памятников, так и градостроительных комплексов, составляют:

- охранный зона памятников;
- зона регулирования застройки;
- участки исторического культурного слоя.

Помимо отдельных строений, сооружений и архитектурных ансамблей, к памятникам истории и культуры на территории национального парка могут быть отнесены исторические поселения с сохранившейся планировкой и застройкой.

На территории подзон охраны памятников устанавливается режим содержания и использования, обеспечивающий возможность изучения, сохранения и реставрации памятника и его историко-культурной среды. До разработки соответствующего проектного обеспечения и его последующего утверждения, предусмотренных действующим законодательством для зон охраны недвижимых памятников истории

и культуры, режим интегрированных подзон охраны памятников в границах Парка регулируется индивидуальными правоустанавливающими документами по функциональному зонированию. Режим использования территории устанавливается с учетом особенностей каждого памятника и характера современного его использования.

Охранный зона памятника — территория, непосредственно окружающая памятник, предназначенная для обеспечения сохранности памятника и ближайшей к нему среды, целесообразного его использования и благоприятного зрительного восприятия.

Режим использования охранной зоны памятника определяется видом памятника и характером его современного использования.

В охранной зоне и на территории памятника берегаются историческая ценная система планировки, резервируются возможности для восстановления ранее утраченных элементов и параметров, убирается поздняя диссонирующая застройка, сохраняется соответствующая памятнику среда и ландшафт, обеспечивается наиболее полное выявление достоинств памятника, благоприятные условия его образа. На участках непосредственного окружения наиболее ценных памятников проводятся рубки формирования ландшафтов и ландшафтные посадки с целью воссоздания пейзажа конкретных исторических эпох.

В охранной зоне должны быть обеспечены необходимые для сохранности памятника гидрологическая обстановка, чистота воздушного бассейна и водоемов, защита от динамических воздействий и пожарная безопасность.

В охранной зоне по специальным проектам, согласованным с дирекцией Парка, могут выполняться:

- работы, связанные с сохранением и восстановлением планировки зданий и сооружений, формирующих историческую среду и окружение памятников, с благоустройством территории;
- устройство дорог и троп, в отдельных случаях небольших автостоянок, наружного освещения, озеленение и благоустройство, установка стендов и витрин, относящихся к памятникам, и обеспечение других форм благоустройства, вызванных требованиями современного использования, но не нарушающих исторически ценную градостроительную среду и природный ландшафт.
- замена выводимых из зон предприятий, мастерских, складов и других сносимых построек зданиями и сооружениями или зелеными насаждениями, не мешающими восприятию и сохранению памятника.

Режим использования территории охранной зоны устанавливается с учетом особенностей каждого памятника и характера современного его использования.

Зона регулирования застройки — территория, окружающая охрannую зону памятника, необходимая для сохранения или восстановления характера исторической планировки, пространственной структуры, своеобразия архитектурного облика населенного пункта, для закрепления значения памятников в застройке или ландшафте, для обеспечения архитектурного единства новых построек с исторически сложившейся средой.

В зоне регулирования застройки сохраняется система исторической планировки, сохранившиеся ее фрагменты и ценные элементы ландшафта, закрепляется или восстанавливается градоформирующее значение памятников в архитектурно-пространственной организации населенного пункта, обеспечиваются благоприятные условия их зрительного восприятия, предусматривается устранение диссонансов, нарушающих восприятие памятников, целостность композиции, охраняемых архитектурных комплексов или ландшафтов.

Новое строительство в зоне регулирования застройки регламентируется дирекцией Парка по функциональному назначению, приемам застройки по высоте, протяженности и масштабности зданий, по характеру озеленения, приемам благоустройства и другим показателям.

В зоне регулирования застройки не разрешается размещать промышленные предприятия, транспортно-складские и другие сооружения, создающие грузопотоки, загрязняющие воздушный и водный бассейны, опасные в пожарном отношении, взрывоопасные. В зоне регулирования застройки не допускается строительство транспортных магистралей и развилки, эстакад, мостов и других инженерных сооружений, нарушающих исторический облик населенного пункта.

Участки исторического культурного слоя.

На участке культурного слоя строительные и земляные работы, посадка деревьев и кустарников производится с разрешения дирекции Парка.

В случае необходимости до начала строительных работ на участках культурного слоя производятся археологические исследования.

По завершении археологического исследования участка культурного слоя на месте фрагменты сооружений подлежат охране как недвижимые памятники истории и культуры. При отсутствии таких исследований участок по решению дирекции Парка исключается из состава территории культурного слоя.

На специально выделенных участках по согласованию с дирекцией Парка допускается традиционная хозяйственная деятельность,

включая связанные с нею виды пользования природными ресурсами. На территории национального парка запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам Парка.

В. Режим использования земель, расположенных в границах муниципальных образований, направлен на реализацию идеи поддержания исторического облика местных поселений, создания более качественной среды жизнедеятельности населения, отвечающей современному уровню культурного, социального и инженерного обеспечения.

В границах земель муниципальных образований выделяются:

- *Территории селитебной и производственной застройки населенных пунктов.* Поселения, расположенные на территории национального парка, являются объектами градостроительной деятельности особого регулирования. Градостроительная документация и проекты развития населенных пунктов рассматриваются и утверждаются в соответствии с Градостроительным кодексом РФ при наличии согласования дирекцией национального парка. Требования к планировочной организации населенных пунктов определяются с учетом намечаемого функционального и рекреационного использования территории. При проектировании и строительстве жилых и общественных зданий следует учитывать этажность и пластику фасадов исторической застройки.

Общими для всех населенных пунктов требованиями являются: учет исторически сложившейся планировки, учет охранных зон и зон регулирования застройки памятников истории и культуры, учет водоохраных зон озер и водотоков (недопустимо размещение вредных производств и неканализованного жилья), учет зон санитарной охраны подземных водозаборов и зон санитарной вредности от производственных и коммунальных объектов.

Земельные участки для жилищного строительства местным жителям представляются органами местного самоуправления по согласованию с дирекцией национального парка.

- *Подзона обслуживания посетителей,* где размещаются информационные центры Парка, гостевые дома, туристские комплексы, приюты и стоянки, детские экологические лагеря, предприятия питания, торговли и другие культурно-бытовые и рекреационные объекты. Так как участки подзоны обслуживания посетителей находятся в границах исторических поселений, то строительство здесь должно вестись только по индивидуальным проектам с учетом требований,

предъявляемым к объектам особого градостроительного регулирования, в том числе вышеуказанных.

- Участки хозяйственной деятельности Парка, где размещаются производственные объекты, обеспечивающие осуществление хозяйственной деятельности национального парка. Строительство хозяйственных объектов должно вестись с учетом необходимости организации санитарных разрывов до селитебной застройки, а также вышеуказанных природо- и средоохранных требований.

Г. Лесная подзона культурных ландшафтов.

Включает участки, покрытые лесом и кустарниковой растительностью, в составе Парка с изъятием и без изъятия из хозяйственного использования.

Ведение лесного хозяйства на таких территориях направлено на восстановление пространственной структуры культурных ландшафтов, и там, где это невозможно — восстановление коренных древостоев. Важнейшей целью ведения лесного хозяйства на этих территориях является также обеспечение дровяной древесиной местного населения. Приоритетными работами на этих территориях являются ландшафтные рубки с целью создания открытых и полукрытых пространств.

6.2. На территории Парка (во всех зонах) **запрещается** любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, историко-культурным объектам и которая противоречит целям и задачам Парка, в том числе:

- разведка и разработка полезных ископаемых;
- деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- предоставление на территории Парка садоводческих и дачных участков;
- строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием Парка;
- рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловая охота и рыболовство (за исключением акваторий оз. Лекшмозеро, оз. Кенозеро), промышленная заготовка дикорастущих (за исключением специально выделенных участков для местного населения), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;

- движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием Парка вне дорог общего пользования, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам;
- организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;
- вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность; самовольное ведение археологических раскопок;
- нахождение на территории Парка с оружием, за исключением лиц инспекторского состава национального парка, специально уполномоченных должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей, а также местных жителей во время проведения спортивной охоты на разрешенные в Парке охотничьи виды в сроки и на участках, определяемых дирекцией Парка.

Дирекцией Парка могут быть запрещены или ограничены другие установленные действующим законодательством виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, научной, культурной и рекреационной ценности территории.

6.3. В границах национального парка **разрешается** строительство и эксплуатация дорог, линий электропередачи, связи и других коммуникаций, связанных с функционированием национального парка, а также с социально-экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, не противоречащей целям и задачам национального парка. Строительство дорог, мостов, дамб, прочих транспортно-инженерных объектов и коммуникаций, размещение свалок, скотомогильников, кладбищ, очистных сооружений определяется проектной документацией по развитию Парка, населенных пунктов и др., согласованной с администрацией Парка, утвержденной в установленном порядке и получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Работникам предприятий (организаций), в ведении которых находятся автодороги, трассы ЛЭП и другие коммуникации, предоставляется право беспрепятственного доступа к объектам на территории национального парка для их ремонта и технического обслуживания.

Общими экологическими требованиями к содержанию полос отвода транспортных коммуникаций являются:

- поддержание в рабочем состоянии водопропускных сооружений и кюветов;

- своевременная очистка от захламленности и ликвидация стихийных свалок;
- согласование с дирекцией национального парка размещения стоянок для автотранспорта и обслуживания автомобилей; запрет мойки автототранспортных средств вне специально отведенных мест.

6.4. Вдоль всех водных объектов, включенных в границы национального парка, в соответствии с нормативами устанавливаются водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, режим ведения хозяйственной деятельности в которых определяется Водным кодексом Российской Федерации и Положением о водоохранных зонах объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.11.96 г. № 1404. Размеры водоохранных зон и прибрежных полос устанавливаются в соответствии с Генеральной схемой развития Кенозерского национального парка.

Порядок использования маломерного флота определяется специальным Положением, разрабатываемым администрацией национального парка.

Режим охраны и использования земель, находящихся под болотами и водой, но не относящихся к водному фонду (реки, ручьи, озера, пруды, болота, каналы и каналы, расположенные на землях прочих землепользователей), определяется режимом использования земель соответствующих землепользователей, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации.

В пределах водоохранных зон рек и озер **запрещается:**

- использование навозных стоков на удобрения;
- размещение складов горюче-смазочных материалов, животноводческих комплексов и ферм, складирование навоза, мусора и отходов производства;
- проведение рубки леса с целью заготовки древесины.

В пределах прибрежных полос рек и озер дополнительно **запрещается:**

- распашка земель;
- выпас скота, организация летних лагерей скота (кроме использования традиционных мест водопоя);
- применение удобрений;
- складирование отвалов размываемых грунтов.

6.5. Посещение и рекреационное использование ресурсов Парка является платным. Нахождение на территории Парка граждан, постоянно не проживающих на этой территории, а также рыбная ловля,

охота, сбор дикорастущих без специального письменного разрешения дирекции Парка запрещены.

6.6. Лимиты посещения гражданами территории Парка определяются дирекцией национального парка на основании научно обоснованных норм использования территории в рекреационных целях.

6.7. Изменение функционального зонирования территории Парка может осуществляться только после внесения соответствующих поправок в Положение о национальном парке, принимаемых на основании разрабатываемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях проектов организации и развития национального парка.

6.8. На землях, включенных в границы Парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещается расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Режим использования этих земель определяется специальным Положением, утверждаемым Министерством природных ресурсов РФ по согласованию с органами исполнительной власти Архангельской области.

6.9. Парк обеспечивает контроль за хозяйственной деятельностью и производством работ на включенной в его границы территории. Собственники земель, владельцы и пользователи земельных участков, включенных в границы Парка, обязаны соблюдать требования режима, установленного для этих территорий.

6.10. Дирекция Парка имеет право приостановить деятельность предприятий, организаций, граждан, приводящую к нарушению целостности охраняемых им памятников, культурных ландшафтов, объектов природы или несоответствующую настоящему Положению.

6.11. Дирекция Парка может вносить в областные и местные органы власти предложения о временном запрещении или ограничении видов деятельности предприятий, организаций, граждан, влекущих за собой снижение экологической, культурной и рекреационной ценности территории.

6.12. С Парком согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территории Парка и его охранной зоны.

6.13. Деятельность предприятий и организаций на территории Парка допускается только по согласованию дирекции Парка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОЮЗА ОХРАНЫ ПРИРОДЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Принцип 1: Коренные народы и другие традиционные группы имеют длительную связь с природой и глубоко ее понимают. Благодаря своему традиционному экологически неистощительному природопользованию и обусловленному культурой уважению к природе они внесли огромный вклад в сохранение на Земле многих уязвимых экосистем. Следовательно, не может быть никакого конфликта между задачами создания охраняемых территорий и существованием в пределах этих территорий и рядом с ними коренных народов и других традиционных групп. Более того, они должны признаваться как законные и равные партнеры в развитии и осуществлении природоохранных стратегий, затрагивающих их земли, воды, побережья и другие ресурсы, и в частности при организации охраняемой территории и ее управлении.

Принцип 2: Соглашения и договоры, заключающиеся между природоохранными институтами, в том числе ведомствами по управлению охраняемыми территориями, и коренными народами и другими традиционными группами, по созданию и управлению охраняемых территорий, затрагивающие их земли, воды, побережья и другие ресурсы, должны базироваться на полном уважении прав коренных народов на традиционное неистощимое использование этих ресурсов. В то же время в таких соглашениях должна признаваться ответственность этих коренных народов сохранять биоразнообразие, экологическую целостность и природные ресурсы этих охраняемых территорий.

Принцип 3: Необходимость децентрализации, участия коренного населения и его ответственности следует учитывать во всех вопросах, затрагивающих интересы охраняемых территорий и коренных народов.

Принцип 4: Коренные народы и другие традиционные группы должны в полной мере и на равноправной основе делить прибыли, вы-

годы и другие положительные моменты, связанные с охраняемыми территориями, с полным признанием прав других законных сторон.

Принцип 5: Права коренных народов и других традиционных групп относительно охраняемых территорий часто являются международной ответственностью, так как многие земли, воды, побережья и другие ресурсы, им принадлежащие, пересекают границы государств, как это наблюдается во многих нуждающихся в охране экосистемах

Beltran J., Phillips A. Indigenous and traditional peoples and protected areas — principles, guidelines and case studies // World Commission on Protected Areas (WCPA). Best Practices. Protected Areas. Guidelines. Series No. 4.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА

УТВЕРЖДЕНА

распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 22 декабря 2011 года № 2322-р

I. Общие положения

Настоящая Концепция определяет основные направления развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения (далее — особо охраняемые природные территории), а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в указанной сфере.

Концепция разработана в соответствии с положениями Экологической доктрины Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, а также с учетом российского и международного опыта в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

II. Система особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации

В Российской Федерации создание особо охраняемых природных территорий является традиционной и весьма эффективной формой природоохранной деятельности. Экологическая доктрина Российской Федерации рассматривает создание и развитие особо охраняемых природных территорий разных уровней и режима в числе основных направлений государственной политики в области экологии. Развитие и совершенствование сети особо охраняемых природных территорий обеспечивает выполнение Российской Федерацией международных обязательств в сфере охраны окружающей среды.

Особо охраняемые природные территории, полностью или частично изъятые из хозяйственного использования, имеют исключительное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия как основы биосферы. С учетом возрастания угрозы природных катастроф и изменения природной среды в результате хозяйственной деятельности основным предназначением особо охраняемых природных территорий является предоставление востребованных обществом услуг в области:

- поддержания экологической стабильности территорий, существенно измененных хозяйственной деятельностью;
- воспроизводства в естественных условиях ценных возобновляемых природных ресурсов;
- поддержания здоровой среды для жизни людей и создания условий для развития регулируемого туризма и рекреации;
- реализации эколого-просветительских программ;
- проведения фундаментальных и прикладных исследований в области естественных наук.

В настоящее время в Российской Федерации создано около 12 тыс. особо охраняемых природных территорий различных уровней и категорий.

Основу системы особо охраняемых природных территорий составляют 102 государственных природных заповедника (далее заповедники), 42 национальных парка и 70 государственных природных заказников федерального значения (далее — федеральные заказники), которые вместе занимают 2,7 процента общей площади территории Российской Федерации.

Функционирование всех заповедников и национальных парков (а также ряда федеральных заказников) обеспечивают соответствующие федеральные государственные учреждения, имеющие материальную базу, профессиональные кадры, многолетний опыт и традиции природоохранной, научной и просветительской работы. Формирова-

ние уникальной системы особо охраняемых природных территорий является одним из наиболее значимых природоохранных достижений нашей страны.

Опыт последних 20 лет отчетливо выявил сильные и слабые стороны сложившейся системы особо охраняемых природных территорий и необходимость решения проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий в политических и социально-экономических условиях современной России.

III. Цель, задачи и принципы реализации Концепции

Целью настоящей Концепции является развитие системы особо охраняемых природных территорий путем повышения эффективности государственного управления в сфере организации и функционирования системы особо охраняемых природных территорий в интересах устойчивого развития Российской Федерации, обеспечения экологической безопасности, охраны биологического и ландшафтного разнообразия, сохранения и рационального использования природного и культурного наследия.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- продолжение формирования репрезентативной географической сети особо охраняемых природных территорий, в первую очередь создание новых заповедников и национальных парков;
- обеспечение эффективной системы охраны природных и историко-культурных комплексов и объектов на особо охраняемых природных территориях;
- развитие эколого-просветительской деятельности заповедников и национальных парков в масштабах страны;
- вовлечение особо охраняемых природных территорий в развитие экологического туризма;
- обеспечение востребованности научной продукции заповедников и национальных парков и результатов проводимого ими экологического мониторинга;
- интегрирование особо охраняемых природных территорий в сферу социально-экономического развития регионов;
- повышение роли особо охраняемых природных территорий в формировании позитивного международного имиджа России.

Реализация настоящей Концепции основывается на следующих принципах:

- приоритетность сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов над иными задачами особо охраняемых природных территорий;

- научная обоснованность принятия управленческих решений;
- учет социально-экономических аспектов при принятии управленческих решений;
- системное и комплексное решение задач в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий;
- открытость и доступность информации в рассматриваемой сфере.

IV. Основные направления развития системы особо охраняемых природных территорий

1. Развитие географической сети особо охраняемых природных территорий

В России в 1992–2011 годах было создано 28 новых заповедников, 25 национальных парков и 10 федеральных заказников, территории еще 25 заповедников, 1 национального парка и 1 федерального заказника были расширены. В результате этой работы общая площадь заповедников, национальных парков и федеральных заказников была увеличена почти на 80 процентов.

В целях дальнейшего развития географической сети особо охраняемых природных территорий до 2020 года предусматривается:

- создать 11 заповедников, 20 национальных парков и 3 федеральных заказника;
- провести расширение территорий существующих 11 заповедников и 1 национального парка;
- рассмотреть предложения о возможности преобразования в национальные парки ряда особо охраняемых природных территорий иных категорий;
- обеспечить наличие охранных зон вокруг территорий всех заповедников и национальных парков.

2. Совершенствование законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях

В Российской Федерации в целом сформирована правовая база, регулирующая отношения в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий. В то же время ряд актуальных вопросов в указанной сфере требует более четкого нормативного правового обеспечения. Для этого необходимо:

— внести в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» изменения в части:

- порядка образования и функционирования биосферных полигонов заповедников;

- совершенствования регулирования земельных отношений на особо охраняемых природных территориях;
 - регламентации режима особой охраны земельных участков, включенных в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации;
 - организации рекреационного обслуживания посетителей в национальных парках, включая предоставление в аренду земельных участков для этих целей;
 - развития познавательного туризма, в том числе в заповедниках;
 - создания и функционирования охранных зон заповедников и национальных парков;
 - особенности организации и функционирования природных парков;
 - порядка изменения границ, статуса и категорий особо охраняемых природных территорий;
 - создания и внедрения экономических механизмов функционирования заповедников и национальных парков;
 - уточнения особенности режима особой охраны отдельных категорий особо охраняемых природных территорий;
 - уточнения перечня категорий особо охраняемых природных территорий;
 - совершенствования вопросов государственного управления в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий, в том числе установления возможности преобразования отдельных федеральных заказников в заказники регионального значения;
 - приведения положений отдельных статей указанного Федерального закона в соответствие с другими законодательными актами;
- внести в Лесной кодекс Российской Федерации изменения в части:
- уточнения особенности осуществления рекреационной деятельности в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях;
 - уточнения правового режима лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях;
- внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения в части:
- усиления административной ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий;

- расширения полномочий должностных лиц по пресечению экологических правонарушений в сфере охраны животного мира и особо охраняемых природных территорий;
- определить в уголовном законодательстве Российской Федерации понятие значительного ущерба на особо охраняемых природных территориях и критерии его оценки;
- внести в законодательство Российской Федерации об экологической экспертизе изменение, устанавливающее обязательность проведения государственной экологической экспертизы в случае предполагаемого изменения границ, статуса и (или) категории особо охраняемых природных территорий;
- разработать проект законодательного акта, регулирующего вопросы обязательного государственного страхования государственных инспекторов по охране территорий заповедников и национальных парков;
- инициировать периодическое проведение пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам практики применения судами и арбитражными судами законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

3. Совершенствование государственного управления

Реализация настоящей Концепции требует эффективного государственного управления в рассматриваемой сфере.

В целях совершенствования государственного управления системой особо охраняемых природных территорий необходимо:

- создать на базе федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, центр координации и организации научно-исследовательской, просветительской, эколого-туристической, учебной, проектно-изыскательской и информационно-аналитической деятельности в сфере особо охраняемых природных территорий;
- сформировать при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации экспертный совет для выработки решений по стратегическим вопросам развития системы особо охраняемых природных территорий и важным проблемам, касающимся отдельных особо охраняемых природных территорий, обеспечить его постоянную работу;
- сосредоточить в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации все государственные природные заповедники;

- реорганизовать систему федеральных заказников, в том числе путем преобразования части федеральных заказников в региональные;
- внедрить методически единую обязательную систему разработки среднесрочных (5-летних) планов управления для каждого заповедника и национального парка;
- внедрить систему аудита, проводимого по специально разработанной методике, с привлечением экспертов из природоохранных и научных государственных и общественных организаций для каждого заповедника и национального парка.

4. Экономическое и финансовое обеспечение системы особо охраняемых природных территорий

Для устойчивого экономического и финансового обеспечения системы особо охраняемых природных территорий необходимо:

- пересмотреть в сторону увеличения базовые показатели бюджетного финансирования особо охраняемых природных территорий;
- уделять особое внимание вопросам выделения заповедникам, национальным паркам и федеральным заказникам бюджетных инвестиций на создание и приобретение основных фондов;
- разработать и внедрить объективные критерии расчета реальных финансовых потребностей заповедников, национальных парков и федеральных заказников с учетом их природоохранного потенциала, географических и социальных особенностей;
- развивать, обобщать и внедрять позитивный опыт получения заповедниками и национальными парками собственных средств, в том числе за счет оказания платных услуг;
- совершенствовать систему арендных отношений в национальных парках в целях повышения их привлекательности для потенциальных инвесторов;
- разработать и реализовать комплекс мер по стимулированию развития малого бизнеса в сфере организации туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях;
- расширять участие заповедников и национальных парков в реализации некоммерческих природоохранных проектов, финансируемых международными и иностранными организациями;
- развивать практику оказания безвозмездной финансовой помощи заповедникам и национальным паркам со стороны коммерческих организаций, в том числе путем создания целевых благотворительных фондов;

- осуществить комплекс мер по формированию режима экономии финансовых ресурсов в заповедниках, национальных парках и федеральных заказниках.

5. Кадровая политика

Эффективность управления системой особо охраняемых природных территорий в значительной мере обусловлена наличием квалифицированных кадров.

В сфере обеспечения эффективной кадровой политики необходимо:

- разработать и внедрить отраслевую систему оплаты труда и материального стимулирования работников заповедников и национальных парков;
- совершенствовать систему подбора кадров на конкурсной основе;
- расширять практику выдвижения на руководящие должности лиц, уже имеющих опыт работы в системе особо охраняемых природных территорий;
- практиковать периодическую ротацию руководителей заповедников и национальных парков путем их перевода на аналогичную должность в другой заповедник (национальный парк);
- систематически проводить обучающие семинары для начинающих руководителей заповедников и национальных парков;
- систематически и централизованно проводить курсы повышения квалификации по специально разработанным программам для работников заповедников и национальных парков;
- развивать систему обмена опытом среди работников заповедников и национальных парков, а также изучать позитивный мировой опыт в этой области, в том числе путем проведения стажировок и ознакомительных поездок руководителей и специалистов заповедников и национальных парков в иностранные национальные парки и иные природные резерваты, а также в российские заповедники и национальные парки, эффективно работающие в природоохранной, научной и эколого-просветительской сфере;
- создать серию учебно-методических фильмов для работников заповедников и национальных парков;
- развивать практику морального стимулирования работников, в том числе их представление к государственным наградам;
- разработать систему аттестации работников, включая критерии и показатели эффективной работы для основных категорий руководителей и специалистов;

- шире привлекать студентов профильных вузов для прохождения на особо охраняемых природных территориях курсовой и дипломной практики, имея в виду перспективы их дальнейшей работы в этой сфере.

6. Организация охраны и защиты природных комплексов и объектов

Организация эффективной охраны природных комплексов и объектов является основополагающей задачей, стоящей перед заповедниками, национальными парками и федеральными заказниками.

Для решения этой задачи необходимо:

- усилить борьбу с нарушением законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, в том числе с незаконными изъятием и использованием земельных и водных участков;
- пересмотреть систему оплаты труда государственных инспекторов по охране территорий заповедников и национальных парков в целях ее совершенствования и усиления кадрового потенциала;
- обеспечить широкое внедрение современных эффективных форм и методов оперативной работы инспекторского состава;
- уделять приоритетное внимание организации и деятельности оперативных групп, состоящих из государственных инспекторов по охране территорий заповедников и национальных парков;
- совершенствовать методическое обеспечение организации охраны природных комплексов и объектов, а также практики привлечения виновных лиц к административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности;
- обеспечить в соответствии с законодательством Российской Федерации оснащение служб охраны заповедников, национальных парков и федеральных заказников специальными средствами и табельным оружием;
- уделять приоритетное внимание вопросам материально-технического оснащения служб охраны особо охраняемых природных территорий;
- осуществить комплекс мероприятий по охране лесов и других природных комплексов от пожаров;
- разработать стратегию охраны от пожаров лесов на особо охраняемых природных территориях, учитывающую экологические и экономические аспекты, а также международный опыт в этой сфере.

7. Регулирование использования природных ресурсов

В сфере регулирования использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях необходимо:

- разработать и внедрить в практику рекомендации по проведению рубок ухода и санитарных рубок в лесах, учитывающие приоритеты сохранения и восстановления биологического и ландшафтного разнообразия на этих территориях;
- совершенствовать методическое обеспечение проведения лесоустройства на особо охраняемых природных территориях;
- ужесточить существующий порядок предоставления национальными парками земельных участков в аренду, предусмотрев, в частности, возможность заключения договоров аренды только в соответствии со среднесрочными планами развития национальных парков и с учетом приоритетов сохранения биологического и ландшафтного разнообразия;
- осуществить комплекс мер, направленных на оптимизацию ведения охотничьего хозяйства и любительского рыболовства;
- разрабатывать и реализовывать программы и проекты, предусматривающие проведение комплекса биотехнических мероприятий, обеспечивающих сохранение редких и исчезающих видов животных и растений, поддержание в естественном состоянии уникальных экосистем, восстановление нарушенных природных комплексов, демонстрацию посетителям диких животных в природных условиях.

8. Организация научных исследований

Основой для организации научно-исследовательской деятельности на особо охраняемых природных территориях является система приоритетов, вырабатываемая с учетом природной специфики каждой территории, а также потенциальных потребностей соответствующих органов исполнительной власти в получении научной информации.

Направления работы штатного научного и научно-технического персонала заповедников и национальных парков должны быть ориентированы на осуществление мониторинга состояния природных комплексов и объектов, а также на научное обеспечение деятельности по их сохранению.

Для дальнейшего развития научно-исследовательской деятельности в заповедниках и национальных парках необходимо:

- рассматривать в качестве приоритетов работы осуществление комплексного экологического мониторинга природных экосистем, составление аннотированных списков видов флоры и фауны, наблюдение за состоянием популяций и изучение

- экологии редких видов растений и животных, а также иных видов, имеющих хозяйственную значимость, разработку мер по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и объектов, научное обеспечение организации экологического просвещения, познавательного туризма и рекреационного обслуживания посетителей;
- разработать и внедрить единую систему сбора, хранения, обработки и использования научной информации, поступающей из заповедников и национальных парков;
- развивать практику создания геоинформационных систем и связанных с ними баз данных, полученных в ходе инвентаризации и мониторинга природных ресурсов, для использования при принятии решений в сфере управления особо охраняемыми природными территориями;
- уделять особое внимание поддержке и стимулированию деятельности молодых ученых, работающих в заповедниках и национальных парках.

9. Экологическое просвещение и работа с населением

Эколого-просветительская деятельность призвана обеспечить вклад в повышение уровня экологической культуры населения Российской Федерации и формировать у широких слоев российского общества понимание проблем сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, роли особо охраняемых природных территорий в решении этих проблем, а также их места в социально-экономическом развитии регионов, что должно обеспечить действенную общественную поддержку особо охраняемых природных территорий как объектов национального достояния.

Для системной организации эколого-просветительской деятельности необходимо:

- сформировать современную научно-обоснованную методическую базу эколого-просветительской работы, используя отечественный и зарубежный опыт;
- организовать целенаправленную работу с основными группами населения в каждом регионе;
- разработать просветительские программы, ориентированные на различные социальные группы, с использованием всего спектра современных форм и методов эколого-просветительской работы;
- совершенствовать систему планирования эколого-просветительской работы;
- уделять особое внимание работе с электронными средствами массовой информации;

- содействовать созданию серии документальных фильмов об особо охраняемых природных территориях и демонстрации их по телевизионным каналам;
- обеспечить наличие и оперативное обновление сайтов в сети Интернет каждого заповедника и национального парка;
- создать в сети Интернет федеральный сайт, содержащий информацию о системе особо охраняемых природных территорий;
- систематически проводить для учащейся молодежи конкурсы по реализации совместных научных и природоохранных проектов, а также для журналистов — конкурсы на лучшие публикации, передачи и фильмы об особо охраняемых природных территориях;
- расширить выпуск информационно-рекламных изданий, включая выпуск заповедниками и национальными парками буклетов и иной полиграфической продукции для распространения среди населения;
- активизировать работу со школьниками, связанную с эколого-просветительской деятельностью, и осуществлять ее во взаимодействии с органами системы образования;
- развивать практику проведения детских экологических лагерей и экспедиций;
- стремиться к формированию групп поддержки каждой особо охраняемой природной территории среди местного населения, всемерно содействовать активизации практической деятельности таких групп;
- расширять сотрудничество заповедников и национальных парков с общественными организациями.

10. Развитие познавательного туризма

Познавательный туризм является одним из специализированных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на особо охраняемых природных территориях. При этом в заповедниках эта деятельность должна ограничиваться и осуществляться с учетом их размеров, ландшафтной и природоохранной специфики на конкретных участках, определенных индивидуальными положениями о заповедниках.

Для обеспечения развития познавательного туризма необходимо:

- совершенствовать систему планирования, контроля и мониторинга деятельности в сфере познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях;

- разработать комплекс экскурсионных программ для различных категорий посетителей, уделяя приоритетное внимание демонстрации диких животных в естественной среде;
- обеспечить обустройство (в том числе информационное) экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов, смотровых площадок, мест наблюдения за дикими животными;
- создавать новые и модернизировать существующие музеи и информационные центры для посетителей;
- провести оценку предельно допустимых нагрузок и определить пути минимизации негативного воздействия на природные экосистемы;
- разработать и внедрить систему добровольной сертификации экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов на особо охраняемых природных территориях;
- создать инфраструктуру для обеспечения сервисного обслуживания посетителей, в том числе путем привлечения инвесторов;
- разработать серию типовых проектов элементов туристической инфраструктуры (кемпингов, гостевых домов, остановочных пунктов и др.) под единым брендом;
- разработать предложения по формированию и совершенствованию экономических механизмов развития системы познавательного туризма, в том числе с учетом международного опыта;
- содействовать развитию сопутствующего туризму малого и среднего бизнеса (развитие сети мини-гостиниц, гостевых домов, крестьянско-фермерских хозяйств, традиционных промыслов и ремесел, производства экологически чистых продуктов, сувенирных изделий и др.);
- разработать правила, регулирующие поведение посетителей на особо охраняемых природных территориях, с целью обеспечения безопасности людей и предотвращения ущерба природным комплексам и объектам;
- содействовать налаживанию партнерских связей заповедников и национальных парков с крупными российскими и иностранными туристическими компаниями и другими организациями, заинтересованными в развитии познавательного туризма.

11. Сохранение культурного наследия

Для повышения эффективности деятельности по сохранению объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях необходимо:

- обеспечить выявление, обследование и оценку состояния памятников истории и культуры;

- осуществлять постоянное наблюдение за состоянием памятников истории и культуры, а также культурно-ландшафтных комплексов;
- разработать рекомендации по сохранению структуры культурных ландшафтов, восстановлению и использованию памятников истории и культуры;
- проводить работы по восстановлению и поддержанию в традиционном состоянии приоритетных культурно-ландшафтных комплексов;
- осуществить регламентацию режима особо охраняемых природных территорий с учетом интересов сохранения объектов культурного наследия;
- содействовать восстановлению и развитию традиционных промыслов и ремесел;
- расширять практику включения мероприятий по сохранению объектов культурного наследия на территориях национальных парков в соответствующие федеральные и региональные целевые программы.

12. Международное сотрудничество

В целях дальнейшего развития международного сотрудничества в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий необходимо:

- обеспечить выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из соответствующих международных конвенций и соглашений;
- использовать потенциал особо охраняемых природных территорий в реализации двустороннего научного и природоохранного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;
- способствовать развитию прямых партнерских связей заповедников и национальных парков Российской Федерации с иностранными природными резерватами, включая обмен опытом и информацией, реализацию совместных проектов;
- расширить участие заповедников и национальных парков в осуществлении природоохранных проектов, реализуемых в Российской Федерации международными организациями;
- развивать сотрудничество с приграничными государствами, направленное на сохранение ландшафтного и биологического разнообразия на территориях, прилегающих к государственной границе Российской Федерации.

V. Финансирование реализации Концепции

Источниками финансирования настоящей Концепции являются средства федерального бюджета, а также иные средства, привлекаемые для ее реализации, в том числе иностранные гранты, благотворительные пожертвования и средства, получаемые соответствующими федеральными государственными бюджетными учреждениями (в том числе заповедниками и национальными парками) от приносящей доход уставной деятельности.

Финансирование мероприятий по реализации настоящей Концепции в 2011–2013 годах будет осуществляться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», в 2014–2020 годах — в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели в федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период.

Предусматривается финансирование следующих мероприятий:

- развитие географической сети особо охраняемых природных территорий;
- сохранение биологического и ландшафтного разнообразия;
- экологическое просвещение населения и развитие познавательного туризма;
- развитие международного сотрудничества в сфере развития системы особо охраняемых природных территорий;
- развитие нормативной правовой базы, проведение научных исследований, подготовка кадров и выполнение других обеспечивающих мероприятий в указанной сфере.

Состав и объем работ, а также объем их финансирования за счет средств федерального бюджета, определяются при подготовке мероприятий, обеспечивающих реализацию настоящей Концепции, в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Финансовое обеспечение выполнения мероприятий настоящей Концепции за счет средств федерального бюджета на исполнение принимаемых расходных обязательств будет уточняться по результатам рассмотрения этих обязательств в установленном порядке при подготовке федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.