

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ МЕЖДУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ И НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ «УГРА»

С.В.Абрамова

РУДН, г.Москва

Национальный парк «Угра» был создан в феврале 1997 г. Он расположен на землях 6 административных районов. Парк представлен двумя долинными природно-историческими комплексами по рекам Угра и Жиздра, а также участком реки Высса с историческим селом Воротыиск.

Общая площадь национального парка - 98623 га, в том числе 45248 га (45,9%) предоставлены национальному парку во владение, 53375 га (54,1%) земель других собственников, владельцев и пользователей включены в границы парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации. Лесные земли парка занимают 62403 га. Из них гослесфонд - 43922 га (44,5%); из земель водного фонда 1326 га приходится на реки Угра и Жиздра.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения, включенных в границы национального парка, составляет 48,9 тыс. га, из них сельскохозяйственные угодья занимают 57%, в том числе пашня - 32%. Леса занимают 38% общей площади земель сельскохозяйственного назначения, древесно-кустарниковая растительность и болота - 3,6%.

В границах национального парка расположены 63 населенных пункта, в которых постоянно проживает около 2 тыс. человек (Схема организации..., 1996).

Система расселения в зоне национального парка относится к приречной, линейной форме, исторически сформировавшейся вследствие естественного стремления людей к основным путям сообщения и к освоению плодородных пойменных земель. На Жиздринском и Воротыинском участках размещаются лишь 12 населенных пунктов (менее 20%), остальные - в долинах Угры и ее притоков (Коршунова, Новиков, 1998).

В целом в районе расположения национального парка проживает 77,3 тыс. человек, в том числе городское население - 63,6 тыс. человек (Схема организации..., 1996).

Территория национального парка «Угра» включает достаточно густонаселенные районы, поэтому конфликтные ситуации на территории парка неизбежны.

Конфликты, возникающие между администрацией национального парка и природопользователями можно разделить на следующие основные категории:

- 1) с администрациями муниципальных образований, расположенных на территории парка;
- 2) с частными природопользователями;
- 3) с представителями сельскохозяйственных предприятий;

4) с охотниками и рыбаками;

5) с другими организациями, функционирующими на территории национального парка. Следует отметить, что все они связаны друг с другом, т.к. частные природопользователи одновременно могут являться участниками сельхозпредприятий, состоять в обществах охотников и рыбаков, работать на предприятиях, и даже входить в состав администраций районов.

Ярким примером первых четырех категорий может служить конфликт, возникший на территории Юхновского района между его администрацией и администрацией национального парка «Угра». В этот конфликт были вовлечены и частные природопользователи, и сельскохозяйственные предприятия, и общество охотников. Это территория с хорошо развитой хозяйственной деятельностью. Следовательно, из-за большой нагрузки на природные комплексы, они деградируют. Поэтому их охрана и восстановление стали неизбежны. Кроме того, территория этого района отмечена историческими событиями и содержит памятники культуры, которые также необходимо сохранять. Администрации муниципальных образований являются представителями интересов местных жителей на областном уровне и могут оказывать влияние на отношение к парку, как среди населения районов, так и на областном уровне. Поэтому именно они влияют на определение границ национального парка при его проектировании и на формирование отношения к его деятельности. Исходя из вышесказанного при организации парка следует, прежде всего, донести до администрации районов благую идею его создания. Но сделать это не так просто. И не потому, что они не желают понять значимость охраны природы, не хотят, чтобы их дети наслаждались пением птиц и отдыхом на берегу одной из самых чистых рек России. Этот вопрос намного сложнее, чем может показаться на первый взгляд.

По сути, организация национального парка на территории различных муниципальных образований - это возникновение второй самостоятельной власти на местах, с чем не каждый руководитель может согласиться, т.к. не видит преимуществ от совместной работы. Отсюда возникновение конфликтов, формирование соответствующего мнения местного населения. Национальный парк, как хозяйствующий субъект, ведет самостоятельную деятельность, прибыль от которой не поступает в бюджет районов. И, прежде всего, этот факт не устраивает районную администра-

цию. Другим аспектом этой проблемы является то, что в распоряжение национального парка переходят природные ресурсы, за счет которых существуют районы: леса и земли сельскохозяйственных предприятий, являющиеся источником материальной прибыли как района, так и местного населения.

Еще одной причиной нежелания организовать национальный парк на подвластной территории является боязнь представителей администрации районов потерять контроль над частью вверенной им территории и им придется согласовывать деятельность по благоустройству района с администрацией национального парка, т.е. подчиниться людям "со стороны". А так как глава района является избранником населения этого района, то, как следствие, в этот конфликт вовлекается и местные жители, особенно, если они не привлекаются администрацией парка к процессу его создания.

В нашей стране до недавнего времени существовали только заповедники. Для большинства людей это закрытая территория. И, как отметил начальник управления национальных парков Федеральной службы лесного хозяйства России Валерий Соловьев, «обносишь забором, замок - на ворота и табличку "Вход запрещен". А дальше отлавливаешь любого, кого встретишь на заповедной территории» ("Российская газета", 21.02.97). Но с национальными парками дело обстоит иначе, к сожалению, люди этого до сих пор не знают. И, опасаясь "остаться не у дел", местное население также выступает против создания парка.

Главная причина такого нежелания - опасение местного населения, что доступ к природным ресурсам будет закрыт. Ведь именно эти ресурсы являются для большинства из них основным источником существования. Люди собирают грибы, орехи, ягоды, ловят рыбу не только для личного потребления, но и на продажу. Особенно это касается ягод и грибов. В летне-осенний период лесам наносится огромный вред вследствие их посещения большим количеством людей. Летом с территории Калужской области тоннами вывозятся грибы-лисички, скупаемые у населения. Вдоль автотрасс Москва-Киев и Москва-Рославль продается бесчисленное множество лесных ягод и грибов.

Еще одна причина негативного отношения к организации парка - боязнь сельских жителей, что они перестанут быть хозяевами земли, которую они унаследовали от своих предков. Боясь, что им начнут указывать, где пахать и где устраивать сенокосы. Крестьяне, прожив на этой земле всю свою жизнь, не желают менять уклад своей жизни и способы хозяйствования. И, конечно же, большинство из них будет прислушиваться к мнению главы района, который является их избранником.

Результатом негативного отношения местного населения к организации и деятельности национального парка является нежелание руководителей сельскохозяйственных предприятий передавать свои земли в пользование парку и даже включать их в его границы. Это происходит из-за опасения потерять контроль над землей, потерять источники существования из-за боязни, что вводимые национальным парком ограниче-

ния приведут к частичному или полному прекращению функционирования данного предприятия и, как следствие, люди останутся без работы и без средств к существованию.

Не последнюю роль в формировании отношения к национальному парку играют общества охотников и рыболовов, охотхозяйства.

Изъятие земель охотхозяйств также приводит к возникновению конфликтов. Со стороны охотников зачастую высказывается недовольство запретом охоты на все виды животных на территории национального парка. Их мнение сводится к тому, что нельзя полностью запрещать охоту, что они прекрасно понимают значимость охраны фауны парка и прилегающих территорий, но ведь это земли, на которых они охотились всегда и менять этот привычный уклад они не желают.

На территории парка могут возникать конфликты представителей парка с организациями, функционирующими на его территории. Они, конечно же, не такие яркие, как первые три категории, но тоже имеют место. Сюда можно отнести разработку карьеров, нарушение почвенного покрова при строительстве различных коммуникаций и др., причем эта деятельность не согласуется с администрацией национального парка. Многие руководители ДРСУ подобную деятельность не считают нарушением и не ставят в известность представителей национального парка.

«Положение о режиме использования земель, включенных в границы национального парка «Угра» без изъятия из хозяйственной эксплуатации», как и подобные документы других парков, никаких мер, противоречащих природоохранному законодательству РФ не предусматривает и соответствует положениям ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Поэтому возникновение конфликтов при создании национальных парков России обусловлено чаще не юридическими, а социальными факторами.

Нарушение природоохранного режима нарушители чаще всего объясняют своим материальным положением и недостатком средств, например, на законное оформление заготавливаемой древесины. Охота в пределах национального парка порой также объясняется недостатком средств на существование, но при этом у охотников изымается оружие стоимостью не одной тысячи рублей.

В результате природным комплексам наносится ущерб, который может быть восстановлен спустя не одно десятилетие, а самому парку - ущерб материальный. Подтверждением этому служат протоколы о нарушении природоохранного режима.

Зачастую население, проживающее на территории планируемого национального парка, не вовлекается в процесс его создания и управления. Это является одной из главных причин возникновения конфликтных ситуаций.

Национальный парк «Угра» - типичный пример несовременно отработанной политики организации ООПТ в России. Немногие руководители предприятий, находящихся на территориях, включаемых в границы национальных парков, способны принимать самостоятельные решения, что является следствием

их деятельности в период централизованного управления. Они привыкли получать указание «сверху» и выполнять его, а теперь им надо принимать решения самостоятельно, причем обычно с потерей части подвластной им территории.

С самых первых шагов организации национального парка следует заинтересовать не только руководство районов, включаемых в границы национального парка, но и местное население и учитывать его мнение, вовлекать население в создание различных советов по управлению деятельностью парка, как это происходит в западноевропейских странах. Причем сразу же следует формировать правильное отношение к деятельности национального парка, т.к. обычно главы администраций районов и население ждут чего-то от парка взамен их согласия на его организацию. Ведь район и парк должны сосуществовать, а не считать, кто для кого больше сделал.

По мнению администрации парка, конфликту в Юхновском районе послужили две основные причины: введение природоохранного режима и закрытие охоты. Но в настоящее время этот конфликт почти удалось решить. Результат был достигнут путем многочисленных встреч с населением района, дипломатических уступок со стороны дирекции национального парка, решения возникающих вопросов, проведения научных конференций на территории Юхновского района, в работе которых принимали участие не только представители и историки г.Калуги, но и местные краеведы. Приглашали людей, деятельность которых связана с Юхновским районом, представителей администрации района, губернатора области. В настоящее время лесохозяйственная деятельность парка полностью координирована с интересами района, проводится большое количество совместных мероприятий, инициатором которых выступает только национальный парк.

Ежегодно проходит «Марш парков», во время которого проводятся работы по благоустройству территории национального парка, а также населенных пунктов, расположенных на их территории, но, к сожалению, в этом мероприятии активное участие принимают только дети и сами представители национального парка. Национальным парком также проводится акция по организации общественных работ. Департамент Социальной политики выделяет сумму на организацию работ для безработных, а национальный парк предоставляет такую работу, но, к сожалению, она очень низко оплачивается и в ее выполнении заинтересованы только женщины. В Козельском районе подобная акция проходит по уборке территории очень успешно: организуется транспорт, питание. Руководят работами представители парка. В Юхновском районе желающих поучаствовать в таких акциях, к сожалению, не находится. В данное время там не видят выгоды от сотрудничества с национальным парком. Сейчас открытых конфликтов нет, но высказывается множество отрицательных мнений в отношении деятельности парка.

Например, местные охотники были недовольны тем, что зимняя охота в сезоне 2000-2001 гг. в охотугодьях национального парка не была открыта. Точка

зрения представителей национального парка такова, что разрешение охоты даже на зайца «развяжет охотникам руки» и будет производиться отстрел кабанов, лосей и других крупных животных.

Мы переживаем такое время, когда редко кто из людей делает что-то, не видя в этом личной выгоды. С учетом того, что авторитет национального парка достаточно низкий, ради него никто ничего делать не будет. То есть, большинство из этих охотников рассудят примерно так: «ради чего я буду это делать, чтобы кто-то посторонний с согласия национального парка охотился на территории, где я устрою прикормы». И это опять сводится к вопросу о включении местного населения в деятельность национального парка, а не его отчуждение. Не смотря на то, что, в общем, представители администрации районов не плохо относятся к действиям национального парка. Положение об охранный зоне парка и Положение о режиме использования земель, включенных в границы национального парка «Утра» без изъятия из хозяйственной эксплуатации до сих пор не согласованы и не утверждены. Эколого-просветительская деятельность парка осуществляется эколого-просветительским центром «Зеленый луч». Одним из направлений его деятельности является работа с детьми. Подобная деятельность должна быть одним из основных направлений политики национальных парков России, чтобы через 10 и более лет не пришлось убеждать взрослых людей в целесообразности развития системы ООПТ и организации национальных парков и подобных территорий.

Однако следует отметить недостаток информации о деятельности национального парка и его проектах в областных и районных средствах массовой информации, что является еще одной причиной возникновения конфликтных ситуаций. К сожалению, большая часть населения области, соприкасающаяся с деятельностью национального парка до сих пор не имеет точной информации о его границах, не говоря уже о его деятельности и условиях функционирования.

Выводы

1. Основной причиной конфликтов является опасение администраций муниципальных образований и предприятий потерять контроль над вверенной им территорией, а также часть материального дохода при организации национального парка.
2. Возникновение конфликтов между администрацией национального парка и крестьянами обусловлено боязнью последних потерять свои земли, а, следовательно, средства к существованию.
3. Конфликты между частными природопользователями и национальным парком возникают из-за несогласия первых с режимом особой охраны национального парка.
4. Конфликты между обществами охотников и парком являются также результатом неприятия охотниками природоохранных мер.
5. Основной причиной конфликтов между национальным парком и другими организациями и предприятиями, функционирующими на его территории, является нежелание проводить в последствии рекультивацию нарушенных ландшафтов, платить парку за

использование природных ресурсов и за организацию деятельности на его территории.

Рекомендации

1. Следует вовлекать местное население в процесс планирования, создания национального парка, а для существующих парков - в процессы управления.

2. Необходимо привлекать различные общественные организации в разработку проектов, внедряемых на территории национального парка.

3. Целесообразно создавать советы по управлению парком, в которых должно быть определенное соотношение представителей из числа местного или коренного населения, глав администраций, предпринимателей и других представителей заинтересованной общественности.

4. При отборе персонала национального парка следует руководствоваться не только профессиональными, но и психологическими (коммуникативными) ка-

чествами кандидатов.

5. Очень важно проводить эколого-просветительскую работу, как через средства массовой информации, так и с помощью листовок и собраний и информировать население о деятельности национального парка через средства массовой информации.

6. К проводимым мероприятиям следует активно привлекать детей младшего и среднего школьного возраста.

Благодарности

За ценные замечания и помощь в подготовке рукописи благодарю моего научного руководителя д.б.н., проф. А.А.Никольского. За предоставленные материалы о деятельности национального парка «Угра» благодарю администрацию парка. Центр охраны дикой природы, а также главного специалиста института «Росгипролес», начальника сектора особо охраняемых лесных территорий Ю.В.Добрушина.

ЛИТЕРАТУРА

- Громов В. Охраняется государством. Вход разрешен // Российская газета. 1997. 21 февр.
 Национальный парк «Угра» / Сост. Коршунова Л.А., Новиков В.П. Калуга: «Облиздат», 1998. 28 с.
 Схема организации национального парка «Угра» 412-НП-ОХТ. Т.1 Кн.1. Общая пояснительная записка, 1996.