

*Клоков К. Б., Степанов А. М.*

**Оценка потенциальной конфликтогенности  
в отношениях особо охраняемых природных территорий  
Арктической зоны РФ с местным населением**

**Введение**

Создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) зачастую сопряжено с противодействием со стороны местного населения, включая представителей коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Эта проблематика уже стала темой значительного числа научных работ [1; 2; 4; 5]. В Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ) такие противоречия возникают из-за ограничений, накладываемых статусом ООПТ, прежде всего на рыболовство, охоту и оленеводство. Примерами могут быть проблемные ситуации вокруг национального парка (НП) «Берингия» в Чукотском АО, где наблюдается выраженный конфликт интересов администрации НП и коренных жителей, а также протест коренного населения пос. Варнек против создания НП на острове Вайгач. Как положительный пример можно рассматривать взаимодействие с КМНС заповедника «Ненецкий».

Исследование этих проблемных ситуаций было выполнено авторами по поручению Всемирного фонда природы (WWF) России. Они связаны в первую очередь с отсутствием доверительных отношений и устойчивого взаимодействия между представителями ООПТ и организациями коренных народов, а также представителей других слоев местного населения. Нередко их обостряет позиция местных неформальных лидеров, которые борются с ООПТ, аргументируя свою позицию тем, что последние, не выполняя свои функции по охране природы, в то же время нарушают права коренного населения. В качестве примера частичного решения такого рода проблемы можно назвать ситуацию с проектом создания НП на острове Вайгач в Ненецком АО, который вызвал сильное противодействие местных жителей. Там представители WWF России установили контакты и начали выстраивать взаимодействие с местными сообществами, представителями организаций КМНС и другими заинтересованными участниками конфликтной ситуации. Однако даже при участии сторонних медиаторов изменение негативных установок местных жителей может занять несколько лет.

**Методология исследования**

Национальный парк «Берингия» имеет кластерную структуру и состоит из пяти участков. Исследование проблемной ситуации было проведено в самом южном участке — Провиденском, где в районном центре пгт. Про-

видения — административном центре Провиденского района — находится центральная усадьба НП. Целью исследования было выяснение причин напряженности между местным населением и арктическими ООПТ на примере Провиденского участка НП «Берингия» и поиск путей гармонизации их отношений. Были использованы социологические методы в сочетании с методом этнохозяйственного изучения традиционного природопользования. Основу исследования составили качественные фокусированные интервью с представителями разных слоев местного населения в районе Провиденского участка НП «Берингия», в пгт. Провидения и сельских поселениях Новое Чаплино и Сиреники и с работниками НП «Берингия». Также был проведен контент-анализ документов, отражающих позицию различных участников сложившейся здесь конфликтной ситуации, таких как:

- официальные материалы, представленные на интернет-сайте национального парка;
- материалы проводившихся в Провиденском районе общественных слушаний по вопросам, связанным с функциональным зонированием территории НП, а также в связи с проектом создания вокруг НП морской охранной зоны;
- письма представителей местного населения с жалобами на деятельность НП в различные инстанции и ответы на них;
- интернет-публикации, отражающие развитие данной конфликтной ситуации.

В исследовании была принята рабочая гипотеза о том, что при анализе интересов местного населения в использовании биологических ресурсов его целесообразно разделить на две группы:

- коренные жители — представители КМНС: чукчи и эскимосы. Они занимаются морским зверобойным промыслом (охотой на китов, моржей и тюленей), оленеводством, а также рыболовством — как в море, так и в пресноводных водоемах, сбором диких пищевых растений (не только на суше, но и некоторых видов морских водорослей), охотой (главным образом на мелкую дичь) и сбором птичьих яиц;
- некоренные жители — некоренные старожилы, в основном русские. Для них характерны те же виды биоресурсопользования, за исключением морского зверобойного промысла и оленеводства.

Группы различаются главным образом по этнокультурным стереотипам и менталитету. Различия по особенностям образа жизни в современных условиях не так значительны, как это было в прошлом; кочевой образ жизни сохранился лишь у небольшой группы коренного населения, занятой в

оленоводстве. Существенные различия сохраняются в характере питания, так как коренные жители широко используют в пищу традиционные блюда из мяса морских млекопитающих, а также из некоторых местных растений.

Особое значение для исследования имели различия между этими группами в правах на природопользование. Согласно федеральному законодательству, представители КМНС имеют преимущественное право заниматься охотой и рыболовством. Для реализации этого права в соответствующих законах предусмотрены особые виды использования биологических ресурсов: охота и рыболовство в целях осуществления традиционного образа жизни. Порядок осуществления этих прав расписан в региональных правилах охоты, рыболовства и других нормативных актах. Однако формальный характер применения существующих правовых норм часто приводит к нелепым ситуациям, особенно в рыболовстве. Например, в смешанных семьях, где муж — представитель некоренного этноса, а жена — коренного (таких на Севере очень много), их несовершеннолетние дети по закону пользуются правом на вылов рыбы и добычу охотничьих животных в целях традиционного самообеспечения, но вместе с тем они не могут реализовать это право на законном основании до наступления своего совершеннолетия.

Несовершенство правовых норм, регулирующих использование биоресурсов населением АЗРФ, приводит к тому, что даже в случаях, когда природоохранный режим ООПТ сам по себе никак не затрагивает их интересы, местные жители бывают недовольны самим фактом присутствия на месте их жительства дополнительной контролирующей инстанции, поскольку это вынуждает их соблюдать хотя и законные, но несправедливые с их точки зрения требования правовых норм. По указанной причине в исследовании было уделено специальное внимание выявлению и анализу различий в отношениях с НП коренной и некоренной частей населения.

### **Причины конфликтной ситуации с точки зрения заинтересованных сторон**

Интервью, проведенные в июне 2018 г. в поселках Провидения, Новое Чаплино и Сиреники, показали, что среди как коренной, так и некоренной частей населения по-прежнему много недовольных. Участники исследования не высказывались против необходимости охраны природы в целом и, за немногими исключениями, не были категорически настроены против самого существования НП. Вместе с тем почти все они утверждали, что деятельность парка не столько способствует решению природоохранных задач, сколько создает для местного населения препятствия в природопользовании.

Коренные жители недовольны в первую очередь:

- грубым поведением в отношении коренного населения со стороны некоторых руководящих работников парка, отсутствием с их стороны уважения к первожителям Чукотки;
- ограничениями движения гусеничного транспорта (вездеходов) по тундре, что лишает их свободного доступа к тундровым озерам и рекам для рыболовства;
- ограничениями сбора яиц на птичьих базарах (хотя, согласно новому положению о НП, сбор яиц разрешен, но только под наблюдением одного из инспекторов);
- тем, что парк развивает туристический бизнес для круизных туристов, которые за него платят, и вместе с тем почти не оказывает рекреационные услуги местным жителям, т. е. не организует для них поездки на природу, не содействует в предоставлении транспорта и базы для рыболовства и сбора дикорастущих растений и др.

В целом в сознании коренных жителей образ НП имеет противоречивое содержание. С одной стороны, НП — это организация, которая призвана решать важную для них задачу — сохранять природу их родного края. С другой — положительная роль парка в сохранении природы для них неочевидна, так как природе, с их точки зрения, здесь пока ничего не угрожает.

Кроме того, развивая туристический бизнес преимущественно для иностранцев и богатых россиян, путешествующих на круизных пароходах, НП получает деньги от «продажи» культурных ценностей коренных народов Чукотки, к числу которых относятся не только археологические и культурные объекты, но и сама природа Чукотки. Это также косвенно воспринимается как неуважение к культуре первожителей Севера, которые считают, что НП должен отдавать приоритет развитию экологического туризма и рекреации для местного населения, которое в этом остро нуждается.

Некоренные жители недовольны в основном:

- усилением контроля над любительским рыболовством и охотой на мелкую дичь (кроме полиции и пограничников их теперь контролируют также инспектора НП);
- тем, что коренное население имеет больше прав на охоту и рыболовство, чем они, — такое неравенство они считают несправедливым;
- отсутствием возможности легально (т. е. по платным лицензиям) добывать красную рыбу в удобных для этого местах: на рассматриваемой территории для этого отведено всего два рыбопромысловых участка, один из которых расположен в почти недоступном для рыбаков месте;

- отсутствием возможности заниматься на территории НП спортивно-любительской охотой, в то время как коренные жители имеют право охотиться там в порядке осуществления традиционного образа жизни;
- порядком проведения общественных слушаний, на которых не учитывается их мнение по ограничениям любительской охоты, рыболовства и при определении границ функциональных зон НП;
- кроме того, они опасаются дальнейшего увеличения числа различных запретов на использование биоресурсов в связи с организацией морской охранной зоны, а также того, что создание такой зоны может ограничить возможности добычи полезных ископаемых в шельфовой зоне, а значит, и перспективы экономического развития региона.

Отметим, что хотя вина за все эти неудобства возлагается на НП, на самом деле значительная часть этих вопросов не находится в компетенции парка. Так, НП не устанавливает правила охоты, рыболовства, места расположения рыбпромысловых участков, запрет на использование в тундре гусеничного транспорта.

В критических высказываниях информантов часто присутствовали штампы, основанные на устойчивых социальных мифах, которые в одних случаях имели под собой объективное основание из опыта прошлого, а в других — возникали из домыслов и фантазий. Так, усилия работников администрации НП, направленные на развитие туристического бизнеса, который приносит парку доход, некоторые участники исследования интерпретировали как стремление к их личному обогащению, а заинтересованность в создании морской охранной зоны — как действия, спровоцированные зарубежными агентами в интересах иностранных государств. Некоторые из аргументов, например «экологи — агенты иностранных государств», нашли сторонников и среди наших информантов, что может свидетельствовать о недостаточном уровне экологического просвещения населения Севера.

В формировании таких мифов, по-видимому, значительную роль играют тексты, распространяемые местными неформальными лидерами. Аргументация в них строится на основе наивной (народной) демагогии. Однако незнакомые с экологическими проблемами читатели могут воспринимать ее как систему убедительных доказательств. Приемы, часто используемые в этих текстах:

- логические выводы, сделанные на недостаточных основаниях (когда возможное представляется уже совершившимся фактом);
- апелляция к предполагаемым надуманным мотивам (например, «экологи создают ООПТ, чтоб истратить государственные деньги»);

- противопоставление нормативного поведения реальному: «у коренных народов есть правило — не брать у природы больше, чем нужно» (норматив), «а приезжие часто берут у нее без ограничений» (факт).

Отметим, что развенчание таких мифов может быть довольно сложной задачей, поскольку надуманные положения и логически ошибочные заключения в них перемешаны с объективными фактами и правильными утверждениями.

В целом образ НП в сознании некоренной части населения имеет скорее негативное, чем позитивное содержание. Парк воспринимается как еще один — дополнительный к уже существующим контролирующим инстанциям — способ давления на местное население. Он мешает местным жителям заниматься рыболовством и охотой (т. е. обеспечивать свои семьи продовольствием) и косвенным образом ограничивает их возможности развивать собственный бизнес. При этом НП активно поддерживает явно несправедливый, с их точки зрения, порядок регулирования охоты и рыболовства, при котором преимущества (по их мнению, незаслуженно) предоставляется коренной части населения. Поскольку практическая польза от деятельности НП им не видна, они домысливают, что его администрация, вероятно, преследует какие-то свои утилитарные цели: осваивать государственные средства, заниматься рыболовством и охотой на тех территориях, куда нет доступа для остального населения, получать монопольную прибыль от туристического бизнеса и даже действовать в интересах иностранных государств, ограничивая будущие возможности экономического развития региона (например, установив запрет на добычу полезных ископаемых и плавание судов в прибрежных акваториях путем создания охранной морской зоны).

Все работники НП, с которыми мы общались, выразили понимание проблем взаимоотношения парка с местным населением и готовность способствовать их решению. В ходе интервью они высказали ряд критических замечаний и предложений по улучшению гармонизации отношений между парком и населением. Они отметили, что конфликты с местным населением возникали по следующим причинам:

- при определении границ функциональных зон, еще на стадии проектирования НП, не были учтены интересы различных групп местного населения;
- границы и режим функциональных зон не были заранее согласованы с местным населением;
- руководящие работники НП не пользуются доверием и авторитетом у местного населения;

- местное население не понимает целей создания НП и задач охраны биоразнообразия;
- в НП пока отсутствует стратегия работы с местным населением;
- НП не оказывает в достаточной мере практической помощи местному населению и поэтому не пользуется его доверием;
- консультативно-совещательный орган — Общественный совет при ФГБУ «НП „Берингия“» с участием представителей населения был создан не сразу, а лишь после того, как конфликтная ситуация уже сформировалась, а деятельность совета пока недостаточно результативна.

### Основные выводы

Проведенные интервью, а также анализ полученных на месте и собранных в Интернете документов и текстов позволили сформулировать следующие выводы о причинах недовольства местных жителей парком.

1. Люди ошибочно связывают многие недостатки в управлении ресурсами дикой природы с деятельностью НП. На самом деле эти недостатки связаны с федеральным и региональным законодательством и подзаконными актами, а сотрудники НП только контролируют их выполнение без достаточного учета реальной ситуации. Так, больше всего люди недовольны сложным порядком оформления разрешений на лов красной рыбы, установленным в округе, различиями в правах на охоту и рыболовство между коренными и некоренными жителями, запретом на езду по тундре на гусеничных вездеходах в летнее время. Парк не компетентен решать все эти вопросы, хотя в принципе тем или иным способом мог бы оказать местным жителям содействие в их решении.

2. Местные жители, как коренные, так и некоренные, не мотивированы в отношении необходимости охраны природы. Они не имеют представления об экологической ценности обитающих в их районе видов и о том, какие меры необходимы для их охраны и почему. Почти все респонденты в ходе интервью признавали необходимость охранных мер только для археологических и культурно-исторических объектов. Никто из местных жителей не считает, что их деятельность может нанести ущерб биоразнообразию. Это положение аргументируется тем, численность населения на Севере, а значит, и пресс на дикую природу, теперь значительно меньше, чем в советское время.

3. Местные жители не получают никакой выгоды от того, что НП развивает туристический бизнес. Люди считают несправедливым, что парк эксплуатирует рекреационные ресурсы их региона в своих целях.

4. Местное население (особенно некоренное) испытывает общее недоверие ко всем проектам, которые реализуются по инициативе сверху. Люди не верят, что условия их жизни в результате этих проектов могут быть улучшены. Они считают, что их обманут и обещания не будут выполнены. На утверждение, что новый проект ООПТ никак не ограничит их деятельность, они возражают, что так будет только на первых порах, а со временем законодательство изменится и такие ограничения будут введены. Таким образом, общее протестное настроение по отношению к нововведениям сверху распространяется и на природоохранные проекты.

5. Несмотря на недовольство деятельностью НП, практически все информанты были согласны с тем, что парк, в принципе, необходим, но считали, что его работа должна быть организована по-другому.

6. Протестные настроения поддерживаются активными неформальными лидерами. Они настраивают население против НП, часто используя вперемежку с существенными аргументами наивные демагогические приемы в духе «желтой прессы».

В целом в результате анализа были выявлены две группы причин возникновения и сохранения конфликтной ситуации в отношениях НП «Берингия» с местным населением:

1) общие, не устранимые на локальном уровне. К ним можно отнести несовершенства существующей системы регулирования охоты и рыболовства, которые связаны с недостатками в федеральных и региональных правовых нормах, и недоверие местного населения к проектам, которые реализуются «сверху вниз»;

2) большая группа локальных причин, многие из которых могут быть устранены еще на стадии проектирования ООПТ. Это и слабая мотивация местного населения в отношении необходимости охраны биоразнообразия, и непонимание местными жителями задач ООПТ и специфики их деятельности, и недоверие к проектировщикам ООПТ, и др.

### **Заключение**

Наиболее важный урок, который можно вынести из имеющегося опыта взаимодействия экологов с местным населением как в НП «Берингия», так и в связи с перспективами организации НП на острове Вайгач, — это необходимость более тесных и доверительных контактов, совместного обсуждения спорных вопросов на всех стадиях проектирования и функционирования ООПТ. Необходимость этого в общем виде утверждается всеми, кто занимался анализом проблем отношений ООПТ и местного населения [1–5]. При этом основное внимание уделяется организационной стороне



ко-менеджмента. Наше исследование показало важность социально-психологического подхода с учетом мотивационных установок различных групп населения и работников самих ООПТ, а также субъективного фактора, определяющего доверительный характер взаимоотношений. Важна также форма, в которой ведутся переговоры: недостаток уважительного отношения к коренным жителям не только провоцирует конфликты, но и, по существу, делает невозможным дальнейший конструктивный диалог.

Нет сомнений, что и проектировщики, и руководство и сотрудники ООПТ должны быть более толерантны к менталитету и культуре коренных жителей и с пониманием относиться к интересам в сфере рыболовства и охоты как коренного, так и некоренного населения. Принцип сотрудничества должен заменить принцип контроля. Кроме того, обозначенные выше проблемы приводят нас к выводу о необходимости мониторинга уровня конфликтного потенциала и этносоциальной напряженности в районах совместного проживания КМНС и представителей некоренного населения в связи с деятельностью ООПТ в Арктической зоне РФ.

### Литература

1. Бочарникова А. В. Коренные народы и особо охраняемые природные территории: опыт соуправления природными ресурсами. М. : ЦС КМНС, 2017. 142 с.
2. Бочарникова А. В. Роль традиционных институтов в стратегии соуправления особо охраняемых природных территорий Приморского края // Биосфера. 2017. Т. 9. № 1. С. 71–78.
3. Организация устойчивого жизнеобеспечения населения в национальных парках России: концептуальные основы и практическое руководство. Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России. М. : Центр охраны дикой природы. 2002. В. 9. 92 с.
4. Поддубиков В. В. Коренные народы на пути устойчивого развития: традиционное природопользование и проблемы сохранения природно-культурного наследия (опыт Алтае-Саянского экорегиона) // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 3(11) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korennyye-narody-na-puti-ustoychivogo-razvitiya-traditsionnoe-prirodopolzovanie-i-problemy-sohraneniya-prirodno-kulturnogo-naslediya> (дата обращения: 27.04.19).
5. Поддубиков В. В. Традиционные формы природопользования коренного населения в контексте проблем управления особо охраняемыми природными территориями Алтае-Саянского экорегиона // Проблемы сохранения, использования и охраны культурного и природного наследия при реализации программ и проектов развития Сибири и Дальнего Востока. В. 2. Томск : ТГУ, 2008. С. 191–197.