

МИНИСТЕРСТВО  
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(Минприроды России)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК  
«КЕНОЗЕРСКИЙ»  
(ФГБУ «Национальный парк «Кенозерский»)

набережная Северной Двины, 78, Архангельск, 163000  
т./ф. (8182) 28-65-23, (8182) 28-58-55  
E-mail: director@kenozero.ru  
kadr@kenozero.ru

Н. Н. 2179 № 1037

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю Комитета  
Совета Федерации  
по аграрно-продовольственной  
политике и природопользованию

А.П. Майорову

Уважаемый Алексей Петрович!

Направляю материалы и предложения ФГБУ «Национальный парк «Кенозерский» для парламентских слушаний на тему «О мерах по обеспечению прав граждан, проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах национальных парков».

**Проблема**

Конфликт интересов местного населения и администраций учреждений, осуществляющих управление ООПТ, провоцирует социальную напряжённость. Но в последние годы он создается искусственно, путем внесения поправок в ряд законодательных актов (ФЗ-33 «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс, Градостроительный кодекс и др.). Эти абсурдные запреты и ограничения не имеют никакого природоохранного значения. При этом они не просто ущемляют права и интересы местных жителей, но делают и так непростую жизнь в сельской местности невыносимой. При таком развитии запретительных мер в современном законодательстве протесты населения неизбежны.

Между тем, эффективная работа национальных парков России по сбережению уникального природного и культурного наследия возможна только при сохранении жизни в деревнях, территориально связанных с особо охраняемыми природными территориями. Люди, проживающие на территориях национальных парков, также являются «уникальным наследием», потому что именно их традиционный уклад жизни, формы природопользования, складывающиеся веками, позволили сохранить уникальную природу и самобытную культуру. Это во многом послужило основанием создания национальных парков. Они и есть настоящие коренные жители.

И если до 2013 г. местных жителей, постоянно проживающих на территориях ООПТ и ведущих традиционный образ жизни, можно было относить к коренному населению, то сейчас осуществление традиционных видов природопользования возможно только для КМНС\*.

**\*Ссылка на правовые нормы. КМНС**

ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предусматривает создание зоны традиционного экстенсивного

природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренного населения национальных парков (подп. «е» п. 1 статьи 15). В границах данной функциональной зоны возможно осуществление традиционных видов природопользования.

Но выделение такой зоны на территории национального парка возможно только для коренных малочисленных народов РФ. Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255. В этом перечне нет коренного населения, проживающего на территориях многих национальных парков и ведущих традиционный образ жизни.

Как раньше звучала формулировка о коренном населении  
п. 3 статьи 15 Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"

3. В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

Утратил силу. - Федеральный закон от 28.12.2013 N 406-ФЗ.

### **Последствия исключая из границ ООПТ населенных пунктов.**

1. Возможность исключения из границ заповедников и национальных парков линейных объектов приведет к фрагментарности и разрушению целостности территорий ООПТ, создаст непреодолимые сложности для осуществления государственного надзора в области охраны особо охраняемых природных территорий. Участьются пожары, а браконьеры получают возможность безнаказанно охотиться на животных, например, вдоль дорог. Объекты культурного наследия и культурные ландшафты будут поделены на части, природные комплексы могут быть разрушены.

2. Отнесение вопросов территориального зонирования, градостроительных ограничений для территорий населенных пунктов национальных парков к компетенции органов местного самоуправления неизбежно приведет к деградации историко-архитектурной среды, дисгармоничной застройке исторических поселений.

**Для Кенозерского национального парка (как и многих других национальных парков) дополнительно это означает:**

1. Национальный парк «Кенозерский» включают в свои границы населенные пункты, составляющие каркас историко-культурного и архитектурного наследия, и земли сельскохозяйственного назначения, которые являются основой и неотъемлемой составляющей комплекса ценных культурных ландшафтов. Заметим, что в 2014 г. культурный ландшафт «Заповеданное Кенозерье» включен в Предварительный список ЮНЕСКО.

2. Жители деревень потеряют статус «местных жителей» и ДОЛЖНЫ будут по законодательству получать РАЗРЕШЕНИЕ на посещение территории национального парка. Т.е. станут просто «посетителями», как гости из других регионов со всеми вытекающими последствиями.

3. Откроются возможности для неконтролируемой застройки и скупки земель жителями городов. А это значит — железные заборы, перекрытые подъезды к озёрам и т.д. А самое главное, исчезнет историческая застройка и планировка деревень, а это уже **ощутимые экономические потери для территории и жителей, где туризм — ведущая отрасль экономики.**

4. Согласно ФЗ-33: «1. В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением: 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». Жители вырезанных из границ НП деревень **НЕ ПРОЖИВАЮТ** на территории НП, следовательно, не имеют права осуществлять свою жизнедеятельность в хозяйственной зоне НП. Это фактически лишает их возможности на природопользование за пределами своих населенных пунктов и ставит в положение нарушителя закона при его осуществлении. Кроме того, люди не будут отождествлять себя с Парком, исчезнет чувство ответственности за эту землю и за сохранение ее наследия. В первую очередь, это касается охраны территории. Сейчас более половины нарушений режима ООПТ в Кенозерье выявляется благодаря жителям деревень.

5. Т.к. деревни могут быть выведены из заповедных земель, то Парк будет вынужден сократить свою деятельность, направленную на социально-экономическое развитие поселений. Отсутствие контроля за застройкой деревень, стихийная туристическая деятельность и маркетинговая политика могут нанести ущерб охраняемым на ООПТ объектам. Яркий пример – пос. Листвянка на Байкале, и другие.

В начале апреля т.г. в Кенозерском национальном парке было проведено социологическое исследование на тему «Социально-экономический аспект взаимодействия Кенозерского национального парка и местного населения: текущее положение и перспективы». Один из 70 вопросов анкеты звучал так: «Хотели бы Вы, чтобы Ваш населённый пункт был исключён из границ Кенозерского национального парка?». В результате **87,1 %** из опрошенных ответили отрицательно.

### **РЕШЕНИЕ. Совершенствование нормативно-правовой базы деятельности ООПТ**

Необходимо упразднить ряд необоснованных барьеров и ограничений, в первую очередь – действующих в населённых пунктах, включенных в границы ООПТ, и установить тот же режим природопользования и порядок регулирования земельно-имущественных отношений, что и в других населенных пунктах соответствующих регионов, не входящих в границы ООПТ. В том числе:

#### **1. Строительство.**

а) Внести изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части:

– отмены запрета на предоставление на территориях национальных парков земельных участков для индивидуального жилищного строительства в границах населённых пунктов, включенных в границы ООПТ без изъятия из хозяйственной эксплуатации; одновременно введя норму о возможности предоставления



земельных участков для индивидуального жилищного строительства в границах населённых пунктов, гражданам, постоянно проживающим на территориях национальных парков не менее 5 лет;

б) Внести изменения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части:

– закрепления полномочий федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление национальными парками, на оформление разрешений на строительство, реконструкцию и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства в населённых пунктах (в границах федеральных ООПТ) на основании градостроительных ограничений, установленных Положениями о национальных парках в соответствии с п.14 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

с) Внести изменения в статьи 11 и 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» в части:

– отмены необходимости проведения обязательной государственной экологической экспертизы проектов строительства и реконструкции объектов капитального строительства, относящихся к социальной сфере и расположенных в границах населённых пунктов в составе ООПТ.

## **2. Традиционное природопользование**

На сегодняшний день в России функционируют 56 национальных парков, в границы многих из которых включены водоемы. Однако, современное законодательство и принятый Федеральный закон от 25.12.2018 № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» совершенно не учитывают особый статус включенных водных объектов, и не содержат норм, определяющих этот особый правовой статус. И, как следствие, учреждения, осуществляющие управление национальными парками, лишены возможности регулировать рыболовство в водоемах на собственных территориях. Между тем, рыболовство – один из основных традиционных видов природопользования, являющийся основой существования местного населения в национальных парках «Кенозерский» и «Онежское Поморье».

Отсутствие у учреждений, осуществляющих управление национальными парками, прав организатора и регулятора любительского рыболовства означает:

- у учреждений, осуществляющих управление национальными парками, отсутствует возможность определять научно обоснованные объемы вылова биоресурсов, допустимые виды орудий, а также осуществлять контроль за объемами изъятия водных биологических ресурсов, т.к. согласно ФЗ-166, рыболовство осуществляется свободно и бесплатно;
- учреждения, осуществляющие управление национальными парками, не вправе оформлять разрешения на рыболовство;
- местные жители прибрежных населенных пунктов, рыболовство для которых являлось основой жизни, а озерная рыба – основным источником пищи, не вправе использовать традиционные (сетные) орудия лова;
- в законодательстве отсутствует возможность закрепить приоритетное (исключительное) право на традиционные орудия лова только для местных жителей национальных парков.

**Предлагаемое решение:**

ФГБУ «Национальный парк «Кенозерский» неоднократно выступало на разных площадках с инициативой о наделении учреждений, осуществляющих управление национальными парками, правами организатора и регулятора любительского рыболовства в водоемах на своих территориях, и закрепления в Положениях об ООПТ порядка рыболовства для лиц, имеющих постоянную регистрацию в населенных пунктах, включенных в границы ООПТ (включая ограничения, запреты, виды, размеры и конструкции орудий добычи (вылова) водных биоресурсов водных объектов). К сожалению, данные предложения не были учтены при разработке Федерального закона от 25.12.2018 г. № 475-ФЗ. Проблема правового регулирования любительского рыболовства на водных объектах национальных парков не решена. Пункт 3 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2018 г. № 475-ФЗ предусматривает возможность введения запретов или ограничений осуществления любительского рыболовства на территориях национальных парков. Однако он требует уточнения и развития через внесение следующих дополнений в принятый Федеральный закон «О любительском рыболовстве...»:

а) статью 7 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Ограничения и запреты, виды, размеры и конструкции орудий добычи (вылова) водных биоресурсов водных объектов особо охраняемых природных территорий федерального значения устанавливаются Положениями о соответствующих особо охраняемых природных территорий федерального значения. Положениями об особо охраняемых природных территориях федерального значения устанавливается также порядок рыболовства для лиц, постоянно проживающих на особо охраняемых природных территориях и ведущих традиционный образ жизни»

б) п. 3 статьи 6 изложить в следующей редакции:

«3. Осуществление любительского рыболовства может быть запрещено или ограничено на водных объектах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами.

Осуществление любительского рыболовства на водных объектах, которые расположены на землях особо охраняемых природных территорий возможно только на основании именного разрешения рыбака. Именное разрешение рыбака оформляется государственным учреждением, осуществляющим управление соответствующей особо охраняемой природной территорией федерального значения»

с) статью 13 дополнить абзацем следующего содержания:

«На особо охраняемых природных территориях федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется должностными лицами указанных федеральных государственных бюджетных учреждений, являющимися государственными инспекторами в области охраны окружающей среды».

д) Необходимо зафиксировать право местного населения на традиционное природопользование и в Федеральном законе ФЗ-33 «Об особо охраняемых

природных территориях». В связи с этим п. 1 «е» статьи 15 ФЗ-33 изложить в следующей редакции:

**«зоны традиционного экстенсивного природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также местных жителей, постоянно проживающих в населенных пунктах на территории национального парка и сопредельной с ним, и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования в целях сохранения традиционного уклада жизни местных сообществ».**

### **3. Положения об ООПТ.**

Многие вопросы можно было бы решить в Положениях об ООПТ. Национальные парки расположены в разных физико-географических зонах, каждый из них обладает своей спецификой, а, следовательно, перед каждым национальным парком стоят свои специфические задачи, для выполнения которых учреждения нуждаются в дифференцированных Положениях. Типовые Положения лишают возможности ООПТ эффективно решать поставленные перед национальным парком задачи с учетом индивидуальных особенностей территории, географической, экономической, исторической, культурной и социальной специфики, в первую очередь, для урегулирования взаимоотношений ООПТ и местного населения.

#### **Предлагаемое решение:**

Отказаться от практики принятия типовых Положений об ООПТ. Внести в ФЗ-33 поправку, позволяющую разрабатывать дифференцированные Положения, учитывающие специфику охраняемой природной территории. Положения о национальных парках должны отражать особенности территории, устанавливать режим охраны, необходимый для сохранения и развития конкретной ООПТ.

#### **Заключение.**

Запреты, отсутствие альтернативных источников доходов и занятости для местных жителей, равноправного партнёрства, взаимного учёта интересов между администрациями ООПТ и местными сообществами формирует неблагоприятное социальное окружение заповедных территорий. Это во многом провоцирует нарушение норм природопользования, открывает возможности для манипулирования общественным мнением. Формируется образ особо охраняемых природных территорий как организаций, наносящих урон социально-экономическому развитию регионов. Это во многом дискредитирует государственную политику в области экологии.

Проблем в российской глубинке множество: это и медицина, и образование, и дороги, и авиасообщение с «большой землей», и связь, в т.ч. Интернет, и т.д. Потому и исчезают в России ежегодно сотни сельских населенных пунктов. Деревня теряет людей, происходит отток самой грамотной и молодой части населения. Роль национальных парков России в этой ситуации изменилась, и их значение, особенно для развития провинции, нельзя недооценивать. Они становятся не только хранителями биологического и ландшафтного разнообразия, но и обретают значение градообразующих предприятий, являются ведущими

субъектами социально-экономического развития, центрами реализации стратегии устойчивого жизнеобеспечения, культурными и образовательными институтами. В решении этих задач требуется серьёзная социально-ориентированная на сельское население помощь государства, потому что в этой российской глубинке национальные парки, по сути, выполняют государственные задачи и сохраняют основу всей русской культуры – русскую деревню.

Охрана наследия эффективна тогда, когда она становится понятной, престижной и экономически выгодной местным жителям. Людям должно быть нравственно и экономически выгодно жить на ООПТ, у них должны быть привилегии. По этому пути идет весь мир.

Директор



Е.Ф. Шатковская