

Ю.А. Буйволов

**Как создать план управления
национального парка**

Практические рекомендации

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

К СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ РОССИИ

Выпуск 4

Москва

Издательство Центра охраны дикой природы

2002

ББК 28.088л6

К16

Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации / К16 Авт.-сост. Ю. А. Буйволов.— М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2002.— *** с. — [Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России; Вып. 4.]

ISBN 5-93699-022-2

В книге раскрывается процесс создания плана управления национального парка от возникновения замысла до создания документа. Практические рекомендации основаны на личном опыте авторов по разработке в 1998—2001 гг. подобных документов для национальных парков «Смоленское Поозерье», «Себежский», «Плещеево озеро», «Кенозерский», «Русский Север», «Шушенский бор», «Угра» и Центрально-Лесного и Катунского биосферных заповедников. Обсуждаемые вопросы иллюстрируются примерами из современной практики управления национальными парками.

Издание адресовано руководителям и специалистам охраны природы и заповедного дела, органов власти и управления, а также НГО экологического профиля.

ББК 28.088л6

Научный редактор канд. биол. наук *А. В. Щербаков*

Издание выпущено на средства

Министерства международного развития Великобритании

ISBN 5-93699-022-2

© Коллектив авторов, текст, 2002
© Ю. А. Буйволов, составление, 2002
© Центр охраны дикой природы, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

Благодарности.

Предисловие

Часть I. РАЗРАБОТКА ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Глава 1. Цели, задачи и некоторые особенности разработки планов управления для национальных парков *Буйволол Ю. А.*

1.1 Почему план управления?

1.2 Что такое план управления национального парка?

Глава 2. Структура и содержание плана управления национального парка *Буйволол Ю. А.*

2.1 Структура плана управления

2.2 Содержание разделов

Глава 3. Организация процесса планирования *Буйволол Ю. А.*

3.1 Ресурсы для планирования

3.2 Схема процесса планирования

3.3 Стадии планирования

Глава 4 Участие заинтересованных сторон в управлении национальным парком *Херст Ф.*

4.1 Что такое участие?

4.2 Почему важно участие в управлении национальным парком

4.3 Менеджмент-планы, основанные на участии заинтересованных сторон

4.4 Анализ интересов сторон

4.5 Вовлечение заинтересованных сторон

4.6 Участие в управлении

Глава 5 Методические рекомендации к анализу функционального зонирования территории национального парка и планированию режимных мероприятий *Добрушин Ю. В.*

5.1 Цели и принципы функционального зонирования национального парка

5.2 Разработка предложений по изменению зонирования

Часть II. Составление плана действий, примеры из практики и рекомендации

Глава 6 Разработка плана действий по сохранению природных комплексов и управлению природными ресурсами национальных парков *Буйволол Ю. А. и Колесников Е. Е.*

6.1 Постановка задачи и планирование мероприятий по управлению природными комплексами

6.2 Особенности планирования и проектирования при управлении лесами

6.3 Составление плана управления для водно-болотных угодий.

6.4 Планирование в целях сохранения и улучшения условий обитания и воспроизводства особо ценных видов.

Глава 7 План действий по сохранению объектов историко-культурного наследия в национальных парках *Кулешова М. Е.*

7.1 Общие положения

7.2. Характеристика основных историко-культурных особенностей территории

7.3 Анализ и оценка состояния историко-культурного наследия

7.5 Программа работ по охране, восстановлению и использованию историко-культурного наследия

Глава 8 План действий по совершенствованию службы охраны в национальном парке *Буйволол Ю. А.*

8.1 Значение и функции службы охраны в управлении национальным парком

8.2 Анализ деятельности службы охраны.

8.3 Планирование охранной деятельности.

Глава 9 План действий по организации регулируемого туризма и отдыха *Тарасов С. Н.*

9.1 Значение регулируемого туризма и отдыха для развития территории национального парка

9.2 Оценка текущего состояния развития туризма и отдыха в национальном парке

9.3 Цели и задачи в области туризма в национальном парке

9.4 Рекомендации по планированию деятельности учреждения национального парка в области развития регулируемого туризма и отдыха

9.5 Рекомендации по планированию развития регулируемого туризма и отдыха, осуществляемого партнерскими организациями

Глава 10 План действий по экологическому просвещению *Буйволол Ю. А.*

10.1 Цели и задачи экологического просвещения

10.2 Выбор форм и методов работы

Глава 11 Использование результатов научно-исследовательской деятельности при планировании. *Буйволол Ю. А.*

11.1 Место и роль научно-исследовательской деятельности в национальных парках

11.2 Цели и задачи планирования научных исследований и мониторинга

11.3 Виды и составные части научно-исследовательской деятельности в национальных парках

11.4 Рекомендации по планированию научно-исследовательской деятельности

Заключение

Литература

БЛАГОДАРНОСТИ

Выражаем глубокую признательность всем тем, с кем коллективу авторов довелось работать и благодаря кому получили распространение многие идеи, нашедшие отражения в данной книге, а также появилась сама возможность создания такого рода издания. Во многом это осуществилось благодаря усилиям и стараниям *Джонатана Раджа* и *Евгения Шварца*.

Мы глубоко признательны всем нашим коллегам, как прежним, так и настоящим, чья приверженность идеям, изложенным в этой книге, а также стремление оказать помощь друг другу позволили преодолеть возникавшие в процессе совместной работы трудности: руководителю программы *А. Р. Григоряну*, специалистам Центра охраны дикой природы *С. И. Дёмину* и *М. Ю. Травкиной*, консультантам *Б. Б. Дедову*, *Т. А. Румянцевой* («Росгипролес»), *А. В. Рыбакову* (Фонд местных инициатив), коллективам планирующих команд национальных парков «Кенозерский», «Плещеево озеро», «Шушенский бор», «Себежский», «Смоленское Поозерье», «Русский Север» и «Угра».

Особую признательность за плодотворное сотрудничество и готовность воплотить в жизнь заложенные в планах идеи хочется выразить директорам национальных парков: *Д. С. Безобразову*, *С. М. Волкову*, *Ю. А. Жубрилову*, *В. П. Новикову*, *В. А. Толмачеву*, *Ю. А. Чаплину*.

Многие замыслы не были бы осуществлены, а идеи не нашли бы своего воплощения без знаний и опыта, помноженных на энергию и искренность, директора национального парка «Кенозерский» *Е. Ф. Шатковской*.

Мы весьма признательны *С. А. Фетисову* (национальный парк «Себежский»), *Д. Л. Кацу* (национальный парк «Русский Север») и *Н. В. Кулагиной* (национальный парк «Плещеево озеро») за щедрый обмен мыслями и идеями, за неформальное отношение к работе и постоянную поддержку.

При реализации данного инновационного проекта по разработке и реализации менеджмент-планов для национальных парков мы ощущали постоянную помощь и поддержку сотрудников Группы управления проектов Глобального экологического фонда «Сохранения биоразнообразия Российской Федерации»: менеджера проекта — *Е. А. Арманд*, сотрудников — *И. Ф. Куприяновой*, *И. В. Чебаковой*, *Т. С. Боссерт*.

Для нас было очень важно использовать зарубежный опыт составления подобных документов, в чем неоценимую помощь нам оказали *Майкл Дайер*, *Найджел Хантер* (Великобритания) и *Йоуко Хогмандер* (Финляндия).

Нам посчастливилось получить поддержку и заботу со стороны многих людей, с которыми так или иначе мы встречались на дорогах делового творчества, перечисление всех заняло бы не одну страницу.

Благодарим Вас всех!

ПРЕДИСЛОВИЕ

Для каждого человека, интересующегося природой, историей и культурой Отечества, сегодня стало очевидным, что красота природы, нетронутые или малонарушенные человеком участки земли находятся под угрозой разрушения и исчезновения. Наиболее хрупким оказывается особый колорит этих уникальных мест, привлекающий и завораживающий всякого посетителя.

Для того чтобы сохранить красоту земли, государственными и общественными организациями принимаются различные меры, в частности организуются особо охраняемые природные территории. В этом плане особенно популярными во всем мире и перспективными в России являются национальные парки. Но объявление территории национальным парком еще не означает гарантию ее сохранения. Истинными гарантами сохранности памятников истории и культуры и красоты места являются местные жители, проживающие на этих землях и пользующиеся этими ресурсами. Столь же очевидным является и то, что для сохранения этой красоты необходимо, чтобы благосостояние местного населения напрямую зависело от сохранения привлекательности ландшафта для посещения и отдыха. Чем больше людей заинтересованы и, прежде всего, материально, в сохранении природных и историко-культурных ценностей родного края, тем крепче будет стоять на ногах их охрана. Увязать разные, иногда взаимоисключающие интересы различных сторон к одной и той же территории, соотнести экономическую выгоду отдельных пользователей с интересами всего общества непросто. Для этого, собственно, во всех национальных парках мира и создаются менеджмент-планы. Создание такого плана — сложный процесс взаимодействия различных организаций и граждан, основанный на творчестве, знаниях, и доброй воле.

Данной работой мы хотим оказать помощь сотрудникам национальных парков и специалистам, вовлекаемым в планирование, в создании менеджмент-планов или планов управления этими особо охраняемыми природными территориями. В работе понятие «план управления» используется наравне с англоязычным термином «менеджмент-план» (Management Plan) как полностью ему тождественное. Наши рекомендации основаны на опыте разработки планов управления следующих особо охраняемых природных территорий: национального парка «Смоленское Поозерье», Центрально-Лесного государственного природного биосферного заповедника, государственного природного биосферного заповедника «Катунский» (планы по этим трем территориям были подготовлены в 1999 г. при поддержке Британского фонда

«Ноу Хау»), национальных парков «Кенозерский», «Шушенский бор», «Себежский», «Плещеево озеро» и «Русский Север» (подготовлены в рамках проекта «Сохранение биоразнообразия Российской Федерации» Глобального экологического фонда в 2001 г.). Кроме того, в 2001 г. при апробации Стратегии управления национальными парками России был разработан план управления национального парка «Угра» и пересмотрен план управления национального парка «Смоленское Поозерье».

При разработке планов и подготовке рекомендаций мы стремились к тому, чтобы максимально использовать как отечественный опыт планирования и проектирования, так и международные наработки в области разработки менеджмент-планов для природных территорий, особое внимание уделяя опыту стран бывшего СССР, в частности, Эстонии (Guidelines..., 1998). Вся работа по подготовке планов управления строилась как коллективный творческий процесс, основанный на командном взаимодействии основных разработчиков планов и вовлечении в планирование широких слоев заинтересованных лиц, руководителей государственных органов управления и органов местного самоуправления.

Предлагаемые вниманию рекомендации представляют собой развитие и дополнение основных положений и принципов управления, изложенных в Стратегии управления национальными парками России. В Стратегии записано, что планы управления должны стать механизмом реализации Стратегии на уровне каждого парка. Это достигается через разработку планов для каждого национального парка на основе общего подхода и рекомендаций Стратегии.

Предлагаемое издание состоит из двух равнозначных и взаимосвязанных частей. В первой части изложены общие рекомендации по разработке плана управления национального парка. Эта часть подразделяется на пять глав. В первой главе дана общая информация о плане управления национального парка и его основных задачах. Во второй главе приведены рекомендуемая структура и примерное содержание отдельных разделов плана. При разработке структуры мы руководствовались тем, что план управления должен быть представлен в форме, позволяющей заинтересованному лицу получить ясное представление о существе дела, месте и степени своего участия в нем. Для этого, с одной стороны, необходимо стремиться к соответствию плана общепринятым зарубежным форматам, а с другой стороны, учитывать особенности российских национальных парков.

В третьей главе подробно описан процесс создания плана управления, начиная от зарождения идеи и получения задания и заканчивая оформлением всего необходимого пакета документов. Технология разработки плана отработывалась на всех

вышеперечисленных модельных территориях, она основана на вовлечении заинтересованных сторон в управление через участие в планировании. Это необъятная для творчества сфера, и в данной главе изложен лишь наш личный опыт.

Четвертая глава посвящена обоснованию необходимости вовлечения заинтересованных сторон в процесс планирования в национальном парке и управления им. Этот подход признан во всем мире наиболее перспективным и эффективным при управлении охраняемыми природными территориями. В выводах и основных положениях этого раздела учтен не только отечественный, но и международный опыт.

В пятой главе даны рекомендации по адаптивному территориальному управлению, разработке и корректировке планов функционального зонирования территории.

Во второй части изложены рекомендации по составлению планов действий по отдельным видам деятельности государственного учреждения «национальный парк». Каждая из шести глав этой части посвящена одному из направлений деятельности: управлению природными ресурсами, управлению историко-культурными ресурсами, охране, туризму, экологическому просвещению и научно-исследовательской деятельности.

В приложениях приведены таблицы и иной иллюстративный материал, использованный в разработанных планах и облегчающий процесс их создания.

Хочется подчеркнуть, что все материалы приведены «как есть», без теоретических рассуждений о том, что хотелось бы, но, увы, пока невозможно сделать в российских национальных парках.

Мы верим, что атмосфера творчества, сопровождавшая весь процесс планирования, не исчезнет с завершением проектов, а будет и впредь сопровождать управление парками, вовлекая все больше людей в сохранение красоты земли. В этом мы видим залог того, что деньги, отпускаемые на охрану природы, будут потрачены с пользой для сохранения природного и культурного наследия, для общества в целом.

Часть первая.
РАЗРАБОТКА ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Глава 1.

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ПЛАНОВ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

1.1. ПОЧЕМУ ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ?

Для сохранения уникальных и типичных уголков дикой природы, исторических и культурных ценностей необходимо постоянно прилагать специальные усилия, проводить работу по снижению негативного воздействия на эти объекты, предотвращению и уменьшению ущерба от хозяйственной деятельности человека как на данной территории, так и в некотором удалении от нее.

Национальные парки создаются для охраны и рационального использования объектов природы и культуры, составляющих общенациональную ценность, для того, чтобы люди могли получать дополнительные знания и удовольствия от соприкосновения с природой, культурой и историей народа. Здесь должны удовлетворяться разнообразные интересы исследователей, учителей, натуралистов, любителей природы, поклонников отдыха на природе в соответствии с потребностями каждой из этих групп. Активность этих людей не должна угрожать состоянию первичных ценностей территории, в частности, нетронутой природе, ощущению «дикости» мест, красоте ландшафта. То есть, потребности сохранения природы и ее рекреационного использования не должны взаимоисключаться. Для этого необходимо понимание тех мероприятий и действий, которые требуются для устойчивого сохранения ценностей данной территории. Управление может быть эффективным лишь при непрерывном планировании, направленном на постоянное реагирование на изменения, вызванные ходом природных и антропогенных процессов, социально-экономическими и иными причинами.

Планирование основывается на знании объекта и включает анализ его текущего состояния и оценку его изменений, прогноз развития идущих процессов и рекомендации для предотвращения негативного воздействия на объект, улучшения его желательных свойств. Основным результатом планирования выражается в принятии управленческих решений по назначению определенных мероприятий, необходимых для сохранения объекта. Все действия, предлагаемые в плане управления, нацелены на поддержание состояния ценностей территории.

Таким образом, план управления составляется для:

- анализа текущего состояния управляемого объекта;
- выявления проблем, мешающих успешному развитию территории и создающих угрозу сохранению природных комплексов, ценных природных и историко-культурных объектов;
- выделения из них главных и второстепенных;
- определения возможностей управления и поиска решений, исходя из реальной ситуации и имеющихся ресурсов;
- разработки путей и методов решения проблем, снижения и ликвидации угроз.

1.2. ЧТО ТАКОЕ ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА?

План управления национального парка — это официальный документ, определяющий стратегию и план действий по охране и использованию ресурсов национального парка на ближайшие годы. План управления составляется на пятилетний период и регулярно пересматривается. В этом документе обозначены: природные и историко-культурные ценности и достопримечательности, находящиеся в данном национальном парке на сохранении государства; состояние, в котором они находятся в текущий момент; угрозы существованию этих ценностей или их качеству; возможности для улучшения состояния ценностей территории; пути использования этих ценностей без ухудшения их качества.

Традиционное управление заповедниками и национальными парками по принципу «сверху вниз», осуществляемое федеральными органами управления через администрацию этих особо охраняемых природных территорий (далее — *ООПТ*), зачастую недостаточно гибко и слишком медленно реагирует на проблемы местных жителей, а нередко и не замечает этих проблем. Это приводит к тому, что администрации национальных парков оказываются не способными адекватно отвечать на культурные, социальные и экономические стремления местного населения. В свою очередь несовершенство управления, проявляющееся в конфликтах между различными группами интересов и их противопоставлению администрации парка, может привести к чрезмерному использованию бюджетных средств на охранные цели.

Децентрализация процесса принятия решений и подключение местных жителей к планированию и управлению на различных стадиях этого процесса — это путь разрешения потенциальных конфликтов. Именно это понимается нами под термином «участие заинтересованных сторон». Разработка планов управления, *основанных на участии заинтересованных сторон*, может рассматриваться как путь прогнозирования

и превентивного разрешения конфликтов интересов с целью сохранения природных и историко-культурных ценностей объекта, как в интересах местного сообщества, так и общества в целом.

Директор национального парка «Плещеево озеро» Ю. А. Чаплин так оценил значение плана управления: *«Я убежден, что на современном этапе, план управления необходим для выработки и реализации эффективной стратегии охраны природы на всей территории, а изыскание конкретных и реальных механизмов управления приведет к устойчивому развитию территории и рациональному использованию природных ресурсов национального парка. Менеджмент-план является «путеводной звездой» для всех высокоорганизованных предприятий и учреждений, желающих жить и мыслить по-новому... Впервые в процесс планирования деятельности парка были вовлечены представители органов власти и местного самоуправления, населения, землепользователей и заинтересованных лиц, что повысило рост общественной заинтересованности к проблемам ООПТ и послужило началом интеграционного процесса».*

Иными словами, речь идет о государственном плане управления территорией с особыми, четко обозначенными ценностями, законодательно зафиксированными допустимыми формами использования, который направлен на сохранение ее качества, то есть на сохранение (и в отдельных случаях — на восстановление) природных и историко-культурных достопримечательностей. Требования к управлению и формам природопользования в национальных парках изложены в Разделе III Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. Поскольку государство взяло на себя обязательства по сохранению уникальных качеств территории, то и основная роль в создании планов управления, планировании земле— и природопользования в интересах всех граждан страны несет представитель государства — «государственное учреждение национальный парк» (далее — ГУНП). Однако, поскольку на территории парка проживают люди, располагаются или функционируют различные хозяйствующие субъекты, здесь не отменяются и не ограничиваются законодательно закрепленные функции органов местного самоуправления и администрации субъекта Федерации, то управление национальным парком не может замыкаться рамками этого учреждения и в плане управления должны быть отражены все вышеперечисленные особенности.

Таким образом, цель разработки плана управления национального парка — координация деятельности всех вовлеченных в управление данной территорией субъектов так, чтобы уменьшить риски утраты или снижения качества имеющихся здесь природных комплексов и достопримечательностей, а также повысить гарантии сохранения ценностей этой территории.

Наилучшем образом цель может быть достигнута в том случае, если удастся увязать сохранение ресурсов парка с устойчивым социально-экономическим развитием территории. Это существенно повысит гарантии сохранения и будет способствовать эффективному функционированию и развитию управляющей организации.

Глава 2.

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

2.1. СТРУКТУРА ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ

Структура плана управления национального парка отражает важнейшие черты управления этой территорией. Приведенная ниже структура имеет ряд отличий от форматов подобных документов, рекомендуемых международными организациями (см.: EUROSITE, 1999) и используемых в различных странах. Это связано, в частности, с некоторой спецификой управления национальными парками России, при котором администрация национального парка выполняет огромное число задач и несет значительные расходы по поддержанию собственной инфраструктуры. Однако общие принципы формирования, объем информации и последовательность ее изложения соответствуют международным нормам.

Структура плана управления

Предисловие

Резюме

Содержание

1. Основные сведения о национальном парке

2. Природные и историко-культурные ценности национального парка

3. Социально-экономические условия и природопользование

4. Управление национальным парком

5. План территориального управления

6. План действий

7. Мониторинг и оценка

8. Оперативный план реализации

Приложения

2.2. СОДЕРЖАНИЕ РАЗДЕЛОВ

2.2.1. Предисловие

В предисловии описываются подходы к планированию, указываются источники финансирования разработки плана, организации и лица, принимавшие участие в его

разработке и обсуждении, перечисляются совещания, круглые столы и рабочие встречи, которые проводились в ходе подготовки данного плана.

2.2.2. Резюме

Этот раздел содержит выводы из всех последующих разделов. В нем в предельно концентрированном виде излагаются важнейшие особенности национального парка, проблемы и перспективы его развития.

Подготовка этого раздела особенно сложна, учитывая то, что его объем не должен превышать трех страниц. Квалифицированно это можно сделать только тогда, когда план уже разработан и определены все основные мероприятия, которые необходимо включить в резюме.

В разделе излагаются:

- а) основные особенности территории, послужившие основанием для придания ей особого природоохранного статуса;
- б) основные проблемы данной ООПТ и угрозы сохранению ее ценностей;
- в) основные направления деятельности и наиболее важные мероприятия по сохранению ценностей территории;
- г) принципы, на основе которых будет осуществляться природоохранная и иная деятельность;
- д) предполагаемый природоохранный, экономический и социальный эффект, а также общие выводы о перспективах развития национального парка.

Лучше всего, если в резюме будут повторены ключевые фразы соответствующих разделов. При подготовке резюме следует учитывать, что для многих людей, особенно принимающих решения, знакомство с менеджмент-планом будет ограничиваться чтением только этого раздела.

2.2.3. Основные сведения о национальном парке

Данный раздел включает информацию, которая существенно не меняется со временем, но необходима для планирования. К ней относятся:

- Описание местоположения территории, ее площадь, географические координаты, а также высота над уровнем моря и перепад высот. Здесь же приводится общая физико-географическая характеристика.
- Цели и задачи, сформулированные и утвержденные в Положении о данном национальном парке.

- Статус территории в соответствии с российским законодательством и другими законодательными актами и программами, как национальными, так и международными*.
- Иная важная информация, характеризующая особую специфику данной территории, например, история организации национального парка.

[Текст сноски] * Например, часть территории национального парка «Кенозерский» является одновременно Ключевой орнитологической территорией (Important Bird Area) всемирного и общеевропейского значения. Территория этого парка представлена уникальными культурными ландшафтами и начат процесс ее номинации для включения в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО, как выдающегося образца североевропейского культурного ландшафта, сохранившего культурные традиции и реликтовые формы народного творчества, хозяйствования и природопользования. Данные о статусе и значении территории имеют не только ознакомительный характер, но важны и при разработке планов действий, а также как свидетельство реализации международных программ.

2.2.4. Природные и историко-культурные ценности национального парка

В разделе определяются объекты, составляющие главную ценность и достопримечательность территории, приводится характеристика современного состояния природных и историко-культурных достопримечательностей. Сведения о состоянии объектов сохранения дополняются данными о динамике изменений их состояния, а также анализом и оценкой угроз их сохранению.

Примерное содержание раздела:

Природные ценности

- *Геологические объекты и особенности рельефа*
- *Водные объекты*
- *Природные комплексы*
- *Уникальные природные объекты*
- *Редкие и исчезающие виды растений и животных*
- *Природные ландшафты и их рекреационное значение*
- *Анализ и оценка состояния природных объектов, проблемы сохранения и угрозы*

Историко-культурные ценности

- *Типологическое разнообразие и состав историко-культурного наследия*
- *Единичные памятники и ансамбли истории и культуры*

- *Достопримечательные места и культурные ландшафты*
- *Местное население как носитель культурных традиций*
- *Анализ и оценка состояния историко-культурных объектов, проблемы сохранения и угрозы*

2.2.5. Социально-экономические условия и природопользование

Раздел важен как основа для организации социального мониторинга и мониторинга природопользования. Поскольку национальные парки в той или иной мере выполняют также функцию содействия социально-экономическому развитию, этот раздел крайне важен для планирования развития территории, определения ее места в региональной структуре экономики.

Рекомендуем следующую последовательность изложения материала:

- *История заселения и природопользования.*
- *Современные условия природопользования.*
- *Социально-экономические особенности территории.*
- *Посещаемость территории, анализ состава посетителей.*
- *Антропогенные воздействия, незаконные виды природопользования на территории парка.*
- *Анализ и оценка социально-экономического развития территории.*

2.2.6. Управление национальным парком

В этом разделе излагается материал, связанный с деятельностью государственного учреждения национальный парк по выполнению его основных задач. Обычно материал здесь излагается в следующей последовательности:

- Структура управления и штаты.
- Инфраструктура.
- Охрана.
- Управление природными ресурсами.
- Управление объектами истории и культуры.
- Туристское использование и рекреация.
- Эколого-просветительская деятельность.
- Научные исследования и мониторинг.
- Финансирование.
- Оценка эффективности управления.

2.2.7. План территориального управления

Наиболее наглядной формой подачи информации о территории является карта. К сожалению, на современном этапе наши национальные парки недостаточно оснащены картами и техническими средствами для работы с ними, а также для проведения картографических работ. Мало в парках и специалистов, владеющих методиками картирования и ГИС-технологиями. Это затрудняет как сам процесс планирования, так и разработку плана управления в виде серии тематических карт, которые могли бы наглядно и доступно отразить направления деятельности на ближайшую перспективу с необходимыми комментариями к этим картам.

Подготовка плана управления в виде карт существенно упрощает не только его разработку и ознакомление с ним заинтересованных сторон, но и содействует формализации системы хранения и использования информации. Наиболее близко к решению этого вопроса подошли в «Росгипролесе», выпустив альбомы картосхем по 11 национальным паркам страны. К сожалению, результаты данной работы не получили должного распространения.

Важнейшими картами, включаемыми в раздел «План территориального управления», являются:

1. Ситуационный план, отражающий место национального парка в региональной сети особо охраняемых природных территорий. На этом плане отображаются границы национального парка и его охранной зоны, а также существующие и планируемые ООПТ в окрестностях парка. Если есть реальные возможности и договоренности об изменении границ парка или его охранной зоны, то на плане их также следует указать.
2. Схема функционального зонирования с нанесенными на ней границами зон и наиболее ценных участков, гидрологической и дорожной сетей, объектов базовой инфраструктуры. К карте прилагаются описания режимов зон, подзон или отдельных участков управления.
3. Схемы, иллюстрирующие различные виды деятельности или планируемые изменения в отдельных территориальных подразделениях парка. На карты и схемы наносятся туристские маршруты, места отдыха и размещения посетителей, целевые участки природоохранного управления (такие, как участки восстановления природных комплексов, лесохозяйственной деятельности и др.). Во всех описаниях,

картах и схемах должны быть отражены решения по управлению территорией, охране и использованию ее ресурсов.

2.2.8. План действий

Это важнейшая часть плана управления. В разделе «План действий» излагаются:

- *долговременная перспектива развития национального парка;*
- *четкие и ясные цели и задачи управления на период действия плана;*
- *стратегия достижения поставленных целей,* содержащая описание способов решения поставленных управленческих задач, ожидаемые промежуточные и конечные результаты, а также потребности в материальных и финансовых ресурсах;
- *собственно план действий,* представленный в виде таблиц плана действий, целевых программ и плана мероприятий.

[Текст сноски] * Она может быть изложена как видение или стратегия развития национального парка на перспективу 10 и более лет (такой подход использован в плане управления Кенозерского национального парка) или экологической политики (например, как в плане управления национального парка «Плещеево озеро»).

Финансово-экономическая оценка

Без разработки плана управления невозможно оценить затраты на поддержание охраняемых объектов хотя бы в сегодняшнем состоянии. Финансово-экономические расчеты составляют часть менеджмент-плана, причем расходы должны представляться в соответствии с их важностью и неотложностью. Поиск источников финансирования легче осуществить на основе имеющегося плана управления, в котором они указываются (госбюджет, региональный бюджет, национальные или международные природоохранные фонды, собственные средства, совместные проекты и т. д.). Чем лучше проработан план действий и детализированы мероприятия, тем лучше мы представляем реальные потребности для сохранения природы и тем эффективнее можно распределять дополнительные ресурсы.

Скрупулезность и детальность расчета бюджета плана действий зависит от целого ряда факторов. В первую очередь это связано со сроком, на который планируется бюджет, и с видами деятельности, на которые планируются расходы. Для мероприятий, реализация которых назначена не ранее, чем через год, и которые не подкреплены реальными договорами на финансирование, при расчете бюджета предельной точности не требуется. Важнее будут оценочные показатели, которые позднее, при подготовке заявки на финансирование, можно будет уточнить.

2.2.9. Мониторинг и оценка

В разделе указываются основные результаты и индикаторы достижения поставленных целей и задач, определяются периодичность и методики сбора информации, а также процедура оценки реализации плана.

План действий отражает циклический характер процесса планирования. На протяжении периода его внедрения одни потребности и задачи повторяются ежегодно, другие же задачи имеют узкие временные рамки и решаются посредством серии разовых мероприятий и действий. Эффективность мероприятий оценивается на основе результатов мониторинга, позволяющих определить, достигнута ли поставленная цель и решена ли конкретная задача, или нет.

Новый план должен базироваться на анализе внедрения предыдущего. Это требует не только документирования действий, но и мониторинга реализации мероприятий. Мониторинг позволяет делать выводы об изменениях природной среды, оценивать состояние объектов и определять виды и необходимость проведения дополнительных работ. Основой любого мониторинга являются программа наблюдений и процедура оценки информации. В программе наблюдений по каждому параметру указываются периодичность и срок его измерения, а также методики его измерения и оценки.

Мониторинг реализации плана управления строится на выборе и систематическом слежении за выбранными значимыми параметрами — индикаторами выполнения намеченных задач.

Например, в национальном парке «Угра» проводится работа по созданию устойчивой популяции русской выхухолы в долине р. Жиздра. Результаты обследований показали, что популяция выхухолы находится на критически низком уровне. Исследования, проведенные на территории парка, определили лимитирующие факторы, влияющие на численность зверька. Для сохранения и увеличения численности выхухолы требуется комплекс мер, направленных на более строгую охрану и ограничительный режим использования пойменных озер. Были назначены следующие задания: регламентация посещения озер, прекращение выпаса скота по берегам этих водоемов, недопущение распашки поймы и вырубки кустарника по берегам водоемов; проведение биотехнических мероприятий, в частности — устройство в осенне-зимний период специальных плотиков, чтобы зверьки могли пережить весенний паводок. Отчеты о соблюдении режима и устройстве плотиков сигнализировали о выполнении поставленных заданий. Но наша основная задача не добиться соблюдения

природоохранного режима и построить плотики, а создать устойчивую популяцию на территории парка. Для этого необходимо проведение систематических наблюдений и регулярной оценки, то есть мониторинга за численностью вида. Только после многократного повторения мероприятий, наблюдений и оценки показателей можно подтвердить, что выбранные действия способствуют достижению поставленной задачи. Так в 1997 г., при организации национального парка, в пойме Жиздры насчитывалось менее 150 особей, а в 2000 г. здесь было учтено уже 250 зверьков. В приведенном примере выбран прямой индикатор — общая численность вида, который позволяет нам оценивать успешность мероприятий по увеличению количества животных.

Таким образом, одной установки рабочих заданий недостаточно, требуются индикаторы, которые отражали бы решение поставленной задачи. Полученная по результатам мониторинга и прикладных исследований информация позволяет обосновывать необходимость продолжения назначенных работ по реализации плана или же производить их пересмотр.

2.2.10. Оперативный план реализации

Оперативный план реализации составляется на срок не более одного года. Перед составлением этого плана из программ пятилетнего плана управления отбираются управленческие задачи и намеченные действия, которые необходимо реализовать в ближайшем году. При этом, если по результатам внедрения определены иные пути решения той или иной задачи, эти изменения находят отражение в оперативном плане. Планируемые мероприятия уточняются по бюджету и срокам исполнения. Оперативный план включает план мероприятий, в котором указываются ожидаемые результаты и приводятся календарный план-график выполнения мероприятий и финансовый план. Оперативный план целесообразно оформлять в виде отдельного документа с использованием стандартных форм ежегодного планирования.

2.2.11. Приложения

В основной текст менеджмент плана не должны включаться второстепенные и справочные сведения. Их лучше поместить в приложения.

В приложения целесообразно выносить информацию, которая наглядно демонстрирует особенности национального парка и может быть использована при

проведении мониторинга. Для последующего мониторинга могут быть важны следующие сведения:

- списки видов животных и растений (рекомендуемая форма для составления списков птиц приведена в Приложении 1);
- перечень памятников истории и культуры;
- список публикаций о парке;
- иная важная, но объемная фактическая информация, характеризующая специфику территории.

Глава 3.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ

3.1. РЕСУРСЫ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ

Перед началом планирования необходимо оценить стоимость предстоящих работ и потребность в ресурсах для создания плана. Рассчитываются три основных вида ресурсов:

- человеческий — потребности в соответствующих специалистах;
- материальный — в первую очередь обеспеченность оргтехникой;
- финансовый.

Кроме того, важно учесть, что если сотрудники не имеют достаточного опыта планирования, то требуется значительный резерв времени для обучения персонала.

3.1.1. Сроки выполнения работ

По нашему опыту, на составление плана заповедника или национального парка требуется 14—16 месяцев. Для проблемных территорий и ООПТ площадью более 300 тыс. га для составления плана может потребоваться 18 и более месяцев. В любом случае применительно к территории, для которой менеджмент-план создается впервые, а имеющихся методических материалов и опыта у сотрудников недостаточно, на создание данного документа требуется не менее года. При последующих ревизиях плана сроки могут быть сокращены до полугода и менее. Предлагаемая общая схема процесса создания плана управления национального парка, рассчитанная на один календарный год, представлена в Приложении 2.

3.1.2. Потребности в ресурсах

При расчете финансовых средств на подготовку плана необходимо предусмотреть следующие расходы:

- оплату труда привлекаемых специалистов и сотрудников учреждения;
- дополнительные (сверх текущих) расходы на транспорт, связь и расходные материалы;
- расходы на проведение совещаний, рабочих встреч и круглых столов;
- расходы на создание основы геоинформационных систем (закупку необходимого компьютерного оборудования и программ, заказы и закупку электронных карт, обучение сотрудников, создание первичной базы данных);

— расходы на тиражирование менеджмент-плана и его сокращенной версии.

В смету разработки менеджмент-плана важно включить затраты на изготовление обзорной картосхемы территории парка, содержащей информацию из плана территориального управления.

Технология экологического управления, или экологического менеджмента, охраняемых природных территорий включает три обязательных компонента: планирование, реализацию мероприятий (или — контроль) и мониторинг и оценку успешности реализации плана. На основании этих трех компонентов план на перспективу пересматривается и корректируется. Планирование и мониторинг должны постоянно идти в самой управляющей организации — ГУНП. Сегодня эти расходы не закладываются в государственном бюджете финансирования национальных парков, но говоря о внедрении современных принципов управления, необходимо изыскивать средства и на эти цели.

На основании нашего опыта, можно примерно оценить стоимость разработки и внедрения планов. В среднем стоимость разработки одного менеджмент-плана без учета дорогостоящих и длительных исследований, потребностей развития геоинформационных систем и закупки оргтехники в ценах 2001 г. составляет около 500 тыс. руб. Учитывая, что эти средства требуются один раз в 5 лет, ежегодное увеличение общего бюджета национального парка в этом случае составит от 1 до 5%.

3.2.3. Формирование планирующей команды

Ответственность за разработку плана управления национального парка лежит на его дирекции. Теоретически план управления может написать квалифицированный специалист по планированию и проектированию охраняемых природных территорий или сам директор парка. Однако в этом случае план может быть отторгнут исполнителями. Работает принцип, что планирование тем эффективнее, чем активнее в нем участвуют исполнители. Поэтому очень важно вовлечь в этот процесс весь коллектив организации, чтобы разработка плана управления воспринималась сотрудниками не как очередное дополнительное мероприятие, а как часть их основной профессиональной деятельности по сохранению природного и культурного наследия. Чем выше управленческий ранг сотрудника, тем важнее и больше должна быть доля его участия. Наиболее эффективно планирование осуществляется при создании специальной планирующей команды. Для командной организации работ требуется, чтобы каждый член команды четко представлял свои задачи и область ответственности. Необходимо изначально определить, кто будет непосредственно писать менеджмент-

план и какой его раздел, кто будет формировать планирующую команду, организовывать и вести процесс планирования. Руководитель проекта отвечает за общий ход работ и подготовку предложений директору для принятия важнейших решений в сфере управления (в случае, если руководитель команды не является директором национального парка). Рекомендуются следующие подходы к формированию планирующей команды:

- В команду должны входить руководители и ведущие специалисты учреждения.
- Как консультанты или эксперты по отдельным вопросам управления в планирующую команду должны входить специалисты из сторонних организаций, наиболее компетентные в данных областях.
- Руководство командой или общую координацию работ целесообразно поручать специалисту, уже имеющему опыт природоохранного планирования и составления планов управления. Он может не только существенно помочь в организации процесса планирования, но и крайне важен в качестве «стороннего наблюдателя», заинтересованного в эффективном планировании и способного взглянуть на национальный парк «со стороны».

По отдельным вопросам управления к разработке плана управления могут быть также привлечены специалисты и научные сотрудники иных организаций. В этом случае необходимо четко поставить им задание. В противном случае есть риск, что привлеченный специалист или научный сотрудник будет реализовывать лишь свои познавательные интересы, безотносительно к основной задаче.

3.2. СХЕМА ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ

Общая схема организации работы над планом управления включает пять последовательных логических стадий, различных по совокупности решаемых задач и характеру деятельности. Все эти стадии равнозначны и каждая из них имеет свою специфику. Приводимая ниже схема графически представлена на рис. 1 и выглядит следующим образом:

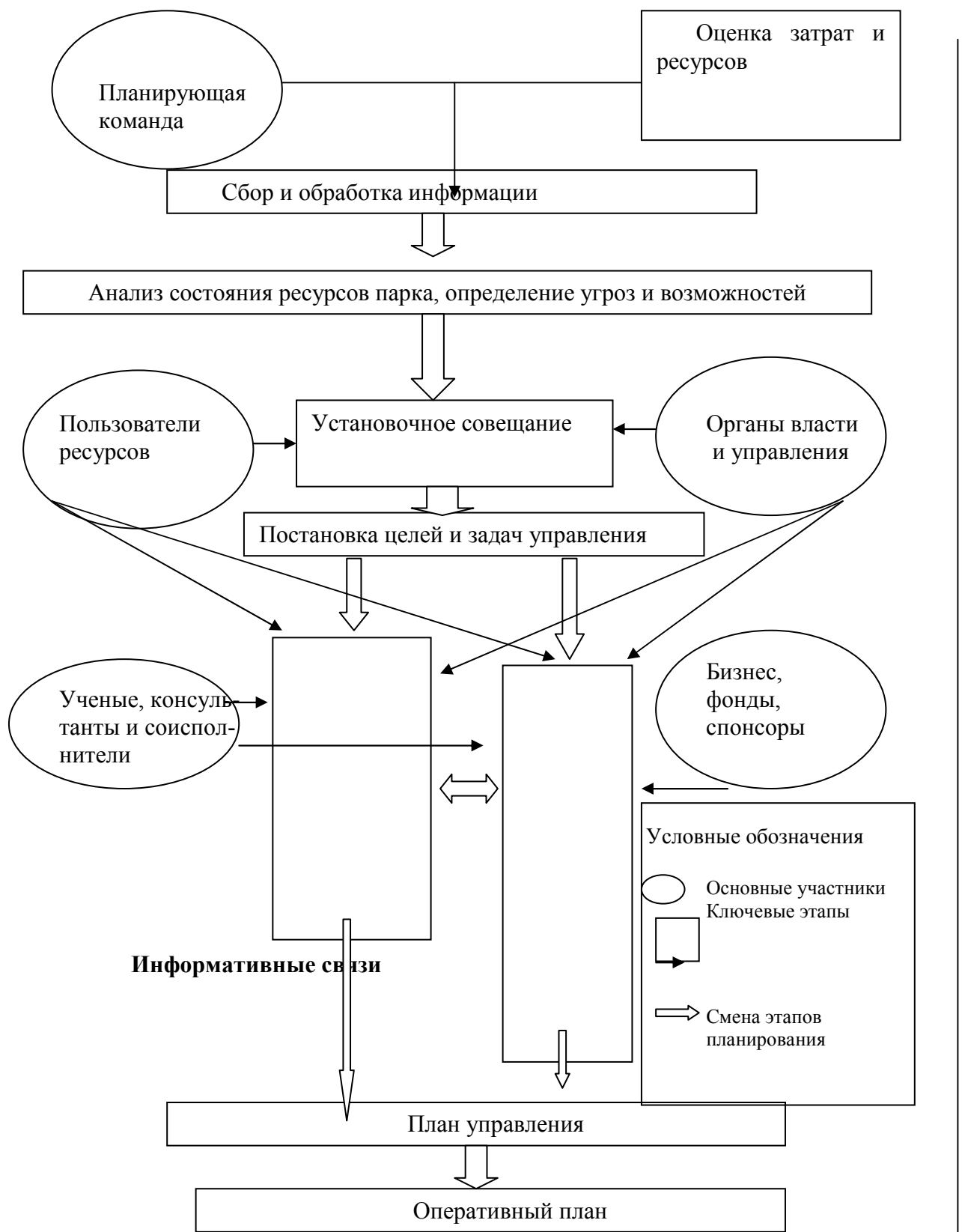


Рис. 1. Принципиальная схема организации процесса планирования

1. *Предварительная стадия, сбор и обработка информации для планирования.*
2. *Целеполагание, включающее:*
 - Анализ текущего состояния.
 - Выбор целей.
 - Формирование стратегий достижения целей.
3. *Составление плана территориального управления.*
4. *Составление плана действий.*
5. *Подготовка и согласование плана управления.*

3.3. СТАДИИ ПЛАНИРОВАНИЯ

3.3.1. Предварительная стадия

После определения ресурсов для составления плана и формирования команды можно приступить к сбору и систематизации необходимой для планирования информации.

Сбор и подготовку информации, необходимой для планирования можно разбить на ряд последовательных шагов:

1. Определить пробелы в знаниях о территории и находящихся на ней объектах, а также недостатка в специалистах по тем или иным разделам, которых придется дополнительно привлечь из сторонних организаций. Если какие-то данные отсутствуют, следует организовать сбор первичного материала или его поиск в других организациях.
2. Провести предварительные переговоры с предполагаемыми привлеченными специалистами и держателями информации. Составить технические задания и договора с теми специалистами, участие которых необходимо на начальной стадии.
3. Подобрать данные и составить основные таблицы, характеризующие текущее состояние национального парка и служащих основой для планирования.

В приложении 3 приведены некоторые формы и образцы таблиц, которые имеются в уже разработанных планах управления национальных парков. Использование данных форм и образцов облегчит сбор и первичную обработку информации.

Количественные показатели, характеризующие состояние природных комплексов, факторы воздействия на них, посещаемость территории и другие важные для планирования данные выбираются из отчетов, журналов регистрации, картотек и иных

доступных источников для их последующего представления в удобном для анализа виде. Если в национальном парке уже имеются соответствующие компьютерные базы данных, то эта процедура может быть пройдена быстрее и эффективнее. Однако трудности нередко заключаются в том, что на сегодняшний день в национальных парках отсутствуют опыт и практика хранения, представления и использования информации о территории. Дирекция парка не располагает в достаточном количестве текстовыми материалами о территории, ее достопримечательностях и о текущем состоянии дел по охране и использованию ресурсов. В условиях, когда материалы территории систематически не подбираются (как, например, по программе «Летопись природы» в госзаповедниках) существует настоятельная потребность в возможно более полном отражении современного состояния национального парка в его плане управления. Из-за этого первые аналитические и описательные разделы будут неизбежно содержать значительный объем информации и потребуют много места для ее изложения (до 100 стр. текста). Нет нужды искусственно сдерживать эту потребность, сокращая объем документа. Ведь первый план управления выполняет еще и дополнительную, инвентаризационную роль, аналогичную «Инвентаризационному тому» Летописи природы в заповедниках. Совместить высокую информативность и наглядность документа можно, если текст заменить табличными или графическими материалами. Таблицы, графики, диаграммы, карты, схемы и рисунки делают документ более компактным, наглядным и удобным для восприятия.

3.3.2. Целеполагание

В системе менеджмента, в том числе и экологического, постановка цели и задач играет определяющую роль.

Цель — желаемый результат деятельности, достигнутый в пределах некоторого интервала времени.

Задача — желаемый результат, достижимый за заданный интервал времени и характеризующийся набором количественных данных или параметров (Сборник..., 1999).

Из определений следует, что цель — более общая категория, чем задача. Но цель может определяться и как задача, если указан срок ее достижения и заданы количественные характеристики желаемого результата. Кроме того, цель достигается в результате решения ряда задач. Задачи можно упорядочить по отношению к цели и, в свою очередь, разбить на более частные, управленческие задачи. В этом кроется свойство множественности целей — каждая цель может быть разложена на

составляющие ее задачи. Для упорядочивания целей организации и ее структурных подразделений рекомендуется моделировать их иерархию, то есть использовать построение древовидного графа, основание которого образуют задачи нижнего уровня или отдельные мероприятия (Чепурных и др., 1997; Буйволов, Григорян, 1999).

Определение целей является наиболее творческой частью процесса планирования и проходит через ряд последовательных процедур:

1. **Анализ текущего состояния** для определения **проблем и конфликтов**, требующих первостепенного внимания и решения.
2. **Выбор целей** через определение возможных путей для решения проблем и разрешения конфликтов.
3. **Формирование стратегии**, включающее описание цели и выстраивание иерархии задач для ее достижения.

Анализ текущего состояния

Определить угрозы ценностям парка и возможности для развития территории можно при использовании различных методов анализа данных, собранных на предварительном этапе.

На основе систематизированных материалов члены планирующей команды анализируют состояние объектов парка и деятельность ГУНП и представляют результаты этого процесса в письменном виде (каждый член команды — по своему разделу). Здесь целесообразно ограничиваться лишь 3—5 последними годами, не углубляясь в историю парка и охраны природы вообще. На этом этапе особенно важна роль консультантов, которые призваны инициировать обсуждение результатов анализа, взглянув «свежим взглядом» на проблемы парка и существующие конфликты. Консультант может добиться активного обсуждения, вызвав «огонь на себя», а именно, прокомментировав полученные группой результаты или подготовив свой вариант анализа, и затем провести обсуждение в команде как результатов, полученных группой, так и комментариев к ним.

Весьма эффективным методом анализа является анализ сильных и слабых сторон, угроз и возможностей, так называемый «SWOT— анализ». Название метода происходит из английской аббревиатуры, первых букв слов — «силы» (Strengths), «слабости» (Weaknesses), «возможности» (Opportunities), «угрозы» (Threats). При проведении анализа последовательно даются ответы на следующие вопросы:

- Каково современное состояние природных и историко-культурных ценностей территории, есть ли положительные (сильные стороны) или отрицательные (слабые стороны) тенденции изменений? Что нужно сделать для улучшения состояния?
- Какие тенденции прослеживаются в деятельности государственного учреждения (сильные и слабые стороны)? Как можно увеличить возможности организации, в частности по управлению природопользованием?
- Какие природные, антропогенные, социальные и экономические процессы, идущие на территории парка или за его пределами, угрожают состоянию его ценностей сейчас и в будущем (угрозы)?
- Какие наблюдаются положительные процессы, и как их можно использовать в интересах сохранения? Какими могут быть пути снижения или ликвидации угроз (возможности)?

Выбор цели

Цель определяет какого желаемого состояния объекта, в данном случае — национального парка, мы хотим достичь в будущем. Для каждого направления, каждой целевой программы предполагается выбор цели, достижение которой обеспечит снятие проблем и разрешение конфликтов. Как правило, можно наметить различные пути для решения одной и той же проблемы. Как определить цель, которая обеспечит реализацию задач национального парка, будет устраивать общество наилучшим образом и позволит привлечь максимум ресурсов? Ведь чем больше людей и организаций будут заинтересованы в достижении поставленной цели, тем больше будет возможностей для привлечения ресурсов и тем больше гарантий, что поставленная цель действительно будет достигнута.

Найти оптимальный путь решения проблемы или прийти к консенсусу в ходе разрешения конфликта можно только в процессе консультаций, привлекая к обсуждению этой проблемы различные заинтересованные стороны. Ведь в принципе, специалисты по планированию и проектированию особо охраняемых территорий (к сожалению, существуют значительные проблемы с подготовкой такого рода специалистов) могут написать план управления за 3—4 месяца. Значительно больше времени в этом случае может уйти на согласование положений этого плана с лицами и организациями, интересы которых будут им затронуты. Участие местных жителей, собственников земли и природопользователей, проживающих на землях, включенных в национальный парк без изъятия, местных и региональных органов власти и управления при разработке этого документа крайне важно не только в политических целях, но,

прежде всего, с чисто прагматических позиций, для экономии времени и сил при дальнейшем согласовании плана и реализации его положений. Для обеспечения участия разнообразных сторон и учета их интересов применяются различные методы (см. главу 4). Для инициирования консультационного процесса на начальном этапе планирования проводится установочное совещание.

Задача такого совещания заключается в определении перспектив и основных направлений развития национального парка. Иначе говоря, что надо сделать для улучшения ситуации в парке. Совещание должно привести к выработке взаимосогласованных позиций и подготовке резолюции, которая поможет определить направления деятельности дирекции национального парка и развития его территории, что и послужит основой для составления планирующей командой плана управления.

Подготовка установочного совещания включает в себя следующие действия:

- Составить список приглашенных лиц из представителей заинтересованных организаций, органов власти и управления, местного населения. Оптимальное число представителей — 30—35 человек.
- Составить программу совещания с таким расчетом, чтобы не менее трети его участников имели возможность высказаться, а их выступления были бы отражены в программе. Кроме того, не менее двух часов потребуется на обсуждение резолюции.
- Подготовить раздаточный материал, в который включить информацию о проекте, результаты анализа, вопросы и предложения, выносящиеся на обсуждение.
- Разослать приглашения и провести предварительные встречи с основными участниками совещания, чтобы объяснить им на словах или на бумаге, почему требуется их участие в совещании. На этих встречах можно определить позиции и мнения данных участников по обсуждаемым вопросам.

Установочное совещание позволяет привлеченным специалистам, консультантам и персоналу парка в течение одного-двух дней разобраться в сложных взаимоотношениях между различными организациями и частными лицами, фермерами и предпринимателями, определить их интересы к территории и возможности сотрудничества. Учитывая недостаточный опыт сотрудников парка, к ведению совещания целесообразно привлекать специалиста по организации подобных встреч (фасилитатора), хотя это может повлечь значительные дополнительные затраты. Решения совещания являются своеобразным «наказом избирателей» команде разработчиков на дальнейшую деятельность по планированию. На следующем этапе,

при организации переговорного процесса необходимо использовать полученные сведения.

Формирование стратегии

В стратегии определяется путь достижения цели. Любая поставленная цель может быть достигнута через решение ряда основных задач, которые, в свою очередь, можно подразделить и на более частные, управленческие задачи, для решения которых необходимы определенные действия и конкретные мероприятия.

Наиболее реальные и взаимоприемлемые для вовлеченных сторон пути достижения целей определяются в ходе консультаций. Инициированный на установочном совещании консультационный процесс должен поддерживаться на протяжении всей работы над планом. Это достигается через сочетание индивидуальной работы специалистов, коллективных обсуждений в планирующей команде и проведение отдельных консультаций, переговоров и рабочих встреч с заинтересованными сторонами. Такие встречи следует рассматривать как часть консультативного процесса. Главные их задачи — обеспечить реальное вовлечение заинтересованных сторон в решение вопросов и убедиться, что процесс планирования следует руководящей линии, принятой на установочном совещании, а если и имеются те или иные отклонения от этой линии, то они не вызывают возражений у участников переговорного процесса.

Чтобы структурировать переговорный процесс, по результатам установочного совещания составляется программа переговоров по важнейшим вопросам управления, образец которой приведен в Приложении 4.

После проведения необходимых встреч, переговоров и консультаций с заинтересованными сторонами можно приступать к разработке стратегий достижения целей — целевой основе будущего плана управления. В целевой основе отражаются основные направления деятельности ГУНП.

При установке и описании основных управленческих задач поможет, так называемый, «SMART-тест» задачи. Его название состоит из первых букв английских слов, определяющих состав задачи (EUROSITE, 1999). Каждая задача должна быть:

Specific — ясной и понятной всем участникам совместной деятельности;

Measurable — измеримой, то есть результат такой деятельности должен поддаваться количественной или качественной оценке;

Achievable — достижимой по времени и обеспеченной ресурсами;

Realistic — реалистичной и ориентированной на конкретные дела («думай глобально, действуй локально»);

Time scale —укладывающейся в определенный промежуток времени.

Формирование цели и стратегии ее достижения можно проиллюстрировать на примере разработки менеджмент-плана Катунского биосферного государственного природного заповедника.

Предварительный анализ, проведенный специалистами заповедника и привлеченными учеными из Биологического института СО РАН, Алтайского и Горно-Алтайского государственных университетов показал, что становление заповедника было сопряжено с целым рядом конфликтов и проблем развития, связанных, в частности, с тем, что территория в биогеографическом плане недостаточно репрезентативна.

Наиболее ценные объекты природы и культуры (например г. Белуха), нуждающиеся в специальном управлении и охране, оказались за пределами заповедника. Кроме того, имелся ряд не разрешимых обычными запретительными методами конфликтов с местным населением, отягощенных национальными взаимоотношениями. В таких условиях было необходимо искать новые пути развития заповедника, иначе его администрация со временем все глубже погружалась бы в болото многочисленных неразрешимых конфликтов. Специалистами и руководителями высказывались различные мнения о судьбе заповедника, вплоть до изменения его границ и даже о ликвидации. Вопросы управления усугублялись неразвитостью научных исследований и мониторинга на территории заповедника.

*Необходимость формирования генеральной линии развития, альтернативной имевшемуся конфликтному состоянию, и явилась основным направлением для всего плана управления. На установочном совещании в сентябре 1997 г. в ходе прямого и откровенного обмена мнениями между представителями заповедника, органов местного самоуправления, государственных природоохранных структур, научными работниками и специалистами лесного хозяйства в качестве альтернативного пути было предложено развитие охраняемой территории как биосферного резервата. Предложение было поддержано участниками совещания и положено в основу его резолюции. Таким образом была определена возможная **цель плана управления.***

После совещания последовала серия рабочих встреч, круглых столов и переговоров, в ходе которых были детально обсуждены вопросы управления территорией в контексте биосферного резервата. Соответствующими специалистами были детально проработаны вопросы территориального планирования и ландшафтного

районирования территории заповедника, разработаны и внедрены программы мониторинга, сформирован план научных исследований с учетом биосферной концепции, уточнен ряд других управленческих вопросов.

С целью сохранения уникальных экосистем Центрального Алтая, развития научных исследований, формирования системы экологического мониторинга, повышения культуры природопользования и для решения региональных проблем развития в основу менеджмент-плана государственного природного заповедника «Катунский» была положена концепция биосферного резервата программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», и рекомендации Севильской стратегии для биосферных резерватов.

*Таким образом, весь создаваемый план управления, по существу, являл собой качественное и количественное описание **стратегии формирования биосферного резервата.***

Ныне Катунский заповедник является 22-м биосферным резерватом ЮНЕСКО на территории России и первым, включенным во Всемирную сеть биосферных резерватов после принятия Севильской стратегии в качестве основного целеполагающего документа по развитию этой сети.

После установки целей и задач будущего плана можно приступить к написанию первых четырех глав, составляющих его описательно-аналитическую часть.

На совместных заседаниях рабочей группы и сотрудников администрации национального парка проводятся обсуждения разделов плана, результатов анализа и оценки состояния парка. Эти обсуждения помогают сформировать у членов планирующей команды и сотрудников парка целостное представление о территории, целях и задачах государственного учреждения национальный парк. В ходе совместной работы у коллектива формируется **в#идение** национального парка, роли ГУНП в развитии этой территории. **В#идение** — это образ будущего развития национального парка, каким его хотят видеть сотрудники этого учреждения. Формирование **в#идения** в команде — сложный психологический и познавательный коллективный процесс. Основой **в#идения** является Стратегия управления национальными парками. В ней изложены основные рекомендации по управлению национальными парками. Но для каждого парка в зависимости от его природных и историко-культурных особенностей, регионального и местного законодательства, социально-экономических условий, сложившихся взаимоотношений и т. д. желательный образ может быть своим. **В#идение** формируется в процессе проведения анализа, подготовки и обсуждения

описательной части плана управления, а также в ходе консультационного процесса — на совещаниях, переговорах и круглых столах. Формированию видения будут способствовать и различные деловые игры, ориентированные на командное взаимодействие и отход от стереотипов. Особенности каждого национального парка будут проявляться и в детальной структуре отдельных разделов плана управления.

К сожалению, недостаток информации об объектах национального парка, а зачастую и недостаток знаний по важнейшим вопросам сохранения ценных объектов не позволяют провести описание желаемого состояния объекта сохранения и, соответственно, с необходимой точностью описать цель как желаемое состояние таких объектов, в первую очередь — природных. Однако более частные задачи, такие как состояние социальной среды, организация охраны, снижение антропогенных нагрузок могут быть описаны количественно.

В итоге, по окончании этапа мы должны ответить на вопрос: **«Что надо сделать?»**

3.3.3. Составление плана территориального управления

Подходы к территориальному планированию

На этом этапе сформулированные ранее общие цели и основные задачи рассматриваются в их реализации на определенной территории. Как правило, в ходе консультаций и переговоров с заинтересованными сторонами выдвигается ряд предложений по изменению территориальной организации парка. Предложения обычно заключаются в оптимизации границ парка, внесении корректив в схему утвержденного функционального зонирования, изменении режимов охраны и использования отдельных функциональных зон и их участков, создании охранных зон. Варианты по изменению территориальной организации основываются на оценке современного положения, состояния и динамики природных комплексов, возможностей поддержания режима охраны и использования, структуры природопользования, а также планов и потребностей местного развития (см. главу 5).

Процесс принятия решений по плану территориального управления идет аналогично формированию стратегии, это можно показать на примере плана управления национального парка «Кенозерский».

*Одна из существенных природоохранных проблем парка — сохранение прилегающих к границам парка лесоболотных участков, являющихся Ключевой орнитологической территорией России международного значения (см. пункт 6.1.4). Из материалов **анализа** следовало, что «вне границ парка оказались крупные*

лесоболотные массивы, примыкающие к парку с севера-запада, северо-востока и юго-востока. В силу исторических и природных обстоятельств степень антропогенной нарушенности их низка. Благодаря этому они отличаются естественным биологическим разнообразием. Большая часть этих лесоболотных комплексов находится в водосборных бассейнах крупнейших озер — Лекимозера и Кенозера. Происходящее вовлечение этих территорий в промышленную эксплуатацию (1-й этап — освоение лесных ресурсов, в дальнейшем освоение минеральных ресурсов) может повлечь деградацию озерных и лесоболотных экосистем парка. Границы парка должны охватывать основные водосборные бассейны и проходить по ландшафтным рубежам (ландшафтно-бассейновый подход)».

Несмотря на то, что включение этих территорий в границы национального парка было предусмотрено государственной программой развития заповедников и национальных парков, положительного решения не принималось. На установочном совещании было предложено организовать заказники на пограничных с парком территориях и утвердить охранную зону. «Обеспечить сохранение природных комплексов прилегающих к парку территорий, в первую очередь — бассейна Лекимозера и приоритетных болотных массивов путем создания сети ООПТ (заказников и памятников природы), организации охранной зоны или расширения территории парка» (из резолюции совещания). И хотя в резолюции сохранилась возможность расширения территории парка как альтернатива созданию сети ООПТ, стало ясно, что включение этих территорий в состав парка в ближайшей перспективе нереально. Так были **определены возможные пути решения**.

В ходе рабочих встреч и совещаний с представителями леспромхозов и глав органов местного самоуправления, районных природоохранных органов управления определился путь решения проблемы: «Национальному парку #“Кенозерский#” подготовить проект постановления Главы администрации Архангельской области по подготовке и обоснованию материалов по созданию ландшафтных заказников вдоль границы парка в Плесецком районе на основании предложений Института биологии Карельского научного центра Российской академии наук» (из протокола рабочего совещания). В дальнейшем, при использовании проектных материалов и в ходе разработки плана были определены границы заказников, режимы их охраны и использования, сроки и процедура организации. Таким образом было принято решение и определен механизм его реализации.

Проведение переговоров по территориальным вопросам

Перед проведением переговоров и рабочих встреч, в ходе которых предполагается затрагивать вопросы землепользования или сдачи в аренду земельных участков необходимо провести проверку прав собственности и форм пользования и на эти участки, как в границах парка и в его охранной зоне, так и на прилегающих территориях. Здесь особенно важно выявить основных землепользователей и землевладельцев и привлечь их к переговорному процессу, определить источники негативных воздействий на охраняемую территорию. По окончании этого этапа можно будет дать начальные рекомендации по оптимизации зонирования территории. Важнейшим результатом этой фазы планирования следует считать выделение приоритетных участков, наиболее ценных объектов, на управлении которыми следует сконцентрировать внимание.

Наибольшая ответственность руководителя национального парка в отношении принятия решений по вопросам территориального планирования лежит именно на этом этапе. Спорные территориальные вопросы, особенно связанные с перераспределением земли в любом деле являются в итоге самыми главными. При территориальном планировании особенно важно внимательно рассмотреть возможные альтернативы в решении спорного вопроса. Среди них наиболее типичны следующие:

— попытки увеличить площадь национального парка за счет прилегающих территорий или поиск иных способов сохранения природы за пределами парка, чтобы снизить отрицательное воздействие антропогенных факторов из вне;

— вовлечение земель, включенных в границы парка без изъятия, в сферу сохранения природных и культурных ценностей парка или сосредоточение усилий только на землях, переданных в пользование ГУНП.

Какая форма охраны прилегающих территорий наиболее реальна и отвечает сложившимся условиям и достижима? Нужно ли пересматривать схему функционального зонирования или сосредоточить усилия на гибком территориальном управлении им и на изменении режима природопользования в рамках существующей и закреплённой Положением схемы?

На современном этапе становления российских национальных парков мы считаем нецелесообразным в рамках разработки плана управления заниматься формулировкой новых вариантов функционального зонирования территории парка. Важнее выявить противоречия между утверждённой схемой функционального зонирования территории национального парка и ее реальным использованием, определить конфликтные ситуации, как существующие, так и предполагаемые, а затем на базе этих данных выделить на карте приоритетные участки управления. Для каждого такого участка

следует сформулировать управленческие задачи, нацеленные на решение имеющихся и предполагаемых конфликтных ситуаций, противоречий утвержденным нормативным документам (в том числе — утвержденной схеме функционального зонирования) и реальной ситуации.

Большинство спорных территориальных вопросов и проблем развития упираются не только и даже не столько в научное обоснование, сколько в знания и опыт руководителя, его команды и наличие объективной информации. Первый удар по идеальным целям наносится здесь, при столкновении интересов различных пользователей, собственников и владельцев.

На этом этапе мы отвечаем на вопрос: «Где это надо сделать?»

3.3.4. Составление плана действий

Этот этап подытоживает процесс планирования и здесь требуется сформулировать полный и развернутый ответ на основной вопрос плана управления: **«Как будут охраняться и использоваться природные и историко-культурные ценности территории?»**

К завершению этого этапа следует принять решения о практических действиях по материально-техническим и финансовым потребностям развития, экологическому просвещению, инфраструктуре, туризму, использованию ресурсов, бюджету, финансированию и способам управления и определить действия, благодаря которым можно увеличить общественную поддержку и международное признание национального парка. На этом этапе идеальные цели, амбициозные идеи и смелые решения могут или найти поддержку и возможность для реализации или будут отвергнуты в соответствии с реальными обстоятельствами.

К началу работы над планом действий у планирующей команды уже формируется общее видение национального парка, которое позволяет принимать согласованные решения при разработке плана действий. Далее планирование может идти отдельно по каждому из направлений. Для этого из сотрудников национального парка, привлеченных специалистов, консультантов и представителей заинтересованных сторон по отдельным вопросам управления формируются рабочие группы. В ходе взаимных консультаций, обсуждений и переговоров на базе обозначенных стратегий достижения целей, отраженных в целевой основе плана (см. пункт 3.3.2), составляются программы мероприятий с обозначенными требуемыми ресурсами, партнерами и соисполнителями. Схема разработки плана действий представлена на рис. 2.



Рис. 2. Схема разработки плана действий

При разработке плана действий от планировщиков будет особенно требоваться умение общаться с людьми, такт и сила убеждения. Ведь с одной стороны, необходимо убедить руководство различных организаций, потенциальных спонсоров и инвесторов, распорядителей финансов, органы государственного управления в том, что надо делать именно это, здесь и сейчас. А с другой стороны, необходимо найти контакт с возможными исполнителями, предпринимателями и местными жителями и добиться их готовности участвовать в тех или иных мероприятиях. Успех разработки и реализации плана действий во многом будет зависеть от того, насколько убедительно планирующей команде удастся донести свое видение проблемы до исполнителей.

Проблемы в планирующей команде могут возникнуть, когда столкнувшись с трудностями поиска взаимопонимания у сотрудников ГУНП опускаются руки и звучит вопрос: «А для чего тогда вообще планировать, если никто не дает денег?» На такой вопрос можно ответить, что гарантировать можно лишь то, что без плана денег не дадут. Чем ближе к цивилизованному рынку, тем абсолютнее становится это правило, уже применяемое в Бюджетном кодексе — если руководитель не знает, для чего ему нужны деньги (а именно этот вопрос описывается в менеджмент-плане), то шансов получить средства у него нет никаких.

В качестве формы представления плана действий удобно использовать структуру целевых программ, разделенную по профильным направлениям деятельности национального парка: охрана, управление природными ресурсами, управление культурными ресурсами, туризм, эколого-просветительская деятельность.

Разработка и оформление целевых программ

В отличие от традиционных планов мероприятий, создаваемых отдельными ведомствами и учреждениями целевая программа изначально предполагает мобилизацию ресурсов всех заинтересованных в достижении поставленной цели сторон: хозяйствующих субъектов, организаций, органов власти и управления и др. Цель программы может быть выгодна и понятна и, соответственно, поддержана участвующим в ней организациям только в том случае, если ожидаемый результат будет точно описан.

Для разработки плана действий через структуру целевых программ предлагается следующая последовательность:

- Определите перечень целевых программ, в котором каждой поставленной крупной цели будет соответствовать своя целевая программа.

- Разложите цель каждой программы на основные задачи. При этом решение каждой основной задачи, как правило, достигается через решение более частных, управленческих задач. Разбейте каждую основную задачу на управленческие задачи. Описание каждой управленческой задачи должно начинаться с глагола действия. В отдельных случаях для решения основной задачи может оказаться достаточным проведение лишь одного мероприятия.
- Оцените время, необходимое для выполнения каждой управленческой задачи, проверьте, хватит ли вам его.
- Оцените и опишите материальные, финансовые и человеческие ресурсы, необходимые для выполнения управленческих задач.
- Определите, каким образом в выполнение каждой из управленческих задач будут вовлекаться партнеры, соисполнители и иные участники.
- Проведите консультации с потенциальными партнерами и заинтересованными сторонами.
- Проверьте общий ход работ и последовательность выполнения управленческих задач.

На первом этапе разработки и обсуждения программы основные и управленческие задачи и мероприятия по их достижению можно представить в форме таблицы, называемой «Планом действий» (см. Приложение 5). В этом случае список всех задач становится основным содержанием целевой программы, а каждая задача связывается с соответствующими мероприятиями. Мероприятия выстраиваются в последовательные ряды по срокам и порядку выполнения. В результате для реализации каждой из задач прописывается последовательность выполнения отдельных мероприятий. В плане действий должна просматриваться четкая связь между задачами целевой программы и отдельными действиями.

При окончательном оформлении программы в ее тексте описывается каждая управленческая задача. В описании каждой задачи обосновываются ресурсы, необходимые для ее реализации, излагается ожидаемый результат и приводятся индикаторы, по которым этот результат может быть отслежен. О важности количественного определения результата уже говорилось в пункте 2.2.10. Во второй части данного издания приведены отдельные индикаторы достижения наиболее общих задач управления национальными парками, использованные при составлении планов управления. Принимая в расчет недостаточность знаний об объектах природы не всегда возможно представить результат в количественных показателях, но к этому следует

стремиться. По отдельным направлениям деятельности многие показатели имеют качественный характер либо отвечают принципу «есть» или «нет». Например, судить о вписывании национального парка в социально-экономическую структуру региона можно по тому, отражена ли специфика территории в районных или региональных программах социально-экономического развития или нет.

Удобство оформления плана в виде набора целевых программ по отдельным направлениям помимо наглядности и системности представления, состоит еще и в том, что каждая целевая программа может быть оформлена в виде отдельного самостоятельного документа и передана для реализации или на финансирование в соответствующие ведомства, органы власти и управления. В этом случае для каждой программы необходимо составить паспорт и дополнить его кратким описанием (резюме) и финансовым планом. Образец формы паспорта программы и финансового плана представлены в Приложениях 6 и 7.

Целевая программа обязательно предусматривает наличие координатора, то есть орган управления, взявшего на себя ответственность за ее реализацию. Для одних программ, например по сохранению природного наследия национального парка, основным исполнителем и координатором программы будет ГУНП. Для других программ, например по социально-экономическому развитию территории, потребуется привлечение значительного числа соисполнителей, а ее реализация войдет в компетенцию органов местного самоуправления. В связи с тем, что при финансировании национальных парков не предусматривается расходов на социальное и экономическое развитие территории, оптимально, если данная программа войдет составной частью в программу социально-экономического развития региона (субъекта Федерации). ГУНП в данном случае может выступить в роли организатора совместного планирования и выполнять лишь отдельную, усиленную часть общей программы в пределах своей территории и полномочий.

В конечном счете, в ходе совершенствовании планирования весь менеджмент-план может быть представлен как совокупность целевых программ и отдельных проектов, увязанных в единое видение перспектив развития данной ООПТ.

По отдельным видам животных или растений или типам местообитаний, например, водно-болотным угодьям, могут создаваться отдельные, частные программы и проекты, взаимосвязанные с общими целями и задачами управления территорией. Таким образом, менеджмент-план можно определить как **план реализации целевых программ и отдельных проектов.**

3.3.5. Подготовка и согласование плана управления.

Когда все вопросы содержания плана решены, можно приступать к окончательному его оформлению, составлению резюме и сокращенного варианта в виде отдельной брошюры. Этот этап потребует большого объема рутинной работы, но без нее не будет и самого документа, ради которого все и затевалось. Есть немало примеров, когда именно на этой стадии «умерли» грандиозные замыслы. Чтобы такого не случилось, целесообразно привлекать специалистов в области издательского дела (верстальщиков).

На данной стадии нужно выполнить следующие работы:

1. Подготовить и распечатать проект плана управления.
2. Подготовить и размножить сокращенную версию плана управления.
3. Разослать заинтересованным сторонам для ознакомления проект плана или его сокращенную версию.
4. Провести совещания, круглые столы и рабочие встречи.
5. Внести коррективы в документ.
6. Подготовить оригинал-макет плана управления.
7. Изготовить несколько экземпляров плана, согласовать его и передать на утверждение в вышестоящую инстанцию.
8. Изготовить необходимое количество экземпляров документа для его последующего распространения.

Несмотря на то, что план управления — это рабочий инструмент управления, или, как его иногда называют, «настольная книга директора», и что он ориентирован на использование в повседневной деятельности сотрудниками ГУНП, нельзя отвергать и другие важные аспекты предназначения этого документа. План управления позволяет привлекать внимание руководителей региона к территории парка, служит элементом внешнего контроля и оценки эффективности управления, позволяет широкому кругу лиц ознакомиться с тонкостями управления и предназначением национального парка, обеспечивает обмен опытом и распространение лучших примеров практических решений. План управления — это еще и первое, что узнает о парке потенциальный благотворитель. Поэтому необходимо позаботиться о том, чтобы документ был оформлен должным образом, грамотно и аккуратно.

Чтобы план управления сработал в полной мере, требуется приложить определенные усилия для ознакомления с ним наибольшего числа заинтересованных сторон. Необходимо донести до потенциальных партнеров и участников основные

положения этого документа. Для облегчения процедуры ознакомления целесообразно подготовить краткое изложение плана и издать его тиражом не менее 100 экз.

Желательно, чтобы объем брошюры не превышал 30 стр. и в нее была включена карта с планами зонирования и туристского освоения территории.

После этого можно приступить к организации широкого обсуждения плана. Формы организации обсуждения могут быть разными в зависимости от состава заинтересованных сторон. Это могут быть презентации, круглые столы, семинары, совещания по отдельным направлениям и программам. Если организуется совещание для руководителей, причастных к согласованию плана (так называемых, вторичных заинтересованных сторон, см. главу 4), желательно заранее разослать им краткое изложение плана или его проект. Рассылку следует сделать за 3—4 недели до совещания.

При организации обсуждения проекта плана важно наладить обратную связь с его участниками. В ходе обсуждений неизбежно возникают дополнения к тем или иным мероприятиям и задачам, несогласие с отдельными действиями. К сожалению, достичь консенсуса между различными интересами и их группами не всегда возможно. При введении режима охраны часто необходимо действовать решительно и иногда в разрез с интересами местного населения. Такого рода ситуации довольно обычны, например при охране исчезающих видов, когда угроза их исчезновения велика. Иногда консенсус бывает недостижим в принципе, а распространение информации о редких и уникальных объектах может быть даже опасно для их сохранения. В этом случае целесообразно прибегнуть к авторитарному решению, используя научное обоснование и согласуя свои действия с органами власти. Круглые столы и общественные обсуждения в таких случаях требуют много времени и сил, а усилия и деньги, как правило, будут тратиться впустую.

Разработка и внедрение менеджмент-плана в практику управления каждой охраняемой природной территорией делает прозрачным процесс принятия и реализации решений, что в демократическом обществе является неотъемлемой частью деятельности любой организации. Это позволяет ГУНП эффективно вести эколого-просветительскую и популяризаторскую работу, формировать доверие к своей деятельности и, в конечном итоге, добиться сопричастности широких слоев населения к сохранению ценностей национального парка.

Для ознакомления заинтересованных сторон с планом управления обычно бывает достаточно нескольких десятков экземпляров его полного текста, при условии

публикации и распространения более массовым тиражом краткого варианта этого документа.

Рекомендуется следующий примерный перечень организаций, в которые должен быть представлен план управления.

1. Соответствующее структурное подразделение Министерства природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы управления.
2. Подразделения национального парка.
3. Муниципальные и районные библиотеки в зоне расположения территории парка.
4. Администрация муниципальных образований (по числу образований), в границах которых расположен национальный парк.
5. Администрация субъекта Федерации.
6. Партнеры и соисполнители, общественные экологические организации, иные заинтересованные стороны.

Для использования плана в повседневном управлении ГУНП целесообразно не переплетать его, а собрать в отдельной папке — фолдере, как это практикуется в адвокатских конторах при хранении различной нормативной и правовой документации. Это удобно с той точки зрения, что жизнь всегда будет вносить коррективы в ранее принятые решения, которые могут быть вызваны как внутренними, так и внешними обстоятельствами. При таком хранении план станет инструментом для фиксации и упорядочения изменений и корректировок управленческих решений, по мере накопления которых, он будет дополняться новыми страницами. Таким образом, план управления становится постоянно обновляемым документом, то есть он будет систематически пересматривается и в него будут вноситься изменения, дополнения и уточнения.

Глава 4.

УЧАСТИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ

4.1. ЧТО ТАКОЕ УЧАСТИЕ?

Применение подхода, основанного на участии всех заинтересованных сторон, относится в первую очередь к территориям, на которых одновременно осуществляются различные виды пользований. Это территории с условным доступом, традиционными правами доступа или же спорными правами доступа для людей, не являющихся сотрудниками парка.

Участие — это вовлечение различных заинтересованных групп в планирование, процесс принятия решений и управление территорией национального парка. Участие может включать также распределение доходов и обременений, образующихся в результате управленческой деятельности. Существует три важнейших аспекта участия: — анализ интересов сторон и введение этих сторон в суть процессов планирования и принятия решений в рамках согласованной программы; — вовлечение заинтересованных групп и отдельных граждан в выполнение управленческих обязанностей, осуществление мероприятий, соответствующих их управленческой деятельности; — участие заинтересованных сторон, несущих какие-либо обременения, в прибылях, получаемых от этой управленческой деятельности.

Здесь эти аспекты только перечислены, ниже они будут рассмотрены подробно.

4.2. ПОЧЕМУ ВАЖНО УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ

4.2.1. Особенности управления в национальных парках России

Российские национальные парки расположены в разных биогеографических регионах страны. Теоретически цель управления на территории национальных парков одина для всех них — «сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение историко-культурных объектов...», которые также «предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма» (статьи 12 и 13 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14

марта 1995 г.). Но кроме этого, охраняемые ценности должны приносить пользу местному населению, проживающему на этих территориях или поблизости от них (Стратегия управления..., 2001). Тем не менее, демографические, экономические, пространственные и политические условия в разных парках и вокруг них могут очень существенно различаться. В одних парках усилия будут сосредоточены в основном на сохранении биоразнообразия и участков дикой природы, в то время как в других больше усилий будет тратиться на охрану историко-культурных ландшафтов и памятников. Парки третьего типа, расположенные неподалеку от крупных населенных центров, подвергаются интенсивному рекреационному или хозяйственному использованию, являясь, по существу, зоной отдыха для жителей городских агломераций.

Но во всех национальных парках мы сталкиваемся с многообразием типов землепользования или большим числом различных пользователей, что требует высокого уровня участия заинтересованных сторон в планировании и управлении этой территорией и значительно усложняет этот процесс.

Для практиков и специалистов по управлению особо охраняемыми природными территориями не секрет, что само создание национального парка имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Путь к разрешению многих конфликтов может лежать через анализ отрицательных и положительных сторон создания национального парка для местного населения.

4.2.2. Отрицательные стороны создания национального парка

Создание национального парка означает, что деятельность людей, живущих в парке и около него, отныне подпадает под совершенно другого раздела законодательства и будет управляться иным бюрократическим аппаратом. Это может оказать пагубный эффект на хозяйственные и социальные стремления местного сообщества. Более того, различные группы населения могут потребовать возвращения своего исторического права доступа к ресурсам, находящимся внутри парка. В развивающемся демократическом обществе возможна ситуация, когда данные группы граждан и институциональные образования сочтут накладываемые на них новые юридические ограничения несправедливыми и чрезмерными. Если эти вопросы не будут решены в менеджмент-плане, то сообщества могут счесть, что их гражданские права ущемлены и потребовать компенсации через политические и правовые механизмы.

4.2.3. Положительные стороны создания национального парка

Несомненно, режим национального парка может оказывать и положительное влияние на хозяйственное и социальное развитие сообществ, проживающих в его границах (помимо экологической пользы за пределами его территории, ощущаемой всем обществом). Например, это могут быть ограничения использования природных ресурсов для «людей со стороны». Есть и другие привлекательные стороны национального парка: например, развитие туризма и формирование спроса на связанные с ним услуги, а также возникновение дополнительного спроса на некоторые традиционные виды продукции. Однако, участие местных жителей в экономической деятельности будет зависеть от уровня их вовлечения в процесс планирования и управления, поскольку они вряд ли станут вкладывать в национальный парк свои ресурсы, если будут чувствовать, что не имеют возможности влиять на принятие решений по развитию этой территории.

4.2.4. Культурные ландшафты

Признание того, что культурные ландшафты являются ресурсом, высоко ценимым обществом, высвечивает некоторые проблемы, испытываемые при управлении национальными парками. В первую очередь это относится к необходимости включать местных жителей в управление землями. Многие виды сельскохозяйственной деятельности (например, тип сельского хозяйства, набор возделываемых культур и методов обработки земли) влияют на облик ландшафта. Они зависят от экологических и экономических факторов и имеют тенденцию со временем меняться. Самые серьезные изменения, как правило, происходят в результате изменений на рынках сельскохозяйственной продукции и колебаниях цен на отдельные ее виды. Если необходимо поддерживать те методы ведения сельского хозяйства, которые полезны национальному парку, то важно, чтобы сельхозпроизводители могли получить пользу от этого или рассчитывать на компенсацию убытков, а также могли бы влиять на соответствующие управленческие решения. Существует много способов достичь этого — повышение внимания к туризму, управленческие договоры, субсидии. Тем не менее, все это потребует участия сельхозпроизводителей в процессах планирования и управления.

4.3. МЕНЕДЖМЕНТ-ПЛАНЫ, ОСНОВАННЫЕ НА УЧАСТИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Структурной основой для управления, основанного на участии заинтересованных сторон, служит менеджмент-план. Этот документ должен включать механизмы, позволяющие внешним заинтересованным сторонам участвовать в процессе принятия решений, влиять на этот процесс, участвовать в распределении прибылей пропорционально понесенным расходам, а также определять уровни полномочий и ответственности.

При составлении плана управления вопросы взаимоотношения администрации национального парка с местным сообществом являются центральными. Именно эти вопросы наиболее подвижны и не могут быть реально проработаны в долгосрочных документах, например в Схеме организации и развития национального парка, разрабатываемой государственным проектно-изыскательским учреждением.

Разумеется, состав вовлекаемых заинтересованных сторон и круг обсуждаемых вопросов не может складываться стихийно. Эту работу также следует планировать, готовить и организовывать в соответствии с поставленными целями, задачами и возможностями реагирования на быстро изменяющиеся экономические условия рынка.

Включение заинтересованных сторон в процесс управления территорией — дело сложное и чреватое различными правовыми ловушками. В большинстве случаев успех перевешивается неудачей из-за того, что «участие», по сути, является символическим, а выгоды существенно уступают потерям. Одна из причин такой ситуации в том, что охраняемая территория с зонами множественного пользования находится между двумя полюсами — тотальным государственным контролем со стороны госучреждения и свободным рынком. Между этими двумя полюсами лежит масса экологических, социальных, политических, культурных и экономических проблем, осознание которых ничего не дает директору парка, кроме множества человеческих суждений по поводу того, что ценно, а что — нет. Но и знание этих суждений по отношению к парку весьма полезно, так как они выражают интересы групп и отдельных лиц. Эти суждения могут быть субъективными и взаимно несопоставимыми, в то время как требуется объективный и логичный подход.

С целью наиболее полного учета требований всех заинтересованных сторон, в процесс подготовки различных предложений, их обсуждения и принятия по ним решений вовлекаются представители органов власти и местного самоуправления, государственного и отраслевого управления, научных и общественных организаций, отдельные специалисты, владельцы и пользователи земель и других природных ресурсов, предприятия, оказывающие существенное воздействие на охраняемые комплексы и объекты, представители различных групп местного населения.

Наличие менеджмент-плана как структурированной основы для участия заинтересованных групп в планировании и управлении парком позволяет его директору принимать управленческие решения, имеющие четкое обоснование, выработанное на переговорах с заинтересованными лицами и их группами. Более того, это должно обеспечить соответствие принятых решений правовым нормам и федеральным стратегиям (Стратегии сохранения биоразнообразия Российской Федерации, Стратегии сохранения водно-болотных угодий и др.).

4.4. АНАЛИЗ ИНТЕРЕСОВ СТОРОН

Чтобы дать возможность различным группам заинтересованных сторон участвовать в планировании и управлении национальными парками, очень важно провести исследование, которое позволило бы выявить тех лиц и заинтересованные группы, которые действительно имеют законное право на участие в процессе. Такое исследование может быть проведено специалистом-социологом еще до разработки менеджмент-плана.

Ранжирование заинтересованных сторон может быть субъективным, но при этом выделяются три основных категории заинтересованных сторон: первичные, вторичные и заинтересованные стороны третьего уровня.

4.4.1. Первичные заинтересованные стороны

Это лица, группы лиц, или же учреждения, которые непосредственно вовлечены (де-юре и де-факто) в управление землями в границах парка. Это именно та область, где конфликты особенно заметны. Независимо от того, являются ли эти стороны институциональными, социальными или коммерческими, именно на этом уровне особенно остро ощущаются обременения и потери, связанные с управлением. Поэтому применительно к этой категории необходимо очень четко распределять все предполагаемые доходы и выгоды. Менеджмент-план охраняемой территории является здесь наиболее простой формой рационального распределения усилий и благ.

В основном к первичным заинтересованным сторонам относятся администрация парка и местные сообщества, сельхозпроизводители, охотники и др., чья повседневная деятельность оказывает влияние на ресурсы национального парка.

Сельхозпроизводители и другие ресурсопользователи

Сообщества, проживающие внутри парка и по соседству с ним, в частности, юридические и физические лица, занимающиеся сельским хозяйством, будут, скорее всего, оказывать самое большое воздействие на парк своей повседневной деятельностью. Более того, они, по всей видимости, будут нести и самые высокие убытки в результате любой управленческой деятельности — как прямые финансовые затраты, так и упущенную выгоду от ограничений возможностей хозяйственного развития. Данная группа включает и других пользователей ресурсов, например рыбаков и охотников. Очень часто именно эта группа практически не имеет возможности влиять на процесс управления, что в свою очередь, приводит к многочисленным конфликтам.

Администрация национального парка

Администрация национального парка, именуемая государственным учреждением национальный парк, играет роль хранителя его ресурсной базы. Она также уполномочена соблюдать финансовые интересы государства, так как именно ГУНП имеет возможность повышать доходную часть бюджета, например, через концессии и аренду.

Помимо этого, ГУНП вынуждено нести большие расходы, связанные с управлением территорией. Сотрудники ГУНП рассматривают эти расходы как с точки зрения учреждения (в виде распределения отчислений из бюджета в различные сферы деятельности), так и со своей личной точки зрения (плохие условия труда, маленькая зарплата «в награду» за увеличившийся круг обязанностей) и т. д. Таким образом, государственное учреждение — это важнейшая сторона, заинтересованная в будущем данного парка.

Иные пользователи

Различные учреждения федерального, регионального и местного уровня, в чьем ведении находится дикие животные, лесные ресурсы (на землях, включенных в национальный парк без изъятия), и т. п., также воспринимают национальный парк как источник доходов от ресурсопользования и выдачи разрешений на него.

4.4.2. Вторичные заинтересованные стороны

Эти стороны многочисленны и разнообразны. Тем не менее, их можно разделить на несколько категорий. Институциональные, коммерческие, общественные и политические участники процесса планирования — вот основные заинтересованные стороны этого уровня. Необходимо отметить, что хотя эти стороны могут и не

принимать непосредственного участия в управлении парком, исключение их из данного процесса, может оказаться пагубным — ведь они, будучи в изоляции, могут самостоятельно принимать решения, которые могут оказывать существенное влияние на управление территорией и ее ресурсами.

Институциональные заинтересованные стороны

Исторически важную роль в развитии территориальных форм охраны природы, в том числе и становлению национальных парков, играли ученые, которые способствовали охране дикой природы, памятников культуры и истории от возможных негативных воздействий. Научное сообщество и сейчас принимает самое активное участие в судьбе национальных парков, обеспечивая их идеологическую поддержку, в том числе и на государственном уровне.

Участие ученых в планировании и управлении национальным парком важно и с той точки зрения, что они представляют органы, включающие специалистов самого разного профиля и способные осуществлять те виды экспертиз, которые дирекция национального парка, как правило, не способна осуществлять самостоятельно. Тем не менее, их приоритеты отличаются от приоритетов других заинтересованных сторон. Участие исследовательских учреждений в планировании и управлении — это способ обеспечить этим процессам квалифицированную экспертную поддержку.

Помимо научных учреждений существует множество государственных структур, связанных с вопросами управления отдельными объектами, имеющимися в национальном парке, как прямо (водные объекты, животный мир, дороги и т. д.), так и косвенно (здравоохранение, образование). Вовлечение этих групп, в частности непосредственно участвующих в охране природы, в процесс планирования поможет снизить число конфликтов путем реализации совместного подхода к планированию.

Коммерческий сектор

Интересы представителей бизнеса могут быть связаны с давлением на него как со стороны ГУНП, так и со стороны местного сообщества. Представители бизнеса могут считать действия дирекции парка чрезмерно ограничительными, а сообщество — слишком консервативным. Они могут даже рассматривать обе эти стороны как своих прямых конкурентов. При взаимодействии с данной категорией заинтересованных сторон ситуация будет меняться значительно быстрее и чаще, чем при работе с институциональными участниками, которые действуют в соответствии с

неторопливыми бюрократическими процедурами, или чем при взаимодействии с осмотрительным и консервативным местным сообществом.

Посетители

Маловероятно, чтобы посетители имели серьезные экономические интересы по отношению к парку. Тем не менее, они могут иметь сильные эмоциональные и рекреационные привязанности — как в результате продолжительного пребывания на территории, так и в результате одного-единственного визита в национальный парк. Эстетическую ценность, которую парк представляет в глазах посетителей, трудно измерить. И еще труднее конвертировать ее в готовность платить за управление или охрану территории.

Интересы посетителей могут конфликтовать с интересами местного населения, сельхозпроизводителей, коммерческих структур и дирекции национального парка в таких сферах как хозяйственное развитие, доступ в парк и деятельность, осуществляемая на его территории, например сбор грибов или ягод при ограниченности этих ресурсов. Кроме того, отдых посетителей и развитие инфраструктуры, включая развитие коммерческой деятельности ГУНП, также могут приводить к конфликту. То есть, посетители могут и не хотеть, чтобы в одном из самых живописных уголков был построен ресторан, в то время как местный предприниматель рассматривает такое строительство как обоснованный шаг в рамках своего хозяйственного развития. В этом случае позиция посетителей может оказывать на дирекцию парка очень сильное влияние. Более того, само создание российской системы национальных парков является косвенным признанием того, что эти территории — не просто вместилище ресурсов, которые надо сохранить, но и место культурного отдыха на лоне природы.

Общественно-политические организации

Территория любого национального парка входит в состав того или иного избирательного округа. Представители партий и политических движений обычно выражают заботы и интересы местных сообществ и деловых кругов, как на местном, так и на региональном и федеральном уровнях. Соответственно, они в состоянии влиять на принятие тех или иных решений — как в пользу парка, так и против него. Поощрение политических деятелей к участию в процессе планирования дает возможность согласовать общие цели и получать политическую поддержку.

4.4.3. Заинтересованные стороны третьего уровня

Существует и третий уровень заинтересованных сторон, которые не участвуют непосредственно в конкретных мероприятиях национального парка, но в целом заинтересованы в результатах развития всей системы. Сюда входят различные негосударственные организации, общественные движения, благотворительные фонды и иные организации-доноры, имеющие краткосрочные или долговременные интересы в развитии и сохранении национальных парков.

заинтересованы в результатах развития всей системы. Сюда входят различные негосударственные организации, общественные движения, благотворительные фонды и иные организации-доноры, имеющие краткосрочные или долговременные интересы в развитии и сохранении национальных парков.

4.5. ВОВЛЕЧЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Не все заинтересованные стороны должны непосредственно участвовать в планировании или управлении национальным парком. Например, во многих случаях учет интересов посетителей может осуществляться методами маркетинговых исследований. Вовлечение органов государственной власти и управления, местного самоуправления осуществляется относительно просто, благодаря существующим институциональным структурам.

Тем не менее, вовлечение сторон становится проблемой, если это пользователи ресурсов или жители парка, на чью хозяйственную деятельность накладываются ограничения, или же если эта группа имеет те или иные коммерческие интересы в хозяйственном использовании территории парка. Их деятельность может противоречить общим задачам управления, а в ряде случаев они могут даже конкурировать с ГУНП за ресурсы его территории.

4.5.1. Совместные управленческие структуры и принципы участия всех заинтересованных сторон

Менеджмент-план национального парка должен давать основу для поиска консенсуса между вышеупомянутыми группами, интересы которых иногда в корне различаются. При этом менеджмент-план не может допускать компромисс и ущемление основных природоохранных задач управления национальным парком. Это

достигается в плане через распределение ролей, ответственности, расходов и выгод между всеми участниками процесса управления.

Степень сложности плана управления меняется от парка к парку. Как правило, национальные парки — это территории, на которых расположены и действуют много пользователей и которые находятся в юрисдикции различных органов власти и управления. В этой связи нередко наблюдаются тенденции рассматривать абсолютно все проблемы всех заинтересованных сторон. Демонстрирование участия во всех проблемах территории на деле оборачивается только видимостью участия. Это происходит потому, что заявленные главные цели менеджмент-плана, направленные на создание гарантии охраны и рационального использования уникальных ресурсов национального парка, не затрагиваются в полной мере и, соответственно, не реализуются в должной степени. Что бы избежать этого, необходимо стремиться выявить интересы всех групп, соотнести их с основными задачами управления национального парка и найти области взаимных выгод. Тогда в рамках взаимных договоренностей можно распределить функции и ответственность каждой из сторон при реализации задач управления.

Изучение различных систем использования ресурсов дикой природы позволило выработать пять основных принципов оптимального управления природными ресурсами (Murphree, 1990). Ниже приводятся принципы и описание подходов, которые могут быть использованы при разработке плана управления, основанного на участии заинтересованных сторон.

I. Проще всего можно обеспечить эффективность управления, придав ресурсу ценность в глазах тех людей, которые проживают рядом с ним. Люди будут рационально управлять окружающей средой, если их выгоды будут превышать потери.

II. Различная степень участия в управление ресурсом должна приносить различную выгоду. Чем больше участие, тем больше выгода.

III. Необходима положительная корреляция между качеством управления и размером получаемой выгоды. Такая зависимость создает побудительные причины для рационального управления ресурсом. Если не вознаграждать за хорошее управление, это приведет к бесхозяйственности и воровству. Система управления должна быть направлена на получение стабильного постоянного дохода от пользования ресурсом, а не на сиюминутную прибыль, стремление увеличить которую приводит к разрушению ресурса.

IV. Орган управления должен совмещать в себе функции владения, контроля, производства и получения выгоды. Это можно достигнуть, если использовать ряд форм

совместного управления. Такой орган часто определяется как «сообщество», при этом очень важно, чтобы орган объединял все четыре вида деятельности.

V. Орган коллективного управления должен быть как можно более компактным и функционально эффективным, учитывать экологические и социально-политические условия. Лучше опираться на местные структуры. Структуры, навязанные извне, как правило, неэффективны и малопродуктивны. Орган управления должен учитывать существующие социальные взаимосвязи, что позволяет принимать коллективные решения и разрешать конфликты.

Данные принципы применимы ко всем системам управления природными ресурсами*. В зависимости от текущих политических, социальных, экономических и экологических факторов важность каждого из этих принципов может меняться, но опыт показывает, что если система управления разваливается, это означает, что один или несколько из указанных принципов не были соблюдены.

[*Текст сноски*] * Данные принципы основаны на изучении систем управления природными ресурсами главным образом Африки и Западной Европы. Однако в условиях развития демократических процессов и либерализации экономики они вполне могут быть применимы и к России (Прим. Ю. А. Буйволова).

4.5.2. Как организовать участие заинтересованных сторон?

Если не дать добросовестным ресурсопользователям возможности участвовать в управлении парком, то есть в принятии решений, управленческих мероприятиях и в распределении культурных, социальных и экономических благ, то конфликт неизбежен. Участие этих пользователей в управлении заставит их почувствовать себя хозяевами ценностей парка и поощрит заботу о его ресурсах.

Более того, многие виды ресурсов, такие как ландшафты, лесные, охотничьи и рыбные ресурсы, не принадлежат частным лицам. Это общественные ресурсы. Например, традиционный ландшафт формируется в результате усилий большого количества крестьян, обрабатывающих свою землю.

Очень важно организовать эти разрозненные группы и отдельных лиц так, чтобы вовлечь их в планирование и управление национальным парком. Анализ интересов различных сторон должен помочь руководству выявить те из них, которые необходимо вовлечь в процесс планирования. Лучше всего осуществлять это на базе имеющихся местных структур, а не создавать новые. Для коллективного принятия решений и

разрешения конфликтов существуют различные структуры. Они могут быть официальными (сельсоветы, органы местного самоуправления и др.) или же неформальными (охотколлективы, клубы по интересам, церковные кружки, ассоциации рыболовов и т. д.), но все они являются формами организации людей на местах, и многие из них можно использовать при реализации менеджмент-плана, чтобы обеспечить реальное участие людей в управлении.

4.5.3. Отражение интересов местного сообщества в плане управления

План управления должен демонстрировать, каким образом местные, институциональные, коммерческие и частные интересы представлены в национальном парке. Как этого добиться — администрация в каждом парке должна решать самостоятельно. Тем не менее, одним из возможных механизмов является создание специального Совета из представителей различных групп ресурсопользователей, местных органов власти и прочих объединений. Это обеспечит и упорядочит представительство заинтересованных сторон, открытость управления и оценку управленческой деятельности с точки зрения местного населения. В рамках действующего законодательства директор парка может привлекать тех участников процесса, которые способны дать совет и оказать помощь в тех сферах политики и управления, которые лежат вне официальных обязанностей администрации.

Совету может потребоваться официальный устав, либо он станет общественным форумом, на котором люди смогут давать свою оценку политике и деятельности парка. Таким образом, местные жители смогут конструктивно влиять на процесс принятия решений, во всеуслышание выражать свое недовольство, а в результате открытости процесса управления руководство национального парка завоеует доверие населения.

4.5.4. Делегирование полномочий

Делегирование полномочий подобному представительному органу управления не означает отмены полномочий администрации парка. Это всего лишь способ делегировать обязанности тем, кто находится ближе всех к ресурсу. Участие заинтересованных сторон осуществляется в рамках действующего законодательства. Естественно, такой совет или общественный форум не может принимать решения, противоречащие существующим законам или несовместимые с основными задачами управления национальным парком.

Совместное управление означает, что многие пользователи ресурсов официально, в рамках институциональной структуры, формализуют ту деятельность, которую они

неофициально осуществляли на протяжении поколений. Чтобы эти разрозненные группы стали партнерами ГУНП по управлению, им потребуются время и помощь. Дирекция парка может помочь различным заинтересованным сторонам повысить свою управленческую компетенцию путем оказания технической поддержки в составлении планов и целевых программ, обучения новым формам хозяйствования.

4.6. УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ

4.6.1 Пользование и охрана

Многие виды деятельности, осуществляемые лицами и группами лиц на территории национального парка, являются, по сути, управленческими мероприятиями. Например, используемый фермером способ возделывания земли может способствовать сохранению ценного для парка ландшафта, а его изменение (например, в связи с переходом к другой сельскохозяйственной культуре из-за изменения рыночного спроса) может повлечь изменение ландшафта. В этой связи необходимо признать, что де-факто этот фермер — лицо, осуществляющее управление данным ландшафтом (то есть, менеджер), даже если де-юре таким менеджером является дирекция национального парка.

Всегда есть риск, что администрация парка возьмет на себя ответственность по управлению ландшафтом или ресурсом, который уже находится в чьем-либо управлении. Более того, расходы, связанные с переходом объекта в управление парка, могут оказаться чрезмерными для ограниченных финансовых ресурсов государственного учреждения. Принятие властных полномочий от тех, кто реально отвечает за управление, может привести к путанице, а в результате объект окажется заброшенным. Кроме того, ГУНП должно взять на себя общие управленческие расходы. Поэтому при разработке менеджмент-плана нужно постараться выявить все лица и группы, действующие на территории парка, и в ходе переговорного процесса вовлечь их в мероприятия, необходимые в соответствии с менеджмент-планом. Это даст возможность распределять расходы, поскольку люди смогут получать экономическую выгоду от территории, на которой они осуществляют управленческие мероприятия (в противном случае, расходы по этим мероприятиям легли бы на бюджет ГУНП). Абсолютная (тотальная) охрана обходится дорого, на нее может уйти львиная доля ограниченных ресурсов бюджета ГУНП. А неосуществление управленческих мероприятий из-за недостатка ресурсов принесет охраняемым объектам урон — они окажутся заброшенными.

4.6.2. Затраты и выгоды

Лучший способ обеспечить эффективное управление любым природным ресурсом — придать ему ценность в глазах целевых групп пользователей. Люди будут осуществлять эффективное управление ресурсом (то есть, сохранять его), если их выгоды превысят затраты. Эти выгоды должны быть осознаны людьми, находящимися ближе всего к ресурсу. Например, посетители могут высоко ценить ландшафт, возникший в результате применения традиционных методов сельского хозяйства. Туроператор способен капитализировать этот ландшафт (то есть извлечь из него экономическую выгоду). Но указанные традиционные методы ведения хозяйства могут оказаться неэффективными с точки зрения фермера, который несет реальные расходы, связанные с управлением этим ландшафтом. Чтобы предотвратить конфликт, нужно разработать механизмы, которые позволят фермеру участвовать в распределении экономических выгод, получаемых в результате сохранения ландшафта.

Какие бы структуры ни применялись, они должны обеспечить соответствие между качеством управления и размером получаемой выгоды. Это создаст побудительные причины для надлежащего управления ресурсами.

Возьмем культурные ценности. Люди, которые считаются частью культурного ландшафта, могут практически не иметь возможности влиять на собственное социально-экономическое развитие, несмотря на то, что по сути они отвечают за управление землей, на которой живут. Если стоит цель сохранения культурного ландшафта, то для ее достижения совершенно необходимо рассматривать проживающих там людей как неотъемлемую часть этого ландшафта, стремиться остановить процесс оттока населения из сельской местности. Общины должны понимать, что они осуществляют устойчивое управление своей землей, чтобы сохранить ее экономическую ценность. Если этого не делать, то культурные ценности данной территории станут деградировать и разрушаться. Для того, чтобы люди оставались жить на своей земле и поддерживали ее ценность, их необходимо поощрять. Это значит, что правительство страны должно будет нести существенные расходы, но эти расходы неизбежны, а задача менеджеров, специалистов и всех людей, причастных к сохранению истории и культуры, — убедить в этом лиц, принимающих решения.

Одной из особенностей сегодняшнего дня в формировании национальных парков России, является то, что государственные учреждения, осуществляющие функции управления ими, могут вступать в конкурентные экономические отношения с местным населением в области развития туризма, обслуживания посетителей или использования

природных ресурсов парка. Таким образом, формируется неразрешимый конфликт между государством в лице ГУНП и местным населением, конфликт уже не на природоохранной, а на экономической основе.

Если дирекция парка концентрирует свои усилия на решении проблем сохранения природных и историко-культурных достопримечательностей, возможные конфликты могут быть разрешены не столько путем компромиссов между заинтересованными сторонами, сколько через достижение реального консенсуса. Всеобщего согласия здесь можно добиться через создания условий для получения местным населением экономических выгод от туризма и рационального использования ресурсов парка, а также от использования статуса национального парка для продвижения продукции на рынке. В том случае, если на охрану и обустройство территории для туризма затрачиваются значительные материальные и финансовые ресурсы, представляется разумным, чтобы ГУНП покрывало часть этих расходов, например через лицензирование деятельности туроператоров. Однако и здесь лицензирование и другие механизмы получения дохода могут стать помехами и вызвать конфликты как с местным населением так и с деловыми кругами, в том случае, если ГУНП не будет нести никаких расходов и не будет предоставлять никаких услуг.

[*Текст сноски*] * Такой подход широко используется в практике управления национальными парками Англии и Уэльса, хорошей иллюстрацией к сказанному может быть практический опыт национального парка «Brecon Beacons» (Бишоп и др., 2000).

ГЛАВА 5.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ К АНАЛИЗУ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА И ПЛАНИРОВАНИЮ РЕЖИМНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Основной задачей составления территориального плана управления национального парка является разработка системы мер по разрешению имеющихся или предполагаемых конфликтов интересов на отдельных участках территории парка. Такие меры могут предусматривать корректировку границ отдельных функциональных зон, изменение режимов их охраны и использования, выделение подзон и приоритетных участков управления и т. п. Состав функциональных зон и их расположение обычно определяются на стадии подготовки материалов обоснования организации национального парка и проходят обязательную государственную экологическую экспертизу на федеральном уровне.

Особенности режимно-планировочной структуры каждой зоны разрабатываются в Схеме организации и развития национального парка и утверждаются в Положении о нем. Как правило, зонирование проводят государственные проектные институты по специальным методикам, основанным на комплексной оценке территории. Необходимо стремиться к тому, чтобы все заинтересованные стороны и, в первую очередь, работники самого национального парка могли принять участие в обсуждении системы зонирования его территории и были своевременно оповещены о принятых решениях. Утвержденное функциональное зонирование территории является основой для принятия решений по управлению всеми видами деятельности на территории парка.

Как показывает практика деятельности большинства национальных парков России, по прошествии 10—15 лет зонирование требует корректировки из-за накопления объективных изменений ситуации и выявления недостатков проектирования. Границы и установленный режим зон могут меняться по предложению дирекции парка в порядке, аналогичном их утверждению. При этом также требуется проведение государственной экологической экспертизы и внесение соответствующих изменений в Положение о национальном парке.

В процессе разработки плана управления следует внимательно проанализировать имеющуюся в национальном парке систему функционального зонирования, ее соответствие нормативно-правовой базе, оценить ее эффективность в решении

основных задач парка, а также выявить необходимые изменения в конфигурации отдельных зон и их режимах.

5.1. ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Приступая к анализу, команде разработчиков плана управления важно четко **уяснить следующие вопросы**, определяющие цели и принципы функционального зонирования национального парка.

5.1.1. Зачем нужно функциональное зонирование?

Разнообразие природных комплексов и методов управления ими, а также множественность воздействий со стороны различных групп посетителей, местного населения, хозяйствующих субъектов, органов власти и других заинтересованных сторон представляют основную проблему территориального управления в национальном парке. Для того, чтобы эффективно решить в этих условиях поставленные перед национальным парком задачи, применяют функциональное зонирование его территории — то есть ее разделение на участки с различным приоритетным назначением (функцией) и с различными режимами охраны и использования.

5.1.2. Какова роль функционального зонирования в территориальном управлении национального парка?

Функциональное зонирование является важнейшим инструментом управления территорией и ресурсами национального парка, позволяющим установить для того или иного участка оптимальное соотношение мер использования и особой охраны. Функциональное зонирование определяет, какие методы управления наилучшим образом обеспечивают выполнение задач национального парка на отдельных участках его территории. Функциональная зона является основной единицей территориального управления национальным парком.

5.1.3. Каковы основные задачи зонирования территории в данном национальном парке?

Назначение зонирования многообразно. Обычно система зонирования в любом национальном парке решает целый комплекс задач, приоритетными среди которых являются:

- снижение антропогенного воздействия на природные и историко-культурные комплексы национального парка за счет дифференцированной планировочной структуры и регулирования рекреационных потоков;
- эффективное функционирование службы охраны и административно-хозяйственных подразделений администрации парка;
- создание развивающейся системы туризма и отдыха, предполагающей свободу выбора рекреационных занятий;
- устойчивое социально-экономическое развитие территории, основой которого является историко-культурное и природное наследие.

5.1.4. Каким должно быть зонирование в национальном парке?

Функциональную зону можно определить как ограниченную территорию, на которой действуют пространственные и временные управленческие предписания и где осуществляются мероприятия, направленные на выполнение определенных задач национального парка. Система зонирования должна обеспечивать эффективное управление всеми ресурсами национального парка путем:

- установления приоритетов управления;
- установления приоритетов распределения финансовых и трудовых ресурсов при планировании управленческих мероприятий;
- ликвидации конфликтов природопользования путем введения пространственных и временных ограничений.

В концепции зонирования заложена идея гибкости и адаптивности управления, реализуемая путем управленческих мероприятий. Более того, при зонировании необходимо стремиться к разграничению полномочий и ответственности на различных участках территории в границах национального парка.

5.1.5. В чем заключается эффективность зонирования?

Наибольшую эффективность зонирование продемонстрирует тогда, когда при выделении зон будет использован комплекс взаимоувязанных критериев и подходов. Естественно, чем меньше выделяется зон и чем больше площадь каждой из них, тем легче достичь такого комплексного и эффективного зонирования.

При оценке эффективности той или иной системы зонирования можно использовать четыре основных критерия: функциональный, экологический, экономический, социальный (по нагрузке интересов различных групп населения). Два последних критерия на практике не всегда удается четко разделить и тогда они объединяются в единый социально-экономический критерий.

Экологическая эффективность. С позиций экологической эффективности в одну и ту же функциональную зону следует включать территории, сходные по их средообразующей или экологической функции. Например, территории одного водосборного бассейна, места обитания определенных, наиболее ценных в природоохранном отношении видов и сообществ и т. д., что имеет большое значение для сохранения и реализации функций той или иной экосистемы. Иногда такие территории, входящие в единую экосистему (например, водосборный бассейн), частично оказываются за пределами парка. Эти внешние территории образуют зону, на которую национальный парк стремится распространить свое влияние и где он взаимодействует с местными и региональными органами управления. Этой зоне в соответствии с существующим законодательством следует придавать статус охранной зоны национального парка.

Экономическая и социальная эффективность. Значение зонирования охраняемой территории, на которой осуществляется (или будет осуществляться в будущем) хозяйственная деятельность, в том, чтобы по возможности бесконфликтно сочетать различные виды природопользования с задачами национального парка. Поэтому важно, чтобы зонирование соответствовало требованиям эффективности по нагрузке интересов и характеру использования территории, то есть базировалось на существующих границах угодий, поселений и административно-хозяйственных образований.

Функциональная эффективность. Определяется по степени конфликтности между интересами различных заинтересованных сторон, а также между приоритетными задачами национального парка, выполняемыми в данной зоне. Эталонные, рекреационные и хозяйственные функции национального парка должны быть в максимально возможной степени территориально разобщены. Этого легче добиться, если выделенные зоны будут как можно меньше пересекаться какими-либо границами (природными, административными и т. д.).

5.1.6. Для кого прежде всего выделяются функциональные зоны и определяется режим их использования?

Ответы могут быть самыми разными: для сотрудников администрации национального парка, для посетителей, для землепользователей, для вероятных браконьеров, для проверяющих инстанций и т. д. Очевидно, для различных зон и в различных условиях ответ на этот вопрос не однозначен. Решение этого вопроса позволяет не только правильно подходить к определению границ зон, но и более эффективно контролировать режим территории.

Например, границы и различия в режимах природопользования между зонами познавательного туризма, рекреационной и обслуживания посетителей важны, в первую очередь, для работников администрации национального парка и владельцев лицензий на осуществление туристической деятельности при планировании этими группами своей работы. Перемещение же посетителей и местных жителей в этих зонах определяется, главным образом, планировочными средствами: дорожно-тропиночной сетью, расположением водоемов, сенокосов мест отдыха, мест произрастания дикоросов и т. п. Особенно это заметно в относительно труднодоступных парках со слабо развитой дорожно-тропиночной сетью. В то же время, очевидно, что в приграничных парках каждый посетитель должен быть оповещен о расположении зоны пограничного режима и особых правилах пребывания в ней. Информация о границах заповедной и особо охраняемой зон, участков покоя также должна быть распространена как можно шире, а сами границы с целью профилактики непреднамеренных нарушений должны быть четко обозначены в натуре. При этом, однако, не следует забывать, что подобная информация способна привлечь излишнее внимание или даже корыстный интерес к охраняемым объектам (гнездам хищных птиц, местам произрастания редких пищевых, лекарственных или высокодекоративных видов растений и др.) и поставить их под угрозу.

5.1.7. Какая территория должна зонироваться?

Как показывает опыт, остро дискутируется проблема зонирования земель других собственников, владельцев и пользователей, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации. Во многих парках доля таких земель исключительно велика: в «Орловское полесье» — 58%, «Мещерском», «Угре», «Русском Севере» — 54%, «Самарской Луке» — 48%, «Себежском» — 41%, в «Смоленском Поозерье» — 24% и т. д. Теоретически все такие земли было бы целесообразно отнести к одной функциональной зоне — например, к зоне хозяйственного назначения или к зоне традиционного экстенсивного природопользования, что значительно упростило бы методы управления такими

парками. Однако на практике выполнить это обычно невозможно, так как участки ряда собственников и пользователей оказываются в составе национального парка не по ошибке или злему умыслу проектировщиков, а в связи с тем, что включают особо ценные, ключевые для данного национального парка, объекты, требующие особого режима охраны и использования и нуждающиеся в выделении их в соответствующие функциональные зоны. К таким участкам относятся уникальные монастырские комплексы с окружающим их историческим ландшафтом в национальном парке «Русский Север», древний «Клещин городок» в национальном парке «Плещеево озеро», массивы пойменных лугов в национальном парке «Угра». Кроме того, земельные участки некоторых собственников и пользователей могут быть расположены мозаично среди земель национального парка, составляя с ними единый природный территориальный комплекс и требуя общих подходов к охране и использованию. В большинстве национальных парков на правах собственности или постоянного пользования находятся и земельные участки учреждений, выполняющих одну из основных задач парка, — прием и обслуживание туристов и отдыхающих.

Таким образом, к различным функциональным зонам следует относить не только федеральные земли, предоставленные в пользование самому национальному парку, но и принадлежащие другим собственникам, владельцам и пользователям. Правовую основу такому подходу представляет Земельный кодекс Российской Федерации от ** 2001 г., согласно которому правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (ст. 1, п. 8). Это позволяет дифференцированно подходить к определению режима использования тех или иных участков и устанавливать соответствующие ограничения и обременения. Например, в национальном парке «Угра» многие особо ценные участки на землях других собственников, владельцев и пользователей, даже давно имеющие официальный статус памятников природы (например, «Залидовские луга», Морозовское болото, озеро Гороженое, озеро Тишь и др.), до сих пор не изъяты из хозяйственного использования, и их состояние внушает серьезную тревогу. Отнесение этих объектов к особо охраняемой зоне позволяет администрации национального парка более обоснованно контролировать природопользование на этих участках.

5.1.8. Нужно ли при зонировании учитывать будущие затраты и проблемы национального парка, связанные с охраной и управлением территорией?

В результате сопряженных процессов естественного развития и антропогенных воздействий на природную среду возникли ландшафты, которые общество считает особо ценными и заслуживающими сохранения. На многих территориях, включенных в состав национальных парков, хозяйственная деятельность ведется издавна.

Зонирование можно использовать, чтобы ограничить или запретить такую деятельность. Тем не менее, необходимо признать, что многие виды деятельности могут быть допустимыми и даже желательными на территории парка, так как сохранение культурных ландшафтов и управление ими также требует расходов.

Поэтому у администрации парка имеется три варианта действий.

Использовать ресурс в рамках, определяемых статусом и установленным режимом национального парка. Расходы на управление ресурсом и его охрану могут быть покрыты, если разрешить извлекать из него выгоду тем, кто находится ближе всего к нему, то есть местному населению.

Охранять ресурс, если его невозможно использовать, не нанеся ему непоправимого урона. Государство должно принять решение, что оно настолько высоко ценит этот ресурс, что готово покрывать расходы на его охрану. Такая ситуация имеет место в заповедниках, заказниках и заповедных зонах национальных парков.

Предоставить ресурс его судьбе, если ни использовать его, ни охранять невозможно. Иными словами, ресурс оставляется на произвол судьбы и может быть утрачен. Примеры такого развития событий нередко имеют место на охраняемых территориях, где охрана существует лишь номинально (региональные заказники и памятники природы). В результате несоответствующего материального и финансового обеспечения управления ресурсом он постепенно истощается и, в конце концов, бросается на произвол судьбы или уничтожается.

Существует также опасность чрезмерной перегруженности зон различными ограничительными предписаниями, что отражается на эффективности управления и требует дополнительных финансовых вложений. Чем больше ограничения налагаются на природопользование на данной территории, тем больше расходы несет ГУНП. Более того, чем больше количество зон, тем труднее объяснить населению назначение каждой из них. Неправильное распределение полномочий может привести к проблемам и возникновению конфликтов.

Противопоставление хозяйственного использования территории другим видам пользования (например, научным исследованиям или туризму), которые также эксплуатируют природные ресурсы, нецелесообразно. Например, в национальном парке «Плещеево озеро» на отдельных участках побережья озера массовая рекреация

стала основным видом деятельности и оказывает существенное воздействие на его природную среду. При этом в зоне хозяйственного назначения также могут быть организованы различные виды рекреации, выделены участки особой охраны и т. д. Поэтому подразделение зон на рекреационные и хозяйственные в значительной мере носит условный характер и отражает лишь приоритетные направления использования ресурсов на тех или иных участках парка. Зоны рекреационного и хозяйственного назначения следует подразделять на участки управления в соответствии с характером и интенсивностью их использования. В целях зонирования необходимо считать «формами пользования» абсолютно все формы управления ресурсами, за исключением самой строгой их охраны, и использовать режим управления для обеспечения необходимой гибкости процесса управления.

Участки национальных парков нередко подвергаются комплексному воздействию со стороны человека. Попытка увязать различные виды деятельности между собой с помощью зонирования, в особенности, когда управленческие предписания имеют ограничительный характер, может привести к конфликту. В этих случаях лучше всего брать под строгую охрану только наиболее ценные и уязвимые участки и разрешать комплексное природопользование (в пределах, допускаемых статусом национального парка) на прочих участках, согласно директивам плана управления. План управления национального парка может содержать конкретные предписания по обеспечению требуемого уровня охраны территории, которые дадут администрации парка б#ольшую гибкость действий при возникновении экологических, социальных или экономических проблем.

5.2. РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗОНИРОВАНИЯ

Определив основные подходы к зонированию территории, необходимо оценить имеющуюся в данном парке систему зон. Для этого удобно воспользоваться табл. 5.2.1. Поместив в таблицу все выделенные участки (контур#a) функциональных зон парка, легко проанализировать, насколько последовательны, реалистичны и взаимосвязаны друг с другом задачи выделения этих участков и установленный режим их охраны и использования.

Таблица 5.2.1

Система функционального зонирования национального парка

Наименование зон и подзон (участков управления)	Площадь, тыс. га	Доля от площад и парка, %	Местонахождение (территории и объекты)	Цели выделения и основные задачи	Особенности режима
Заповедная зона	Не выделена в связи с отсутствием пригодных территорий			Сохранение эталонов природных комплексов	Запрещены любая хозяйственная и рекреационная деятельность
<i>Особо охраняемая зона, в том числе:</i>	11,0	46,8		Обеспечение условий сохранения наиболее ценных природных комплексов и объектов, является экологическим ядром парка	Разрешается строго регулируемое рекреационное и хозяйственное использование территории
<u>подзона охраняемых природных ландшафтов</u>	4,6	19,7	Участки старовозрастных еловых и сосново-еловых древостоев, а также смешанные насаждения — основной район обитания копытных и крупных хищников в границах парка. Чашницкие дубравы — уникальный участок широколиственных лесов. Памятник природы «Соломидинский бор»	Охрана наиболее ценных лесных участков парка, в основном сохранивших естественный характер сообществ и разнообразных по составу, структуре, растительному и животному населению	Разрешены санитарно-оздоровительные, лесозащитные, противопожарные и биотехнические мероприятия, сбор дикоросов местным населением, транзитные туристические маршруты
<u>подзона восстановления</u>	1,3	5,4	Купанское лес-во: кв. 22—25, 31—36, 40—43	Естественное восстановление земель, нарушенных торфоразработками. По мере восстановления природных комплексов участки будут переводиться в подзону охраняемых природных	Разрешаются проведение рекультивации, меры содействия естественному возобновлению, санитарные рубки, лесозащитные, противопожарные и биотехнические мероприятия, сбор дикоросов местным населением

				ландшафтов	
<u>подзона озера Плещеево</u>	5,1	21,7	В пределах береговой черты оз. Плещеево — ключевого объекта охраны и изучения в национальном парке	Стабилизация и сохранение природных комплексов озера, охрана эндемичной популяции переславской ряпушки	Разрешаются биотехнические и рыбоводные мероприятия по решению НТС парка, любительский лов рыбы без использования моторных средств, спортивная охота на отдельных участках
<i>Зона познавательного туризма</i>	2,4	10,3	Береговая полоса оз. Плещеево, живописные лесные участки вдоль бывшей узкоколейной железной дороги, памятник природы, истории и архитектуры «Лес у часовни Крест», дендрологический сад им. Н. Ф. Харитонова	Обеспечение возможности ознакомления с достопримечательными объектами парка, организации туристских и экскурсионных маршрутов; локализация и ограничение сложившихся мест массового отдыха на берегах оз. Плещеево.	Разрешаются передвижение отдыхающих по обустроенным маршрутам и отдых в специально оборудованных местах, устройство видовых площадок, мест кратковременного отдыха, купания, любительской рыбной ловли, устройство палаточных лагерей ограниченной вместимости, ландшафтные рубки и лесовосстановительные мероприятия по специальным проектам
<i>Зона охраны историко-культурных объектов</i>	0,1	0,6	Историко-археологические комплексы федерального значения «Клещино городище» и «Александрова гора» с окружающими их территориями (земли ПСК «Рассвет»)	Обеспечение условий для сохранения и экскурсионного показа ключевых историко-культурных комплексов на территории парка	Запрещаются строительство хозяйственных и рекреационных зданий, сооружений, прокладка дорог и иных коммуникаций, земляные работы без согласования в установленном порядке. Разрешаются реставрация памятников и проведение экскурсий
<i>Рекреационная зона</i>	8,3	35,2	Участки Купанского и Пригородного лесничеств	Организация отдыха в природных условиях. Могут выделяться участки для организации спортивной охоты, заготовки древесины для нужд парка и местного населения	Рекреационные нагрузки регулируются планировочными методами. Разрешаются ночлег и длительные остановки, свободный сбор дикоросов. Проводятся мероприятия, направленные на восстановление лесных сообществ коренного типа, повышение их рекреационной устойчивости и эстетической ценности
<i>Зона обслуживания посетителей</i>	0,2	0,8	Территории существующих и планируемых стационарных рекреационных учреждений, участок традиционного	Обеспечение условий для массового комфортного отдыха, размещения мест ночлега, культурного, бытового и	По согласованию с дирекцией парка могут проводиться реконструкция и новое строительство объектов туристского сервиса. Проводятся комплексное рекреационное

			прогулочного отдыха жителей Переславля-Залесского (урочище «Касарка»)	информационного обслуживания посетителей	благоустройство территории, а также биотехнические мероприятия
<i>Зона хозяйственного назначения</i>	1,5	6,3	Хозяйственно используемые участки земель собственников и пользователей. Участок земель национального парка у с. Купань, традиционно используемый под сенокосы и пастбища	Осуществление хозяйственной деятельности, необходимой для обеспечения функционирования национального парка и жизни местного населения	Лесохозяйственные мероприятия должны соответствовать режиму категории «Леса национальных парков». Использование земель муниципальных образований производится в соответствии с генеральными планами населенных пунктов. Могут выделяться участки для организации спортивной охоты

Выявив несоответствие установленной системы функционального зонирования или отдельных участков зон складывающейся экологической и социально-экономической ситуации, планирующая команда разрабатывает предложения по изменению зонирования. Такие предложения обязательно должны основываться на обновленных материалах комплексной оценки территории национального парка.

5.2.1. Что такое комплексная оценка территории, и как она проводится?

Процесс зонирования представляет собой итог сравнительной многопризнаковой оценки природных и историко-культурных комплексов на фоне определенной социально-экономической обстановки в окрестностях национального парка. Многообразие и известная внутренняя противоречивость задач национального парка требуют при функциональном зонировании его территории учитывать в едином решении многие факторы, критерии и подходы. Важнейшие из них — природоохранная и историко-культурная ценность территории, рекреационные ресурсы и возможность их использования, социально-экономические условия, инженерно-строительная оценка территории.

К наиболее важным критериям, обосновывающим природоохранную ценность отдельных участков, относятся типичность или уникальность природного комплекса, связанных с ним сообществ растений и животных. Для правильного подхода к выделению функциональных зон национального парка необходимо знать и учитывать характер и степень антропогенной нарушенности природных комплексов, а также расположение на территории объектов, требующих особой охраны (геологических, гидрологических, ботанических, зоологических, историко-культурных и др.). Часть этих объектов обладает также рекреационной уникальностью и является особо ценным ресурсом познавательного туризма.

В качестве объекта оценки наиболее удобны и объективны природные территориальные комплексы (далее — *ПТК*), отображаемые на ландшафтной карте. Они обладают необходимой для оценки однородностью природных условий и свойств в пределах своих границ.

При подготовке зонирования национального парка обычно проводятся:

- ландшафтное картографирование территории и составление прикладных карт (эталонные участки ПТК, условия существования биоты, устойчивость ПТК, благоприятность ПТК для рекреационного использования, аттрактивность ПТК и т. п.);
- анализ нарушенности природных комплексов в результате хозяйственной деятельности;
- анализ состава и размещения памятников природы (комплексных, геологических, геоморфологических, гидрологических и др.);
- выявление и анализ размещения ценных лесных участков;
- анализ мест концентрации редких и охраняемых видов растений;
- анализ состава и размещения ценных зоологических объектов;
- оценка рекреационных ресурсов (климата, целебных минеральных вод и грязей);
- оценка рельефа и растительного покрова по степени их благоприятности для рекреации;
- оценка живописности территории;
- анализ наличия и размещения ресурсов для различных видов рекреационных занятий (познавательного туризма и экскурсий, горного туризма, альпинизма, водных видов отдыха, собирательской рекреации, любительского и спортивного рыболовства и др.);
- анализ современного развития рекреации;
- анализ факторов, ограничивающих развитие рекреации (неблагоприятная санитарно-эпидемиологическая обстановка, очаги природных инфекций, участки с повышенным радиационным фоном и др.);
- анализ историко-культурного потенциала территории и возможности его использования в целях развития рекреации;
- оценка инженерно-геологических и инженерно-строительных условий;
- оценка социально-экономических условий в районе расположения проектируемого национального парка (особенности расселения и структура занятости, потребность в основных природных ресурсах, размещение сельскохозяйственных угодий, объектов промышленности, транспорта и связи, социально-культурная сфера и др.).

При комплексной оценке используются все доступные материалы (литературные, фондовые и ведомственные), предложения ученых и

специалистов, природоохранных организаций, данные специальных исследований. При анализе каждого из факторов и их последующей интерпретации в форме комплексной оценки территории можно использовать «Методические рекомендации по выбору и организации территории государственных природных национальных парков (ГПНП) (основные положения)» (1986), «Методику проектирования государственных природных национальных парков в РСФСР» (1987) и «Временные указания о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные парки системы Рослесхоза» (2000).

Очень важным звеном комплексной оценки является выявление и анализ позиций заинтересованных сторон. Этот процесс следует проводить уже на ранних стадиях работы, и он призван выявить различные, зачастую диаметрально противоположные интересы разных групп населения, государственных учреждений, отдельных граждан и предприятий, связанные с природопользованием. Эффективность зонирования и дальнейшей деятельности национального парка будет в огромной степени зависеть от отношения к нему заинтересованных сторон (см. главу 4).

В обобщенном и генерализованном виде все вышперечисленные материалы отображаются на схеме «Комплексная оценка территории», которая изготавливается в масштабе проектирования. При этом на схеме выделяются участки, представляющие наибольшую природоохранную и научную ценность, наиболее перспективные для развития туризма и отдыха, наиболее интенсивно эксплуатируемые в хозяйственном отношении, а также имеющиеся «зоны конфликтов». Такая комплексная оценка дает возможность обоснованно намечать функциональное зонирование и режимы охраны национального парка, систему природоохранных и хозяйственных мероприятий. Кроме того, собранные материалы являются основой для дальнейшей эколого-просветительской и научной деятельности этого учреждения.

5.2.2. Выделение функциональных зон

Возможный состав функциональных зон в национальном парке и основные цели их выделения определены Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. Однако в конкретном парке не следует стремиться к большому числу зон и излишне сложной системе

зонирования, если только это не определяется особенностью его природных условий и характером использования территории. Обычно в национальном парке выделяют от 3 до 5 функциональных зон. Очень важно, чтобы границы зон максимально соответствовали существующим контурам землепользования или территориального управления. Этот принцип используется и по отношению к экосистемам. Функционально значимые участки водосборных бассейнов, места обитания редких видов, территории с особо ценными рекреационными ресурсами и т. п. должны, по возможности, включаться в одну зону. При этом границы зон должны обязательно проводиться по хорошо выраженным в натуре ориентирам — дорогам, руслам рек, квартальным просекам, межам.

Общий характер и рисунок функционального зонирования национального парка обычно определяет заповедная зона, предназначенная для сохранения эталонных природных комплексов. В состав зоны включаются участки, относительно слабоизмененные деятельностью человека, труднодоступные и в силу этого пригодные для самоподдержания и обеспеченные надежной охраной.

Основными критериями включения территории в заповедную зону служат типичность (сохранность) природного комплекса, ее природоохранная уникальность и возможность соблюдения установленного режима.

На основе ландшафтной карты для основных ландшафтных районов национального парка выделяются территории с наиболее репрезентативным сочетанием урочищ (эталонные ПТК). С использованием лесоводственных, ботанических и зоологических материалов, сведений по характеру и степени антропогенной нарушенности в пределах выделенной территории определяются наиболее сохранившиеся (типичные для данных природных условий) участки. В качестве критерия природоохранной уникальности используются биоценотические данные (ценные лесные участки), а также уровни биоразнообразия (в особенности — редких и охраняемых видов) растений и животных.

Границы и конфигурация заповедной зоны определяются на основе изучения экологических потребностей наиболее уязвимых видов растений и животных, а также с учетом сложившихся структуры и прав землепользования и особенностей эксплуатации этой территории.

Иногда территория национального парка настолько изменена человеческой деятельностью или природные ресурсы настолько полно используются местным

населением, что выделить достаточно крупные по площади эталонные участки, полностью изъятые из какой-либо эксплуатации, оказывается невозможным. Конечно, такое может быть лишь в небольших по площади национальных парках, расположенных в зонах древнего хозяйственного освоения.

Например, крупный и относительно малонарушенный Половецко-Купанский болотный массив с многочисленными местами обитания редких «краснокнижных» видов растений и животных не был включен в границы национального парка «Плещеево озеро» при его организации. В результате было решено отказаться от выделения заповедной зоны на нынешнем этапе развития этого парка. В дальнейшем, после планируемого присоединения Половецко-Купанских болот, заповедная зона в национальном парке «Плещеево озеро», возможно, будет создана.

В особо охраняемую зону включаются особо ценные в экологическом и познавательном отношении природные территории национального парка, на которых невозможно или нецелесообразно устанавливать заповедный режим. Это участки с используемыми сельскохозяйственными угодьями, землями других собственников и пользователей; участки, на которых необходимо проводить целенаправленные природно-восстановительные мероприятия; традиционные места массового сбора дикоросов или других видов рекреационных занятий местного населения и т. д. Природные участки, выделяемые в особо охраняемую зону, должны в основном сохранять естественный характер сообществ, включать как типичные (фоновые), так и уникальные комплексы и объекты, отличающиеся высокой степенью уязвимости.

Например, в национальном парке «Себежский» помимо относительно небольшой заповедной зоны (около 4% площади парка) в различных ландшафтах были выделены несколько участков особо охраняемой зоны, где разрешено кратковременное туристское посещение, а при необходимости и проведения санитарно-оздоровительных мероприятий (около 12% общей площади парка). В некоторые такие участки включаются заброшенные луговые и болотные угодья других землепользователей, если это вызвано

необходимостью сохранения биоразнообразия и мест обитания редких охраняемых видов растений и животных. Обычно участки особо охраняемой зоны примыкают к заповедной зоне и служат для нее буфером, создавая единое экологическое ядро национального парка.

Зона охраны историко-культурных объектов выделяется в местах расположения наиболее ценных (уникальных) комплексов памятников археологии, истории и культуры. Она призвана обеспечить условия для сохранения этих объектов и их комплексов (см. также пункт 6.2.2). В эту зону включаются историко-культурные объекты, имеющие ключевое значение для целей управления данным парком. Остальные историко-культурные объекты, имеющие статус государственных памятников или не имеющие его, включаются в ту зону, которая в максимальной степени соответствует основной функции управления тем районом парка, в котором они расположены.

Так, в национальном парке «Угра», отличающемся исключительным разнообразием и богатством историко-культурного наследия, в зону охраны историко-культурных объектов выделены участки ландшафта в пределах бассейнов видимости знаменитых монастырских комплексов (Оптина пустынь, Шамординский женский монастырь, Шаровкин монастырь), район древнего города Воротынский, места наиболее ожесточенных боев в период Великого стояния на Угре у с. Палатки, окрестности архитектурной доминанты Среднего Приугорья — церкви в с. Никола-Ленивец, усадебно-парковые ансамбли «Павлищев бор» и «Березичи». Некоторые важные археологические объекты вошли в особо охраняемую зону (урочища «Жары», «Чертово городище» и др.), а прочие многочисленные памятники археологии, культовой и гражданской архитектуры, остатки дворянских усадеб, памятные исторические места с вмещающим их культурным ландшафтом были включены в зоны познавательного туризма (охраняемого ландшафта) и рекреационную.

Зона познавательного туризма выделяется в районах расположения наиболее ценных в эколого-просветительском отношении и наиболее популярных у посетителей парка объектов туристского интереса. Зона может

включать как естественные (природные), так и культурные (природно-исторические) комплексы и должна максимально охватывать ландшафтное разнообразие национального парка. В зависимости от конкретных природных и историко-культурных условий зона познавательного туризма может выделяться в виде относительно узких полос, вытянутых вдоль основных туристских маршрутов. В подобных случаях ширина отдельных участков зоны определяется экологическими условиями и границами бассейнов видимости основных объектов показа.

Например, в национальном парке «Угра» зона познавательного туризма протянулась вдоль основных природных планировочных осей парка — долин рек Угра и Жиздра, в национальном парке «Плещеево озеро» эта зона окружает живописнейшие берега оз. Плещеево, в национальном парке «Паанаярви» она включает основные туристские достопримечательности — окрестности водопада Кивакка на р. Оланга, низкогорные тундровые массивы «Нуорунен», «Кивакка», а также долину р. Мянтийоки.

В рекреационную зону выделяются участки, отличающиеся наиболее благоприятным сочетанием ресурсов для отдыха и расположенные близ основных планировочных узлов и транспортных путей парка, где обычно сосредотачиваются традиционные виды рекреации. Иногда в эту зону могут быть выделены участки для спортивной охоты.

Участки зоны обслуживания посетителей располагаются в планировочных узлах парка и, по возможности, привязываются к существующим населенным пунктам и учреждениям отдыха. Общая площадь зоны обслуживания должна быть ограничена потребностью посетителей в комфортном отдыхе и кратковременных прогулках. В эту зону необходимо включать имеющиеся в парке земельные участки хозяйствующих субъектов, занимающихся приемом и обслуживанием туристов.

Зона хозяйственного назначения включает территории, в пределах которых ведется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка и проживающего в нем населения. Эта зона может делиться на различные подзоны: лесохозяйственную, агропарковую, рыбохозяйственную и др. В зону хозяйственного назначения желательно

выделять основную часть наиболее продуктивных и интенсивно используемых земель других собственников и пользователей, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, в том числе территории населенных пунктов.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, могут быть выделены зоны 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). Основой размещения таких участков должны быть исторически сложившиеся и реально существующие этнохозяйственные ареалы. Совместное управление в зоне со стороны дирекции национального парка и общин коренных малочисленных народов должно быть направлено на обеспечение постоянства пользования и восстановление изымаемых природных ресурсов.

В особых условиях управления в некоторых национальных парках целесообразно выделять зоны специального режима. Такие функциональные зоны выделяются в пределах пограничной зоны, установленной в соответствии с Федеральным законом «О государственной границе Российской Федерации». Функциональное назначение зоны — обеспечение необходимых условий для охраны Государственной границы России.

Например, в национальном парке «Себежский» зона пограничного режима выделена только вдоль границы с Латвией. Вдоль границы с Белоруссией функциональная зона в этом парке не выделена, так как в соответствии с международными договоренностями специальный режим пребывания здесь не установлен. Зоны специального режима могут выделяться также в местах размещения охраняемых объектов Министерства обороны Российской Федерации, при пересечении территории национального парка магистральными трубопроводами, железными дорогами и другими сложными инженерно-техническими сооружениями.

5.2.3. Как обеспечить необходимую гибкость зонирования?

Функционально-режимная структура в каждом конкретном национальном парке должна быть достаточно простой и устойчивой, чтобы обеспечить определенную стабильность в его деятельности на период, как минимум, 10 лет. Однако изменение природных и социально-экономических условий нередко порождает необходимость оперативно менять режим на отдельных участках, не прибегая к длительной процедуре обоснования и утверждения новой схемы зонирования. Уже на стадии первоначальной разработки зонирования и утверждения Положения о национальном парке следует стремиться к максимальной гибкости режима функциональных зон и к возможности адаптивного управления ими, чтобы дать возможность администрации парка оперативно реагировать на текущие или меняющиеся потребности управления.

Там, где это необходимо для уточнения методов управления природными и историко-культурными ресурсами, в рамках зон могут выделяться **подзоны** или **приоритетные участки управления**. Они важны для сосредоточения внимания на особых проблемах охраны, использования или изучения территории, решение которых специфично на данном участке.

Например, в национальном парке «Плещеево озеро» акватория озера выделена в специальную подзону особо охраняемой зоны, режим которой призван сохранить этот уникальный водоем Центральной России при условии проведения здесь необходимых рыбоводных и мелиоративных мероприятий, развития любительского рыболовства. На отдельных прибрежных участках акватории после проведения специальных исследований, планируется выделение сезонных участков для организации охоты на пролетных водоплавающих птиц. При зонировании национального парка «Русский Север» было предусмотрено выделение в рекреационной зоне участков для организации массового любительского сбора клюквы, брусники и других ягод. Такие участки должны быть оборудованы специальными подъездами, указателями, автостоянками, местами для отдыха и пережидания непогоды.

В зонах познавательного туризма, рекреационной и обслуживания посетителей для оптимизации управления целесообразно также выделять отдельные целевые участки в соответствии с планируемой очередностью освоения и благоустройства территории. Во всех функциональных зонах, кроме

заповедной, должны обязательно выделяться особо охраняемые участки в местах обитания исчезающих видов животных и растений. Режимные ограничения на таких участках вводятся как сезонные или временные (на срок до нескольких лет), что обуславливается длительностью пребывания охраняемого вида на данной территории. Наконец, если результаты мониторинга показывают резкое ухудшение состояния экосистем в зонах рекреационного или хозяйственного использования, дирекция национального парка должна иметь возможность ограничить или временно прекратить доступ на эти участки.

Вопросы гибкого и адаптивного территориального управления, связанные с выделением или ликвидацией тех или иных подзон и участков, изменением режима их особой охраны и использования, определением приоритетности при вложении финансовых ресурсов и т. п., наиболее эффективно можно решить при составлении очередного менеджмент-плана.

5.2.4. В чем особенности обсуждений и согласований функционального зонирования?

В процессе планирования крайне важно учесть существенные интересы разнообразных групп природопользователей в системе зонирования парка. Без участия заинтересованных сторон и достижения общественного согласия существует опасность, что зонирование породит или обострит конфликты между парком и другими природопользователями и тем самым чрезвычайно затруднит дальнейшее развитие этой территории.

При проведении обсуждения зонирования необходима специально подготовленная карта. Большинство участников обсуждения на основе своего жизненного опыта прекрасно представляют местоположение тех или иных значимых для них объектов, однако их взаимное расположение и картографическая привязка часто являются для них чем-то новым и незнакомым. Достаточно подробная крупномасштабная карта (масштаба 1 : 25000 или 1 : 50000, а для крупных парков — 1 : 100000) с четкой системой условных обозначений делает обсуждение предметным, позволяет оперативно вносить конкретные изменения и уточнения в план территориального управления. Кроме того, хорошо продуманная и читаемая карта с вариантной проработкой границ зон убедительно свидетельствует о добросовестном и

творческом подходе планирующей команды к своей работе, располагает заинтересованные стороны к согласию.

В качестве картографической основы обычно используют топографические карты соответствующего масштаба с дополнительно нанесенными на них квартальной сеткой лесного фонда и границами землепользований. В национальных парках с большим количеством земель сельскохозяйственного назначения в качестве топосновы можно также использовать карты внутрихозяйственного землеустройства с уточненным расположением лесных участков. Дальнейшая технология изготовления карт в электронном виде или на бумажных носителях зависит от имеющихся у планирующей команды технических возможностей и наличия квалифицированных кадров.

Часть вторая.

**СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ, ПРИМЕРЫ ИЗ
ПРАКТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Глава 6.

РАЗРАБОТКА ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ПРИРОДНЫХ КОМПЛЕКСОВ И УПРАВЛЕНИЮ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

6.1. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ И ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРИРОДНЫМИ КОМПЛЕКСАМИ

Задача по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов разрешается в различных функциональных зонах национальных парков в соответствии с функциями использования.

Однако при постановке задачи и планировании мероприятий на каждом конкретном участке и в каждом типе природного сообщества важно определить, в каком аспекте рассматривать тот или иной природный комплекс. В самом общем виде можно условно выделить три группы территориальных природных объектов, различающихся по основным задачам управления.

1. Природный комплекс управляется как элемент ландшафтного разнообразия, создающий и стабилизирующий фактор природной среды. В национальных парках России это преимущественно лесные сообщества. Основная задача управления лесами — **обеспечить стабильность процессов естественного развития лесных экосистем.**

2. Природный комплекс управляется для сохранения особо ценного или уникального природного сообщества. На территориях национальных парков к таким сообществам относятся прежде всего водно-болотные угодья. Основная задача управления будет заключаться в поддержании важнейших свойств этих сообществ.

3. Природный комплекс может управляться как местообитание охраняемых видов или их популяций. Это могут быть охотничьи угодья, места обитания редких видов животных или произрастания редких видов растений. Для таких участков основная задача управления будет заключаться в **сохранение природных качеств местообитаний, обеспечивающих благополучие популяций отдельных видов.**

Особую категорию управления составляют культурные ландшафты как продукт гармоничного сочетания естественных процессов и целенаправленной деятельности человека, сотворчества Человека и Природы. Постановка задач управления и особенности разработки плана действий для этой категории рассматриваются в главе 7.

Задачи управления для одного и того же природного комплекса могут накладываться друг на друга, увеличивая природоохранное значение участка, но в отдельных случаях могут и противоречить друг другу. Наиболее эффективно конфликт задач управления можно разрешить через выделение на территории этого комплекса более мелких участков управления с разными приоритетами, то есть, использовать более дробные категории, чем элементы функционального зонирования и выделение подзон. Иногда может потребоваться принятие решения в пользу одной из задач. Хочется добавить, что принятие управленческого решения — это всегда осознанная (часто аргументированная) расстановка приоритетов, исходя из возможностей.

Лесные земли составляют б#ольшую часть территории национальных парков, основные конфликты природопользования сосредоточены именно на лесах. Сегодня и в ближайшей перспективе управление лесами есть и будет основным элементом деятельности администраций парков в части управления природными ресурсами. Именно поэтому этой теме уделяется первостепенное внимание в плане управления.

6.2. ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОЕКТИРОВАНИЯ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ЛЕСАМИ

6.2.1. Общие положения

Леса национального парка должны рассматриваться не как источник получения древесины, а прежде всего — как среда обитания лесных растительных и животных организмов, как среда, окружающая человека и формирующая его представление о природном разнообразии. Использование лесных ресурсов на территории национальных парков должно носить неистощительный характер; объемы и формы их использования не должны наносить невосполнимого ущерба. Потребляемые природные ресурсы восстанавливаются за счет естественных природных процессов или специально проводимых мероприятий.

Лесохозяйственные мероприятия, выполняемые в ряде национальных парков России, на территории которых проживает население, являются вынужденной мерой. Прежде всего они направлены на сохранение и восстановление лесных биогеоценозов и играют большое значение в ускорении этого крайне необходимого процесса.

Главный аргумент в защиту лесопользования — удовлетворение потребностей населения, проживающего на территории национального парка, в дровах и деловой древесине. Эта проблема существует и еще долго будет иметь место, особенно в тех национальных парках, где проживает много людей. Запретить здесь пользование лесом, а такие попытки имели место в некоторых национальных парках России, просто невозможно, так как это сразу же настраивает местное население против самой идеи создания национального парка. В ряде парков большие площади занимают производные, расстроенные насаждения, которые естественным образом восстановятся через 100 и более лет. Путем применения системы рубок процесс сохранения и восстановления коренных типов леса можно ускорить в 5—6 раз. В этом случае можно удовлетворить потребности населения в древесине, по крайней мере дровяной, и контролировать процесс восстановления и сохранения природного потенциала парка.

Необходимость проведения в лесах национального парка лесохозяйственных мероприятий может быть связана не только с вопросами лесопользования, но и вызвана необходимостью восстановления и сохранения экосистем.

В национальном парке «Русский Север» в знаменитом Сокольском бору, после строительства Череповецкого водохранилища произошел подпор грунтовых вод, что вызвало явное преобладание в подросте ели обыкновенной. Таким образом, наметилась очевидная смена пород — сосны на ель. Для сохранения Сокольского бора как объекта рекреации необходимо проведение комплекса лесохозяйственных мероприятий.

Таких примеров можно привести множество. Они имеют место в любом национальном парке. Очень важный вопрос, информация о котором в настоящее время отсутствует, — наличие в рекреационной зоне благоприятных участков

для сбора земляники, черники, брусники, клюквы, грибов и т. д. Формирование земляничных полей, высокопродуктивных черничников, брусничников и т. п. возможно осуществить только с помощью специальных рубок. Например, наибольшей продуктивностью отличаются черничники, в которых полнота насаждений равна 0,6—0,7.

А следует ли вообще проводить подобные рубки в парке? Создание целевых участков для развития собирательной рекреации позволит решить следующие две задачи:

— повысит общую культуру населения и посетителей парка по использованию природных ресурсов;

— позволит сосредоточить рекреантов на ограниченной по площади территории, что в конечном итоге повысит эффективность охраны лесов от пожаров и нарушений.

6.2.2. Планирование лесопользования

Для планирования лесопользования необходимо прежде всего определить верхний предел его объемов, так как оно непосредственно сказывается на уровне жизни населения, проживающего на территории национального парка. Для этого следует провести оценку возможностей лесного фонда по удовлетворению потребности населения, проживающего на территории парка, в дровах и деловой древесине.

Основным документом, на основании которого производят оценку лесного фонда парка, является проект организации и ведения лесного хозяйства.

Этапы проведения оценки:

— получение информации из материалов лесоустройства о возможных объемах лесопользования в границах парка;

— определение фактического объема лесопользования за 3—5-летний период и сравнение его с расчетными показателями. Расчетные объемы отпуска деловой древесины и дров исчисляются на основании существующих нормативов, утверждаемых местными органами самоуправления района расположения национального парка;

— анализ возможных объемов лесопользования и минимальной потребности местного населения в деловой древесине и дровах, подтвержденный расчетами, позволяет выйти на фактические объемы работ.

Грамотно разработанный проект должен содержать ответы на все вопросы по управлению лесами и лесохозяйственной деятельностью. Проектируемые мероприятия должны быть разработаны для каждой из функциональных зон и отражать особенности режима охраны и природопользования в каждой из них.

6.2.3. Проектирование системы рубок в лесах национальных парков

В систему лесохозяйственных мероприятий в зависимости от функционального зонирования территории парка могут быть включены следующие виды рубок: рубки ухода в молодняках (осветления и прочистки), рубки прореживания, рубки переформирования, рубки обновления, ландшафтные рубки, санитарные и прочие рубки.

В лесах национальных парков все виды рубок, кроме рубок ухода в молодняках, санитарных и прочих проводятся, по специальным проектам.

Рубки ухода в молодняках (осветления и прочистки) проводятся с целью сохранения ценных коренных насаждений (дуб, ясень, клен остролистный, можжевельник, сосна, ель и т. п.) для предотвращения их зарастания другими породами.

Рубки прореживания проводятся в высокополнотных насаждениях, где предшествующими рубками не было достигнуто улучшение породного состава.

Рубки переформирования проводятся в средневозрастных и приспевающих насаждениях с целью коренного изменения их возрастной структуры и породного состава, а также для переформирования насаждений из одновозрастных в разновозрастные или из простых в сложные.

Рубки обновления проектируются в спелых и перестойных насаждениях.

Ландшафтные рубки проводятся для повышения рекреационной привлекательности территории. Как сделать туристическую тропу такой, чтобы она постоянно привлекала внимание человека, способствовала тому, чтобы посетив эти места однажды, было желание увидеть прекрасные ландшафты еще и еще раз? Это условие можно выполнить, если проектирование лесного ландшафта подчинено следующим основополагающим принципам:
— очертания и форма элементов ландшафтов должны создать единую целостную композицию;

- должны быть достигнуты масштабность и пропорции ландшафта, то есть соразмерность абсолютных и относительных величин элементов в пространстве, оказывающая сильное влияние на зрительное восприятие;
- должно быть обеспечено визуальное восприятие путем использования элементов композиции, притягивающих взгляд наблюдателя;
- должно быть достигнуто разнообразие элементов ландшафта по количеству и отношению числа этих элементов на единицу площади;
- должны быть обеспечены целостность ландшафта и единство всех его компонентов;
- должна быть сохранена уникальности ландшафта для данной местности (на необходимость соблюдения этого принципа обращаем особое внимание);
- должны быть определены предельно допустимые рекреационные нагрузки на туристические маршруты, зоны отдыха и т. д.;
- должны быть разработана и осуществлена система ландшафтных рубок как результат реализации основных принципов проектирования лесного ландшафта.

Проектирование лесного ландшафта заключается в том, чтобы достичь максимального эстетического эффекта при минимуме воздействия на природную среду. Для этого необходимо учитывать функциональные возможности природных ресурсов и объем затрат, связанных с реализацией проекта.

Самые сложные вопросы при проведении ландшафтных рубок решаются в условиях равнинной местности, где нет скал, утесов, бурных порожистых рек и других броских элементов рельефа. В этих условиях в зоне познавательного туризма, которая ограничена шириной рекреационного коридора (100—200 м), чисто лесоводственными приемами ландшафтными архитекторами создается то рукотворное чудо, которое должно постоянно привлекать туристов.

Планировочные рубки представляют подготовительный этап для работ по благоустройству территории. По способу исполнения — это сплошные рубки на очень ограниченных площадях, с помощью которых могут решаться такие задачи, как например, организация автостоянок или площадок для отдыха, занятия играми и спортом, обеспечение видовых точек и т. д.

Санитарные сплошные и выборочные рубки назначаются для борьбы с вредителями и болезнями леса. Проведение сплошных санитарных рубок в лесах национального парка может свидетельствовать только о нерадивости его

администрации по сохранению природных комплексов. Служба охраны и защиты леса обязана своевременно обнаруживать очаги вредителей и болезней леса и вести с ними борьбу с помощью биологических методов.

Удовлетворительное санитарное состояние лесного биогеоценоза поддерживается с помощью выборочных санитарных рубок и системы профилактических мероприятий.

Общие рекомендации по ведению лесохозяйственных мероприятий в различных функциональных зонах обобщены в Приложении 8.

6.2.4. Планирование лесовосстановления и лесокультурных мероприятий

В большинстве национальных парков России процессы естественного возобновления протекают хорошо, поэтому особой необходимости в проведении работ по созданию лесных культур нет.

В отдельных случаях на сравнительно небольших площадях с целью восстановления лесного разнообразия могут создаваться культуры дуба, клена остролистного, ясеня, древовидной формы можжевельника и других ценных пород. Лесные культуры обязательно должны формироваться из местных генетических резерватов. При проведении работ по формированию высокоэстетичных ландшафтов, а также по озеленению населенных пунктов, находящихся на территории национального парка, может потребоваться крупномерный посадочный материал разнообразных древесных и кустарниковых пород. Для этих целей в национальном парке можно организовать питомник по выращиванию подобного посадочного материала.

6.2.5. Мероприятия по охране и защите леса

Противопожарное устройство лесов должно включать комплекс организационно-технических мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, своевременное их обнаружение, оповещение и ликвидацию пожаров силами и средствами национального парка.

Проектом предусматривается:

— профилактика лесных пожаров, которая должна включать систему предупредительных и ограничительных мероприятий;

- организация контроля и системы мероприятий по своевременному обнаружению лесных пожаров с помощью патрулирования по обходам и специальным маршрутам, наблюдения с пожарно-наблюдательных вышек, оснащенных современными производственными телевизионными установками (типа ПТУ-96М);
- оснащение всей лесной охраны и егерской службы современными средствами транспорта;
- организация оперативной связи с помощью современных типов радиостанций;
- организация служб борьбы с лесными пожарами (пожарно-химические станции различных типов, противопожарные пункты);
- строительство объектов противопожарного назначения.

Проектом также предусматривается интегрированная защита лесов от вредителей и болезней с применением профилактических мер воздействия (только биологических), ограничивающих влияние вредных организмов.

Система мероприятий по охране и защите леса должна охватывать все леса национального парка независимо от их принадлежности, форм владения и прав пользования ими, только в этом случае она будет эффективно работать.

6.3. СОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ

6.3.1. Определение водно-болотных угодий

В соответствии с Международной конвенцией об охране водно-болотных угодий имеющих международное значение (Рамсарской конвенцией) водно-болотными угодьями считаются «районы болот, феннов, торфяных угодий или водоемов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров». Водно-болотные угодья включают также прибрежные речные и морские зоны, острова или морские водоемы с глубиной больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий, подземные карстовые и пещерные гидрологические системы (Водно-болотные..., 1998).

Таким образом, к водно-болотным угодьям относится широкий круг водоемов, мелководий, а также избыточно увлажненных участков, где водное зеркало обычно находится на поверхности. Во всех этих местах вода является основным фактором, который определяет условия жизни растений и животных и определяет состояние окружающей среды.

6.3.2. Водно-болотные угодья в национальных парках России

Россия, выполняя международные обязательства, в 1994 г. объявила 35 территорий и акваторий водно-болотными угодьями международного значения (так называемыми Рамсарскими водно-болотными угодьями). В перспективе, ориентируясь на мировой опыт по созданию национальной системы экологической безопасности, в России планируется сформировать систему охраняемых водно-болотных угодий, охватывающую не менее 400 участков. В настоящее время уже имеется «теневой» список, состоящий из 165 угодий международного значения. На этом же этапе должно осуществиться создание сетей водно-болотных угодий национального и регионального значения.

В национальных парках России представлены практически все основные типы водно-болотных угодий. В список наиболее ценных водно-болотных угодий вошли угодья, расположенные на территории национальных парков (см. табл. 6.3.1). Среди множества типов водно-болотных угодий России в национальных парках страны наиболее разнообразны и занимают наибольшие площади озера и торфяные болота.

Таблица 6.3.1

Национальные парки России, на территории которых сохраняются ценные водно-болотные угодья¹

Национальный парк	Площадь парка (тыс. га)	Основные типы водно-болотных угодий	Статус угодий ²
«Валдайский»	158,5	Крупные моренные озера	2
«Водлозерский»	404,7	Олиготрофные озера	—
«Кенозерский»	139,2	Озерно-речная система	—
«Куршская коса»	6,6	Побережье Куршского залива	—
«Паанаярви»	103,3	Глубоководное олиготрофное озеро	—
«Русский Север»	166,4	Ледниковые озера	—
«Себежский»	50,2	Система озер	2
«Лосинный остров»	11,0	Болотный массив у границы мегаполиса	—
«Марий Чодра»	36,6	Поймы, старицы с лечебной грязью	—
«Мещера»	118,7	Болотно-озерный ландшафт (полесье)	—
«Мещерский»	103,0	Болотно-озерный ландшафт (полесье)	1
«Плещеево озеро»	22,9	Карстово-ледниковое озеро, болото международного значения	—
«Смоленское Поозерье»	146,3	30 озер	—
«Смольный»	36,5	Пойменные комплексы	—
«Угра»	98,6	Пойменные комплексы	—
«Чаваш Вармане»	25,2	Пойменные озерные комплексы	—
«Нижняя Кама»	26,2	Пойменные озерные комплексы	2
«Башкирия»	98,4	Водохранилище	—
«Нечкинский»	20,7	Пойменные комплексы	—
«Забайкальский»	246,0	Заливы Байкала	—
«Прибайкальский»	418,0	Байкальское побережье и о-в Ольхон	—

¹ Таблица составлена по материалам книги «Водно-болотные угодья России» (2000).

² Статус водно-болотных угодий: 1 — угодья международного значения, внесенные в Список Рамсарской конвенции; 2 — угодья, внесенные в Теневой список; «—» — без статуса.

6.3.3. Особенности планирования на территории водно-болотных угодий

В силу ряда особенностей функционирования и географического размещения водно-болотных угодий управление ими имеет специфические отличия от управления другими природными объектами. При планировании необходимо соблюдать следующие специфические правила (принципы), на которых должно быть основано сохранение водно-болотных угодий:

- Планирование охраны и использования водно-болотных угодий должно строиться на бассейновом принципе, то есть меры по сохранению отдельных водно-болотных угодий необходимо в той или иной мере распространять на весь водосборный бассейн, так как такие угодья получают значительную часть вещества и энергии со всей площади водосбора.
- Необходимо сочетание консервативных мер охраны с активным управлением экосистемами в связи с зависимостью водно-болотных угодий от состояния водосборной площади, а также спецификой функционирования водоемов (особый характер многолетней динамики).
- управление водно-болотными угодьями должно основываться на создании эффективной системы сочетания охраны и регулирования природопользования с упором на формирование позитивного отношения граждан к водно-болотным угодьям. Это определяется особой ролью водно-болотных угодий в жизни общества, в связи с чем невозможен полный отказ от использования этих экосистем, особенно в тех парках, где проживают люди.
- В силу сукцессионной молодости водных экосистем в них легко проникают виды-интродуценты, что вызывает повышенный уровень биологического загрязнения водно-болотных угодий и требует разработки специальных мероприятий.

Эти принципы управления применены, в частности, в плане управления национального парка «Плещеево озеро». Сохранение экосистем озера и эндемичной популяции ряпушки переславской выделено в особую подпрограмму с наивысшим приоритетом. Для обеспечения условий сохранения экосистемы

озера предусматривается образование охранной зоны национального парка в пределах всего водосборного бассейна озера Плещеево, так как хозяйственное использование прилегающих к парку территорий оказывает прямое воздействие на биологическую устойчивость его экосистем (**бассейновый принцип**) и особо ценного болота Сомино.

Программой предусматривается проведение проектно-изыскательских работ на территории Берендеевского болота для изыскания возможности повышения стока р. Трубеж. Помимо совершенствования службы охраны парка, в качестве первоочередной меры предложено восстановление рыбных ресурсов озера Плещеево путем регулирования численности конкурирующих с ряпушкой мелких планктоноядных видов рыб, а также путем содействия воспроизводству плещеевского леца и щуки (**сочетание консервативных и активных мер**).

Для искусственного разведения и последующего запуска в озеро используются только особи из озера Плещеево (местная популяция щуки). Использование чуждых видов и особей не из местных популяций рыб для регуляции численности признано недопустимым вследствие высокой **чувствительности** озерных экосистем.

На территории, прилегающей к Плещееву озеру, и в границах планируемой охранной зоны проживает около 70 тыс. человек. Воды озера используются городским коммунальным хозяйством. Традиционным и массовым увлечением жителей является рыболовство. Соответственно, отказ от пользования невозможен. Для снижения воздействия на озеро необходимо строительство альтернативного подземного водозабора для нужд города и строительство локальных очистных сооружений для ливневых стоков. С другой стороны, планируется активизация деятельности по формированию позитивного отношения населения к природоохранной деятельности, формированию экологического мировоззрения. При этом большое внимание будет уделяться разъяснительной работе с взрослым населением, проводимой совместно Центром устойчивого развития сельской местности и Центром информации, коммуникации и развития (**сочетание охраны и регулирования**).

6.3.4. Рекомендации для планирования

Если на территории национального парка полностью или частично расположено ценное водно-болотное угодье, планировать действия по управлению им следует отдельно, с учетом природоохранного значения этой экосистемы. В разделе «статус территории» важно указать, что на всей или части территории парка расположен объект, представляющий особую природоохранную ценность, например, входит в список Рамсарских угодий (национальный парк «Мещерский»). В ряде случаев, если планируются значительные управленческие усилия, требующие привлечения материальных средств, целесообразно создавать специальный план управления по сохранению данного угодья или отдельно выделить его в составе плана управления национального парка (например, в качестве отдельной целевой программы). Если специальный план управления водно-болотными угодьями создается в виде отдельного документа (см. «Как разработать план управления для водно-болотного угодья», 2000), то в плане управления достаточно привести его краткое резюме и сделать ссылку на данный план.

При планировании мероприятий важен учет региональной специфики. Ниже приводятся общие рекомендации по разработке планов управления водно-болотными угодьями на территории или в окрестностях национальных парков, расположенных в разных регионах. Рекомендации составлены на основе материалов «Стратегии сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации» (1999).

Арктика и Крайний Север

- Проводить инвентаризацию водно-болотных угодий с учетом их ценности как мест массового обитания рыб и водоплавающих птиц и как территорий, играющих важную роль в традиционном природопользовании коренных малочисленных народов.
- Участвовать в создании сети особо ценных водно-болотных угодий международного, федерального и регионального значения, а также сети этно-экологических территорий как формы сохранения водно-болотных угодий и традиционных форм природопользования; при создании сети следует уделять особое внимание выявлению и сохранению объектов религиозного культа и почитания коренных малочисленных народов.

- При привлечении внимания общественных природоохранных и других организаций рассматривать сохранение водно-болотных угодий во взаимосвязи с обеспечением прав коренных малочисленных народов.

Средняя полоса Европейской России

- Инвентаризация водно-болотных угодий должна производиться в максимально полном объеме с особым вниманием к участкам, ценным с точки зрения культуры или эстетики.
- По возможности включать хорошо сохранившиеся водно-болотные угодья в заповедную или особо охраняемую зоны.
- При установлении природоохранного режима необходимо учитывать, что, закрывая для рекреации, охоты и любительского и спортивного рыболовства одни угодья, следует обязательно оставлять для этих целей другие, создавая при этом более комфортные рекреационные условия в менее ценных угодьях.
- Добиваться введения предельно жесткого контроля качества сточных вод с применением соответствующих санкций к нарушителям.
- Осуществлять планирование в тесном взаимодействии с администрациями регионов и общественными природоохранными организациями.

Юг Европейской России

- Проводить сплошную инвентаризацию угодий.
- Объявлять все сохранившиеся в естественном состоянии угодья водно-болотными угодьями особого (международного, федерального, регионального) значения и включать такие угодья (или их участки) в заповедную или особо охраняемую зоны.
- Разрабатывать планы управления для каждого водно-болотного угодья особого значения.
- Содействовать и принимать участие в осуществлении межрегиональной координации деятельности потребителей водных ресурсов для оптимизации взаимодействия между гидроэнергетикой и орошаемым

земледелием и целями сохранения биологического разнообразия водно-болотных угодий.

- Разрабатывать способы управления многолетней динамикой (сукцессиями) водно-болотных угодий, позволяющие поддерживать наиболее ценные стадии или сокращать либо прерывать малоценные.
- Содействовать, по возможности, совершенствованию системы регламентации промышленных и сельскохозяйственных сбросов загрязненных вод в водно-болотные угодья.
- Разрабатывать и участвовать в реализации программ сохранения малых рек и создания искусственных водоемов как элементов ландшафта, способствующих сохранению биологического разнообразия и поддержанию уровня грунтовых вод.
- Планировать меры по совершенствованию контроля над соблюдением водоохранного законодательства, особенно сохранения прибрежных полос от распашки и строительства объектов животноводства (ферм, лагерей скота и т. п.).
- Проводить самостоятельно и привлекать общественные организации к работе по пропаганде охраны вод, особенно при сельскохозяйственном производстве.

Стети лесостепь Сибири

- Проводить инвентаризацию особо ценных водно-болотных угодий на основе районирования территории региона.
- Принимать меры для регламентации видов сельскохозяйственной деятельности, нарушающей естественную цикличность обводнения (строительство плотин на реках и в ложбинах стока талых вод, забор воды на орошение, распашка и использование прибрежных полос для сенокосов и выпаса).
- Планировать действия по сохранению крупных озерно-болотных комплексов и поозерий как единых природных образований.
- Принимать меры по поддержанию естественного гидрологического режима, особенно при подаче дополнительной воды в сухие периоды.

- Организовывать широкую пропаганду среди работников сельского хозяйства и охотников, разъясняя особую важность водоохранных и биотехнических мероприятий.

6.4. ПЛАНИРОВАНИЕ В ЦЕЛЯХ СОХРАНЕНИЯ И УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ ОБИТАНИЯ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ОСОБО ЦЕННЫХ ВИДОВ

Наиболее типичными случаями управления природными сообществами с целью их сохранения и улучшения природных качеств местообитаний для обеспечения благополучия популяций отдельных видов являются:

- поддержание или улучшение качеств охотничьих угодий через повышение численности и разнообразия охотничьих животных;
- сохранение редких и исчезающих видов животных и/или растений;
- привлечение животных для показа посетителям на отдельных участках и маршрутах в национальном парке.

6.4.1. Поддержание или улучшение качеств охотничьих угодий

Постановка задачи на среднесрочный период в области управления животными ресурсами во многом определяется долгосрочной политикой администрации национального парка по охране и использованию животного мира. Прежде всего, требуется ответить однозначно на вопрос: «Можно ли рассматривать территорию парка или ее часть как охотничьи угодья или нет?»

Охотничьими угодьями признаются земельные и лесные площади, а также водные объекты, служащие местом обитания диких зверей и птиц, которые могут быть использованы для ведения охотничьего хозяйства. Из этого определения, содержащегося в «Типовых правилах охоты в РСФСР» (Охотничьи..., 1999), следует, что территории национальных парков также являются охотничьими угодьями. Этими же Правилами установлено, что в заповедниках, национальных парках... порядок использования государственного охотничьего фонда определяется Положением о них. Следует признать, что ружейная охота на территории национального парка создает дополнительные обременения для ГУНП, практически не компенсируемые выгодой.

Если нет возможности полностью и на длительный срок закрыть охоту на всей территории парка и территория парка рассматривается как охотничье угодье, управление животным миром в части охотничьих животных направлено на улучшение среды обитания животных, поддержание и увеличение их численности и разнообразия. В этом случае должны проводиться биотехнические мероприятия, направленные на повышение кормности угодий. При планировании этой работы в национальных парках могут применяться «Нормативы проведения биотехнических и охотхозяйственных мероприятий в специализированных лесхозах» (1999), в отдельных случаях может потребоваться специальное охотустройство на всей территории парка или ее части.

Обязанности проведения охотхозяйственных мероприятий и охотустройства ложатся на охотпользователя. Первостепенная задача управления парком будет состоять в обеспечении надзора за проведением этих работ и научно-методической помощи по повышению эффективности мероприятий.

Особый случай, если ГУНП выполняет функцию охотпользователя, неся дополнительные расходы на проведение биотехнических мероприятий в интересах ведения охотничьего хозяйства. При планировании возникает задача поиска возможности компенсации затрат, так как, в отличие от охотничьих обществ и иных охотпользователей, парк не имеет специальных средств на эти цели.

Если же закрытие охоты возможно и является частью долгосрочной политики, проводимой дирекцией национального парка, то большее внимание и ресурсы могут быть сосредоточены на охране редких и исчезающих видов или создании условий для показа животных в естественной среде.

Характерный пример — национальный парк «Смоленское Поозерье». Закрытие охоты на территории этого парка является частью долгосрочной политики в области управления природными ресурсами; территория парка более не рассматривается как охотничьи угодья, открытые для охоты. Решение проблемы удовлетворения потребностей в охоте дирекция национального парка переносит другую плоскость — в поиск возможной альтернативы для местных охотников, например — в организации охоты в охотничьих хозяйствах вне парка. Это дает возможность дирекции парка не

проводить биотехнических мероприятий в целях поддержания численности охотпромысловых животных, а сосредоточить силы и средства на охране редких и исчезающих видов, а также искать возможность для показа животных в естественной среде.

6.4.2. Сохранение редких и исчезающих видов

Для каждого парка есть свой набор животных, нуждающихся в особой охране. Парк самостоятельно или с привлечением специалистов может разработать меры по их сохранению, определить наиболее ценные местообитания для этих видов и меры по их охране.

Для сохранения отдельных видов и групп животных разработаны и осуществляются специальные региональные, национальные и международные программы. Показательной программой, охватывающей территории многих национальных парков России, является программа выделения и сохранения **Ключевых орнитологических территорий России** (далее — *КОТР*), которая в части международного компонента совпадает со Всемирной природоохранной программой «Important Bird Areas» (IBA) и является ее национальным продолжением. Программа инициирована Союзом охраны птиц России и проводится при его координации.

Ключевая орнитологическая территория России — это территория, которая в силу своих биотопических, исторических или иных причин служит местом концентрации одного или нескольких видов птиц в период гнездования, линьки, на местах зимовки или отдыха во время миграций. Это наиболее ценные для птиц участки, деградация которых резко отрицательно сказывается на благополучии вида в целом и его отдельных популяций в частности.

На территории многих национальных парков или в ближайших их окрестностях расположены ключевые орнитологические территории (табл. 6.4.1). При составлении плана управления парка сохранению качеств КОТР должно быть уделено повышенное внимание, а управление ими построено с учетом рекомендаций и на основании сохранения тех качеств, которые послужили основанием для ее выделения (Ключевые..., 2000). В разделе «статус территории» также важно указать сведения о наличии КОТР на территории национального парка или близ его границ.

Таблица 6.4.1

Ключевые орнитологические территории (КОТР) в границах национальных парков Европейской России

Национальный парк	Название КОТР	Категория ³	Доля площади КОТР попадающая в национальный парк, %
«Югид ва»	«Национальный парк #“Югид ва#”»	A1, A3, B2	100%
«Кенозерский»	«Кенозерье»	A1, A3, A4, B1, B2, B3	70%
«Водлозерский»	«Водлозеро»	A1, B2	90%
«Русский Север»	Шекснинское водохранилище»	A1, A4, B2	10%
«Смоленское Поозерье»	«Смоленское Поозерье»	A1, B2	100%
«Угра»	«Долина Жиздры»	A1, A4, B1, B3	95%
«Смольный»	«Ичалковский»	A1	8%
«Алания»	«Национальный парк #“Алания#”»	A1, A2, A3, B2	100%
«Самарская Лука»	«Самарская Лука»	A1	100%
«Хвалынский»	«Хвалынский национальный парк»	A1, B2	100%
«Башкирия»	«Бельско-Нугушское междуречье»	A1, B2	100%
«Себежский»	—	Теневой список	100%

³ Категории: **A1, A2, A3, A4** — ключевые территории всемирного значения; **B1, B2, B3** — ключевые территории общеевропейского значения.

Рекомендации по планированию на территории КОТР

Учитывая хорошо известную биоиндикационную роль редких видов птиц, можно с уверенностью утверждать, что сохранение ценных угодий автоматически означает сохранение местообитаний многих других редких видов животных и растений.

Поэтому при планировании рекомендуется следующая последовательность действий.

1. Определить, какие именно местообитания или их участки наиболее важны и нуждаются в специальных мерах охраны и поддержания прежде всего.
2. Провести детальную инвентаризацию КОТР и определить места встреч и гнездования целевых и иных редких и исчезающих видов птиц.
3. Определить, какие иные редкие и особо ценные животные и растения обитают или произрастают на этой территории (участке).
4. Определить угрозы охраняемым объектам и степень проявления этих угроз.
5. Определить нагрузки интересов на данный участок.
6. Определить действия, необходимые для сохранения качества угодий.
7. Уточнить необходимые мероприятия, просчитать их стоимость и возможность реализации.

По оценкам орнитологов — экспертов программы, выделено 14 факторов, в наибольшей степени создающих угрозы для птиц.

Из них 4 фактора связаны с непосредственным воздействием человека на птиц: рекреационная нагрузка, фактор беспокойства, браконьерство (в том числе и из хулиганских побуждений), весенняя охота.

Среди факторов, влияющих на птиц косвенно, через преобразование местообитаний, наиболее часто встречаются следующие: выборочная рубка леса, перевыпас скота, сенокошение, выпас скота в лесу, сбор сушняка местным населением и заготовка дров, сведение лесов, интенсивное сельское хозяйство (использование удобрений и пестицидов, деградация местообитаний), осушительная мелиорация, промысловое рыболовство, дачное строительство.

Факторы, создающие угрозу существованию КОТР, требуют постоянного внимания и контроля над их проявлением. Ряд факторов может негативно влиять на птиц и их местообитание не только при усилении своего воздействия,

но и при его снижении, например сельское хозяйство (главным образом сенокосение и выращивание зерновых).

6.4.3. Привлечение животных для показа посетителям

Планирование мероприятий для облегчения демонстрации животных посетителям может быть построено в следующей последовательности:

1. Какие наиболее привлекательные виды можно демонстрировать?
2. Какой примерный поток посетителей ожидается, и на какую категорию посетителей делается расчет?
3. Где можно организовать привлечение животных?
4. Как это организовать при минимальном вреде для животных и обеспечении полной безопасности для посетителей?
5. Каковы будут затраты и есть ли возможности для окупаемости этих мероприятий.

Пример: Показ бурого медведя в Центрально-Лесном биосферном заповеднике.

Объект: бурый медведь

Посетители: несколько десятков, как правило, зарубежных посетителей, приезжающих в заповедник в плане научного туризма или студенты-практиканты.

Место и сезон: удаленные участки в охранной зоне, осень, овсяные поля.

Способы и мероприятия: 1) создание специальных посевов овса; 2) устройство специальных площадок — засидок на несколько человек; 3) подготовка проводников из числа инспекторов охраны и научных сотрудников заповедника.

В целом мероприятие самоокупаемо.

Глава 7.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ

7.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Включение историко-культурного наследия в систему территориальных ресурсов национальных парков и управление этими ресурсами — достаточно новое явление для коллективов ГУНП. Поэтому при составлении менеджмент-планов целесообразно привлекать к процессу планирования специалистов соответствующего профиля из научно-исследовательских и проектных институтов, а также государственных органов охраны памятников истории и культуры. Особые сложности представляет отсутствие адекватного информационного обеспечения и часто — отсутствие даже минимально необходимых сведений для обоснованного принятия управленческих решений по объектам историко-культурного наследия. Поэтому в ближайшее время в составе мероприятий, предусматриваемых планами управления, особая роль будет принадлежать исследовательским и кадастровым работам. Недостаточность или отсутствие документальной информации потребует дополнительных экспедиционных обследований культурного наследия территории, а также привлечения к процессу планирования владельцев земель и имущества, представляющих историко-культурную ценность, поскольку историко-культурное наследие отличается очень «пестрым» имущественным составом.

7.2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ТЕРРИТОРИИ

Предваряя характеристику историко-культурных ценностей территории, следует отметить главные этапы ее историко-культурного развития, место и роль сохранившихся объектов наследия в современной жизни местного населения, в хозяйстве, в развитии парка как организационно-управленческой структуры, а также в эволюции природных геосистем.

Все многообразие объектов и категорий культурного наследия в границах парка целесообразно подразделить на три основные группы — единичные памятники истории и культуры и историко-культурные ансамбли, которые составляют традиционный объект управления в сфере культуры; достопримечательные места и/или культурные ландшафты, которые обеспечивают континуальность природного и культурного наследия; автохтонное население с устойчивой национальной самоидентификацией, которое обеспечивает связь между наследием и современным социально-экономическим развитием.

7.3. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Анализ и оценка состояния историко-культурного наследия дается по его основным типологическим группам и территориально дифференцируемым комплексам с указанием наиболее проблемных типов объектов и ареалов. Называются факторы, определяющие состояние историко-культурного наследия, как естественного, так и антропогенного характера. Дается оценка их роли. Устанавливаются общие тенденции изменения основных характеристик наследия в процессе того или иного вида его использования либо, напротив, не использования.

Степень и интенсивность разрушений, оценка риска утраты объектов историко-культурного наследия в немалой степени обосновывают приоритеты планируемой деятельности. Требуется зафиксировать наблюдаемые негативные изменения состояния объектов наследия и дать их качественную интерпретацию и экстраполяционный прогноз; разрушения и утраты могут касаться как отдельных сооружений и конструкций, так и структуры ландшафта или духовных традиций.

Права пользования и владения историко-культурными объектами важно обозначить постольку, поскольку это в значительной мере определяет рамки возможных действий в перспективе. Здесь следует указать проблемные ситуации, связанные с характером пользования или владения отдельными объектами культурного наследия на территории парка, а также особо выделить позитивный опыт (при его наличии) и перспективы его применения.

Отношения и структура землепользования в границах объектов историко-культурного наследия определяют выбор и возможности последующих режимных регламентаций на тех или иных участках парка. Указывается, какого рода правоотношения по поводу использования земель, имеющих историко-культурное значение, существуют в границах парка, к каким категориям эти земли относятся и насколько это существенно для соблюдения оптимального правового режима культурных ландшафтов и зон охраны памятников.

Демографические, правовые и экономические условия трансляции культурных традиций дают представление о состоянии традиционной культуры. Здесь необходимо обратить внимание на уровень развития народных промыслов, ремесел, традиции природопользования и возможности передачи последующим поколениям навыков мастерства, знания и умения; сохранность местного фольклора и вовлечение молодежи в фольклорные коллективы, характерность народных гуляний и праздников, распространенность народных примет и верований.

Для иллюстрации вышесказанного можно привести пример Кенозерского национального парка. Так, одним из основных негативных факторов, определяющих современное состояние историко-культурного наследия, является проходившая в прошлые десятилетия советизация культуры и отказ от традиционных культурных ценностей и традиционной системы жизнеобеспечения, что привело к разрушению и уничтожению многих материальных памятников (в особенности церквей и часовен), угасанию традиционных технологий природопользования (в земледелии, скотоводстве, лесопользовании), искажению традиционного ландшафта (зарастание полей лесом и кустарником, вымирание и распад деревень).

Позитивным фактором стало возвращение традиционной культуры в систему основных общественных ценностей, своеобразный культурный ренессанс, высокий историко-культурный потенциал Кенозерского парка несмотря на многочисленные утраты и разрушения, наличие живых носителей традиционной культуры — местного населения. При условии необходимой государственной поддержки возможна полное восстановление историко-культурной среды территории.

Сегодня состояние большинства памятников требует ремонтных, консервационных и реставрационных работ. Исторически ценная застройка сельских поселений имеет относительно хорошую сохранность, но многие постройки находятся под угрозой утраты, так как оставлены местными жителями. Сельскохозяйственная деятельность, как обязательное условие поддержания аутентичности ландшафта, находится в стадии экономической депрессии. К духовной традиционной культуре интерес восстанавливается и ее реликтовые формы, отчасти, воспроизводятся.

Основные памятники деревянного зодчества — церкви и часовни — поставлены на государственную охрану и переданы в оперативное управление администрации парка. Жилые дома, не используемые жителями и представляющие определенную ценность для перспективного развития территории, выкуплены у владельцев дирекцией национального парка. С рядом существующих крестьянских усадеб установлены договорные отношения по предоставлению ими тех или иных видов платных услуг для обеспечения целевых программ развития парка. Земельные угодья, переданные парку при его создании в пользование и относящиеся к землям гослесфонда, были расширены за счет отвода сельскохозяйственных земель у иных землепользователей с их согласия. Часть земельных угодий в границах парка продолжает оставаться у иных землепользователей, что затрудняет регламентацию землепользования и застройки в целях сохранения аутентичной историко-культурной среды.

7.4. СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ ОХРАНЫ И СОХРАНЕНИЯ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Включают основные средства охраны и сохранения, действия по охране и сохранению культурного наследия с оценкой их эффективности. Наряду с представлением о роли ГУНП в осуществлении соответствующей деятельности необходимо обозначить роль и участие иных ответственных инстанций и заинтересованных лиц.

7.4.1. Индивидуальные нормативно-правовые документы сохранения и использования объектов историко-культурного наследия

К индивидуальным нормативно-правовым документам относятся ведомственные и межведомственные положения, в первую очередь Положение о национальном парке и Положение о режиме использования земель, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, а также различные распоряжения и постановления органов региональной и местной власти, ориентированные на урегулирование правоотношений в границах парка. Совокупность индивидуальных правоустанавливающих документов очерчивает круг полномочий и обязанностей федерального учреждения в вопросах охраны, сохранения и использования культурного наследия и дает основания для оценки их эффективности в решении проблем культурного наследия.

Одним из основных средств территориальной охраны памятников истории и культуры считается создание зон их охраны, среди которых различают охранную зону, зону регулирования застройки и зону охраняемого природного ландшафта. Зоны охраны памятников истории и культуры создаются в порядке, предусмотренном действующим законодательством в сфере культуры; при отсутствии утвержденных зон охраны памятников, что в национальных парках наблюдается нередко, предусмотренные для них регламентации могут быть включены в охранные режимы основных функциональных зон парка, в первую очередь — функциональной зоны охраны историко-культурных объектов.

7.4.2. Регламентация землепользования и градостроительной деятельности

Наиболее актуальные проблемы охраны культурного наследия лежат в сфере землепользования и градостроительной деятельности, которые целесообразно рассматривать специально с указанием используемых и потенциально возможных законодательных, административных, экономических, планировочных средств, ориентированных на решение таких проблем.

7.4.3. Ремонтно-реставрационные и консервационные работы

Традиционно данные виды работ ориентированы на архитектурные памятники, однако с каждым годом возрастает их актуальность и в отношении культурных ландшафтов. Представленная по этому вопросу информация должна содержать сведения о видах, характере, объемах, стоимости и

исполнителях ремонтно-реставрационных и консервационных работ на объектах культурного наследия (памятниках культуры и культурных ландшафтах), находящихся в оперативном управлении или пользовании у дирекции национального парка, где она выступает заказчиком либо самостоятельно проводит такие работы. Для памятников, стоящих на государственном учете, вид и характер указанных работ согласуются с государственными органами охраны памятников, которые оказывают финансовое содействие либо организуют финансирование таких работ согласно существующим государственным программам.

7.4.4. Мероприятия, способствующие поддержанию культурных традиций

В плане управления следует указать, сохранение каких именно форм живой культуры на территории национального парка имеет приоритетное значение и должно получить поддержку со стороны управления — организационную, финансовую, техническую и др. В качестве поддерживающих мероприятий могут рассматриваться зарекомендовавшие себя средства эколого-просветительской работы, а также различные акции, предусматривающие участие в них мастеров и коллективов, представляющих народную культуру.

Применительно к избранному в качестве рабочего примера Кенозерскому национальному парку можно сказать следующее. Парк имеет утвержденные в установленном порядке Положение о парке схему функционального зонирования территории, в составе которых предусмотрена зона охраны историко-культурных объектов. При разработке менеджмент-плана были рассмотрены особенности историко-культурного наследия территории и предложена корректировка функциональных зон с уделением большего внимания вопросам сохранения комплексного объекта наследия — культурного ландшафта. Режимные ограничения, предусмотренные законодательством о памятниках культуры для зон охраны памятников, были использованы применительно к соответствующим функциональным зонам, поскольку разработанных и утвержденных в установленном порядке органами управления культуры зон охраны памятников на территории Кенозерского национального парка не существует. Подтвердилась актуальность разработки Положения о режиме использования земель, включенных в границы

национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, поскольку именно эти земли представляют наибольшую историко-культурную ценность в качестве культурных ландшафтов. Именно для таких земель особенно важно регламентировать основные формы землепользования и градостроительной деятельности.

Обширная программа работ развернута по ремонту, консервации и реставрации памятников деревянной архитектуры — храмов, часовен (с последующим использованием их по назначению), а также жилых домов, которые затем могут использоваться в качестве «визит-центров» и гостевых домов. Финансирование этих работ осуществляется из различных источников, в том числе государственных, то есть государственные органы управления культурой и охраны памятников оказывают поддержку Кенозерскому парку через включение его в соответствующие целевые программы. В настоящее время финансируется разработка опорных планов деревень и ведутся подготовительные работы по реставрации объекта федерального значения — архитектурного ансамбля Почозерского погоста. Дирекция парка осуществляет функции заказчика. Осуществляется комплекс специальных лесохозяйственных мероприятий по восстановлению основных пространственных пропорций культурного ландшафта. Для поддержания традиционной народной художественной и песенной культуры созданы соответствующие обучающие центры, ориентированные прежде всего на поддержку мастеров и молодежи.

7.5. ПРОГРАММА РАБОТ ПО ОХРАНЕ, ВОССТАНОВЛЕНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Программа должна содержать систематизированный перечень задач, решение которых позволяет достичь общей цели, а также основные действия, необходимые для выполнения этих задач, состав исполнителей, сроки исполнения и необходимые затраты на проведение основных мероприятий. Перечень и содержание наиболее общих задач приводится ниже.

7.5.1. Выявление, исследование и систематизация объектов историко-культурного наследия

На основании анализа материалов и оценки изученности историко-культурного наследия в границах парка даются предложения о проведении дополнительных натурных обследований отдельных участков, определяются основные темы прикладных исследований, составляется и впоследствии дополняется кадастр объектов наследия и формируется база данных о культурном наследии территории.

7.5.2. Постановка на охрану объектов историко-культурного наследия

Постановка на охрану вновь выявленных памятников истории и культуры осуществляется государственными органами охраны памятников. Для этого дирекция парка как заинтересованное лицо готовит и представляет необходимую документацию, при необходимости проводит дополнительную паспортизацию объектов.

7.5.3. Улучшение нормативно-правового обеспечения

Многие вопросы урегулирования правоотношений по поводу объектов культурного наследия могут быть решены на региональном или местном уровне через расширение и уточнение действующих правовых норм в отношении объектов историко-культурного наследия на территории национального парка. Для этого следует выявить основные правовые пробелы, препятствующие дирекции парка осуществлять необходимое управление объектами культурного наследия, подготовить проекты соответствующих нормативно-правовых документов и провести их через соответствующие властные структуры — как законодательные, так и исполнительные.

7.5.4. Планирование консервационных, реставрационных, ремонтных, восстановительных работ на объектах историко-культурного наследия

Планирование работ по сохранению и восстановлению объектов культурного наследия, стоящих на государственном учете и переданных в оперативное управление или пользование дирекции национального парка, осуществляется по согласованию с государственными органами охраны памятников или, в отношении прочих объектов наследия, — самостоятельно. Планирование мер сохранения и восстановления объектов культурного

наследия, в частности культурных ландшафтов или форм традиционной народной культуры, следует осуществлять с учетом специфики этих типов наследия на основе сотрудничества с иными землепользователями в границах парка и через вовлечение в этот процесс местного населения.

7.5.5. Планируемые изменения в структуре землепользования и во владении объектами историко-культурного наследия

Дирекция парка имеет право приобретать, получать в оперативное управление или в пользование имущество, представляющее историко-культурную ценность. Земли, находящиеся в границах парка и принадлежащие иным землепользователям могут отчуждаться и передаваться федеральному учреждению в пользование в случае их ненадлежащего использования, по обоюдному согласию сторон или ввиду необходимости сохранения природных или историко-культурных раритетов. Подобные ситуации, если в них назрела необходимость, должны быть предусмотрены соответствующей целевой программой.

7.5.6. Меры сохранения и восстановления традиционной живой культуры

Поддержка существующих или восстановление исчезающих форм живой культуры осуществляется такими мерами экономического и морального стимулирования носителей культурных традиций, как закупка изделий мастеров и предложение их посетителям, проведение выставок, фестивалей, ярмарок, открытие центров обучения мастерству, поддержка фольклорных коллективов, публикация произведений местной фольклористики, поддержка традиционных экологических форм природопользования.

7.5.7. Рекомендации по использованию объектов историко-культурного наследия

Использование объектов культурного наследия, находящихся в оперативном управлении или пользовании ГУНП, а также объектов культурного наследия, находящихся во владении иных физических и юридических лиц должно осуществляться таким образом, чтобы использование таких объектов стало условием их сохранности и не несло в себе угрозы утраты ценности. Дирекция национального парка определяет формы и условия использования переданных

ему памятников и достопримечательных мест и дает соответствующие рекомендации иным собственникам и пользователям объектов культурного наследия.

7.5.8. Мониторинг объектов историко-культурного наследия

Для осуществления мониторинга состояния объектов культурного наследия выбирается система индикаторов и устанавливается периодичность их наблюдения. Динамика фиксируемых изменений является основанием для принятия оперативных административных решений, а также для создания и реализации программ сохранения культурного наследия национального парка. В целевых программах менеджмент-плана должны быть предусмотрены меры по организации системы мониторинга или по ее развитию и обеспечению достаточной эффективности.

Работы по сохранению, восстановлению и использованию культурного наследия Кенозерского национального парка, предусмотренные в плане управления, были представлены в виде двух самостоятельных, но взаимодействующих программ — программы сохранения культурно-ландшафтных комплексов и собственно программы сохранения культурного наследия. В рамках последней рассматривались памятники архитектуры и градостроительства, народная, в том числе духовная, культура, музейные фонды. В обеих программах предусмотрены инвентаризация объектов наследия и создание баз данных. Несмотря на значительную изученность территории, многое еще предстоит идентифицировать, исследовать, поставить на контроль и охрану (в особенности культурно-ландшафтные комплексы, археологическое наследие, различные проявления народной культуры).

Для отнесения к объектам охраны таких нетрадиционных для государственных органов управления культурой феноменов, как живые деревни или культурно-ландшафтные комплексы, необходимо принятие дополнительных правовых актов и административных решений, позволяющих применять по отношению к ландшафтными и градостроительным комплексам некоторые нормы законодательства о памятниках. В качестве таких актов

рассматриваются соответствующие положения и постановления областных и местных органов власти.

Сохранение традиционной историко-культурной среды невозможно без поддержания традиций деревянного зодчества и художественного осмысления пространства. Для этого в парке предусмотрено создание центра обучения плотницкому ремеслу и создание производственно-реставрационной базы, обеспечивающей ремонт и реставрацию сооружений, представляющих историко-культурную ценность. Сохранение мозаики и функций культурного ландшафта невозможно без продолжения традиционной сельскохозяйственной деятельности. Одно из сельскохозяйственных предприятий на территории парка стало его структурным подразделением. Предусмотрен комплекс мер по привлечению местного населения к участию в программах и стимулированию его заинтересованности в сохранении и развитии традиционных видов деятельности.

Глава 8.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ В НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ

8.1. ЗНАЧЕНИЕ И ФУНКЦИИ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫМ ПАРКОМ

Охрана природных комплексов и объектов на территории национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией (службой охраны), работники которой входят в штат ГУНП.

Государственная инспекция осуществляет охрану на всей территории национальных парков, включая земли иных пользователей и собственников, находящихся в границах национальных парков.

Охранная деятельность на землях, предоставленных ГУНП в пользование, осуществляется им самостоятельно, а на землях других пользователей, собственников и владельцев — с привлечением специализированных природоохранных структур (рыбоохраны, охотнадзора) и органов внутренних дел. Охрану историко-культурных объектов национальный парк осуществляет по согласованию с государственными органами охраны памятников истории и культуры.

Формы сотрудничества и разграничение полномочий между службой охраны национального парка и иными природоохранными и правоохранительными органами определяются в Положении о национальном парке и в Положении о режиме использования земель, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации.

8.2. АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ

Основная задача в области охраны территории и ресурсов национального парка заключается в **совершенствовании охраны и повышении эффективности проводимых мероприятий.**

Для решения задачи необходимо провести анализ деятельности, определить узкие места в работе службы охраны и возможности для совершенствования.

Предварительный анализ можно провести по материалам некоторых статистических отчетных данных (табл. 8.2.1).

Таблица 8.2.1

Динамика вскрытых нарушений природоохранного режима
(на примере одного из национальных парков Средней России)

Показатель	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Всего составлено протоколов, в том числе:	197	171	87	127	198
на нарушения лесного законодательства	75	53	24	24	25
на нарушения правил пожарной безопасности в лесах	32	24	7	3	14
на нарушения правил рыболовства	53	53	39	77	111
на нарушения правил охоты	17	15	8	14	16
на нарушения природоохранного режима территории	20	26	9	9	32
Количество протоколов с установленными нарушителями	86	95	71	83	114
Наложено штрафов и исков, тыс. руб.	10,045	7,097	48,7	52,4	186,3
Взыскано штрафных и исковых сумм, тыс. руб.	2,167	0,884	5,4	10,2	14,8
Процент взыскания	22	12	11	19	8

Для разработки мероприятий по охране может потребоваться детальный анализ причин совершенных нарушений, для чего придется привлечь базу данных по маршрутам патрулирования, особенностям нарушений режима и характеристикам нарушителей, а также другую информацию. Облегчить регулярный анализ эффективности охраны и создать условия для быстрого реагирования на изменения в потребностях службы охраны национального парка можно при использовании специального компонента ГИС национального парка.

Анализ данных о вскрытых нарушениях с привлечением статистических данных по трудозатратам, количеству рейдов и обходов дает общую картину состояния охраны территории. По возможности, в анализ полезно включать данные о латентности нарушений (с методиками расчета латентности по некоторым видам нарушений можно ознакомиться в книге «Организация работы по борьбе с браконьерством», 1986).

Процессы анализа и поиска эффективных действий по совершенствованию службы охраны можно проиллюстрировать на гипотетических примерах, основанных, впрочем, на реальных ситуациях.

Пример 1.

Служба охраны регистрирует постоянный рост числа вскрытых правонарушений, увеличиваются размер и количество наложенных штрафов и исков. При этом трудозатраты службы остаются на стабильными, наметилось снижение финансовых затрат. Этого удалось достичь через изменение организационной структуры службы охраны путем формирования оперативной группы, оснащение ее необходимым транспортом и хорошей связью. Однако появилась новая проблема, процент взыскания штрафов и исков снижается, протоколы о нарушениях остаются без рассмотрения. Очевидно, что дальнейшее материально-техническое оснащение службы охраны не повысит эффективности ее деятельности. Малоэффективное производство по делам о нарушениях, большие суммы не взысканных штрафов и исков создают атмосферу попустительства. Для повышения эффективности работы службы необходимо разобратся в причинах плохого взыскания исковых и штрафных сумм, отклонения протоколов судами и

сконцентрировать усилия на этом направлении, например через обучение сотрудников правилам оформления и ведения документации (составления протоколов, актов, заявлений в суды и т. д.), включения в штат юриста и т. п.

Пример 2.

Количество нарушений в парке держится несколько лет на стабильно низком уровне. Вскрываемость нарушений, по визуальным оценкам, низка. Об этом свидетельствует и то, что велика доля «глухарей», или «безличных протоколов», то есть значительное число конкретных виновников нарушений остаются не установленными. При этом трудозатраты на инспектирование растут, штат инспекторов велик, а квалификация многих из них низка; к рейдам привлекается много специалистов из других подразделений парка. В этом случае, как правило, требуются существенные изменения в организации охраны, ее форм и методов работы. Значительные вложения в материально-техническое оснащение службы охраны без изменений в ее территориальной организации и без создания мобильных патрульных групп или иных преобразований организационно-методического плана, скорее всего, не принесут существенного эффекта. Однако существенные преобразования будут сопряжены с материальными затратами на техническое оснащение, которое должно отвечать новым методам работы.

Пример 3.

Территории парка полностью открыта для доступа извне, со всех сторон к ней подходит множество дорог общего пользования. Количество нарушений держится на стабильном, среднем уровне. Дела по правонарушениям производятся, иски и штрафы взимаются. Созданы и оснащены мобильные группы. Но вместе с тем численность животных сокращается, встречи диких и животных с человеком в природе редки, высок фактор беспокойства («зверь пуганный»). Имеет место множество мелких, но плохо поддающихся отслеживанию и пресечению нарушений — использование запрещенных орудий лова рыбы (в особенности электроудочек), стрельба тетеревиных у автомобильных дорог, самовольная порубка, загрязнение территории бытовым мусором, мойка машин. Все это нередко случается на глазах у посетителей парка.

В этом случае можно предположить, что усиление репрессивных мер со стороны инспекции парка не принесет существенного улучшения соблюдения режима, но потребуют значительных затрат. Эффективность можно существенно повысить путем интенсификации информационной, разъяснительной и иной профилактической работы: беседами с местными жителями, оповещением посетителей парка о правилах поведения на его территории, установкой анишлагов, привлечением общественности к охране территории и ее туристическим благоустройством. Могут также использоваться и отдельные биотехнические мероприятия, например устройство галечников с тем, что бы оттянуть тетеревиных от дорог общего пользования в осенний период. Эффективность подобных мероприятий может быть подтверждена или опровергнута данными мониторинга.

Во всех случаях важно соотносить планируемые мероприятия с приоритетными задачами парка и финансовыми затратами.

8.3. Планирование охранной деятельности

Совершенствование службы охраны может осуществляться по трем основным направлениям:

- организационные мероприятия;
- улучшение материально-технического оснащения;
- профилактика правонарушений.

8.3.1. Организационные мероприятия

Структурная реорганизация службы охраны

В национальных парках России широко внедряется комбинированный способ охраны, который включает традиционный участковый метод охраны отдельных обходов, когда за каждым инспектором закреплен определенный участок территории, с созданием мобильных хорошо оснащенных патрульных групп, имеющих транспортные средства повышенной проходимости и устойчивую радиосвязь. Комбинированный метод охраны территории национального парка особенно эффективен в пожароопасный сезон. В этом случае лесная охрана, находящаяся в своих обходах, и мобильные группы,

поддерживая постоянную радиосвязь, осуществляют свои рабочие функции более оперативно и, самое главное, с меньшими трудозатратами на единицу площади.

Функциональная реорганизация

Штат охраны целесообразно формировать не по специализации работников (рыбинспектор, егерь, лесник и т. п.), а по функциональным задачам — начальник службы, старший госинспектор и т. д.

Координация деятельности

Итогом мероприятий по координации деятельности должно быть привлечение к охране территории национального парка специализированных государственных природоохранных структур (органы рыбоохраны и охотнадзора, государственной лесной охраны и др.), работников милиции, общественных организаций (общественных инспекторов по охране природы, студенческих природоохранных дружин, специализированных добровольных народных дружин и др.) и обеспечение поддержки или хотя бы понимания среди местного населения. Эффективным может оказаться и обмен инспекторскими группами между разными заповедниками и национальными парками.

Улучшение информированности

Эффект могут дать создание базы данных по нарушителям или, например, установка телефона доверия.

Территориальная организация

Территориальная организация охраны определяется по результатам анализа информации о случаях незаконного проникновения на территорию, удобства расположения подъездных путей, коммуникаций, объектов парка, требующих особой охраны и т. д.

Организация охраны территории национального парка базируется на системном подходе. Охранять необходимо не только и не столько территорию и границы национального парка, сколько конкретные объекты. Формирование территориальной структуры охраны национального парка включает

определение количества и мест размещения кордонов и опорных пунктов, организацию контрольно-пропускных пунктов и установку шлагбаумов, организацию пикетов и пр.

Обучение

Планируются мероприятия по созданию условий для учебы и повышения квалификации инспекторского состава, в том числе с отрывом от производства, налаживания ежегодной технической учебы рядового инспекторского состава. Деятельность государственных инспекторов на территории национального парка заключается не только в борьбе с нарушителями природоохранного законодательства, в не меньшей степени они должны вести разъяснительно-профилактическую работу с местным населением и посетителями национального парка. Это требует совершенствования системы подготовки и переподготовки кадров государственных инспекторов.

Совершенствование производства по делам о нарушениях установленного режима охраны

Привлечение юриста или включение его в штат администрации национального парка.

Усиление морального и материального стимулирования, улучшение условий труда

Повысить активность инспекторов и престиж службы охраны можно не только через увеличение денежных премий, выплат с исковых сумм и компенсаций. Действенными приемами могут быть улучшение условий труда, обеспечение форменным обмундированием, средствами индивидуальной защиты и экстренной помощи, страхование жизни и здоровья и система морального поощрения и т. п.

8.3.2. Улучшение материально-технического оснащения

Как правило, мероприятия организационного характера взаимосвязаны с материально-техническим оснащением. При планировании и последующей реализации мероприятий важно не нарушить соответствие одного другому.

Как ни странно, но одной из распространенных проблем охраны является недостаток горюче-смазочных материалов. Думается, что вполне реально при планировании определить необходимый расход ГСМ для постоянного патрулирования и создать фиксированный запас средств на случай экстренной ситуации, отразив эти цифры в оперативном плане.

Создание мобильной патрульной группы предполагает ее оснащение современными средствами транспорта и связи, определение резервов и возможностей для аренды (использования) летательных аппаратов, речных и морских судов.

8.3.3. Профилактика правонарушений

Обустройство территории

Установленные аншлаги, обозначенные границы парка, его отдельных зон и участков особой охраны, оборудованные стоянки и места отдыха являются наиболее действенным методом профилактики правонарушений.

Пропаганда и агитация

Основными методами являются публикации в местной прессе, выступления на сельских сходах, выпуск буклетов и проспектов, установка стендов. Действенной профилактической мерой может быть придание огласке информации о нарушениях и нарушителях, в том числе через прессу.

Биотехнические мероприятия

В отдельных случаях проведение биотехнических мероприятий, в частности как в вышеописанном примере 3, может снизить негативные воздействия на отдельные виды животных.

Основные изменения в службе охраны национальных парков могут произойти только через организационные преобразования. Без них практически невозможно добиться ощутимых результатов, повысить эффективность и обеспечить устойчивое поддержание режима на всей территории. Важны все мероприятия, но все они требуют материальных затрат. При планировании важнее всего может оказаться не столько определение и описание конкретных

преобразований, сколько концентрация внимания на важнейших из них с учетом реальных затрат и возможностей реализации.

Глава 9.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА

9.1. ЗНАЧЕНИЕ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Одной из важнейших общественных задач национальных парков является создание благоприятных условий для удовлетворения потребностей граждан в непосредственном общении с природой и культурном отдыхе при обеспечении сохранности уникальных природных и историко-культурных объектов.

В зависимости от специфики национальных парков на их территории могут быть ведущими как регулируемый туризм, так и отдых выходного дня.

Регулируемый туризм в национальных парках может иметь самые разнообразные направления: эколого-познавательный, пеший, конный, велосипедный, водный, горный, рыболовный, научный, приключенческий, спортивный, экскурсионный, оздоровительный и т. д.

Регулируемый отдых в специально организованных местах также может иметь самые разнообразные направления — от купания и пикников, до проведения песенных фестивалей, спортивных и иных мероприятий.

В сфере туризма и отдыха администрация национального парка решает две взаимодополняющие задачи:

- регулирование туризма и отдыха;
- интеграция территории парка в социально-экономическую систему региона.

Регулирование туризма и отдыха производится посредством лицензирования, зонирования, маршрутизации, определения природоохранных ограничений на использование земельных и природных ресурсов, а также организацию практической работы по обеспечению их соблюдения. При этом все ограничительные меры, предпринимаемые ГУНП, опираются на научное обоснование, результаты мониторинга и адекватны реальным угрозам сохраняемым объектам. Описание ограничений и их обоснование составляют основу плану управления в области туризма.

Интеграция территории парка в социально-экономическую систему региона как территории устойчивого развития и туристского освоения может быть достигнута через переориентацию на сферу туризма всего хозяйства территории путем создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности в области туризма, обслуживания и устойчивого природопользования в национальном парке и в его непосредственном окружении. ГУНП участвует в этом процессе как инициатор и планирующая организация, определяя общие положения по охране природы и историко-культурных объектов и требования к ним. В этом процессе необходимо участие различных структур и собственников: органов власти и управления, сельхозпроизводителей и местных жителей, занятых в сфере обслуживания посетителей, туристических фирм и инвесторов в туристическую инфраструктуру охраняемой природной территории и т. п.

Благоприятные условия для развития предпринимательства в сфере туризма и отдыха на территории национального парка обеспечиваются администрацией национального парка через:

- рекламу предпринимательских возможностей использования территории для регулируемого туризма и отдыха;
- разработку совместно со всеми заинтересованными сторонами планов развития туризма и отдыха;
- проведение маршрутизации туристических потоков и обеспечение первичного обустройства маршрутов и мест отдыха;
- инициирования проведения тендеров на право аренды земельных участков и/или объектов и развития инфраструктуры туризма и отдыха;
- инициирования программ финансовой и иной поддержки местных жителей, принимающих участие в обслуживании посетителей;
- инициирование и составление программ привлечения инвестиций;
- проведение программ экологического просвещения;
- инициирование принятия налоговых льгот и иной государственной поддержки предпринимательства на территории национального парка.

9.2. ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА И ОТДЫХА В НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ

Туризм в национальных парках непосредственно связан с коммерческой деятельностью. Соответственно основные вопросы планирования решаются путем составления программ развития и бизнес-планов, которым предшествует анализ текущего состояния и возможностей развития предпринимательства.

Оценка текущего состояния туризма на землях национального парка без изъятия из хозяйственного использования проводится совместно с соответствующими собственниками, владельцами и пользователями этих земель.

При оценке текущего состояния развития туризма и отдыха используются сведения о фактическом достижении показателей, определенных в плановых документах, таких как Схема организации и развития национального парка, планов развития туризма и отдыха, программ социально-экономического развития района или территории НП. Такой анализ проводится как отдельно по всем возможным в данном парке направлениям туризма и отдыха, так и суммарно.

По результатам работы специалистов национального парка, осуществляющих изучение антропогенного влияния туризма и отдыха на сохраняемые объекты и предлагающих новые маршруты, показатели Схемы организации и развития национального парка могут значительно корректироваться в соответствии с изменившимися условиями и на основании собственных расчетов.

Особо тщательно анализируются финансовые ресурсы, используемые для развития туризма и отдыха. Полученные результаты обобщаются в виде итогового SWOT-анализа (см. раздел 3.3), который выявляет сильные и слабые стороны, возможности и риски развития всех возможных направлений регулируемого туризма и отдыха на территории национального парка.

Программы развития регулируемого туризма и отдыха, как и сопутствующие им бизнес-планы, готовятся с привлечением заинтересованных сторон и при обеспечении координации их деятельности на основе полученной оценки текущего развития. Основное внимание при этом уделяется привлечению к реализации программ по развитию инфраструктуры и продвижению туристического продукта всех потенциальных партнеров.

При анализе применяются качественные и количественные показатели. Основными количественными показателями могут быть:

- количество посетителей;
- количество экскурсий;
- удовлетворение заявленного спроса на посещение национального парка;
- затраты на поддержание туристской инфраструктуры;
- привлеченные средства в туристскую инфраструктуру;
- полученные доходы от оказания услуг посетителям;
- доходы туристических коммерческих организаций и местных жителей от туризма;
- ущерб для сохраняемых объектов, непосредственно связанный с туризмом и отдыхом на территории национального парка.

Основными качественными показателями могут быть:

- результаты натурных наблюдений антропогенных изменений;
- результаты социологических опросов;
- экспертные оценки.

Важным комплексным показателем развития регулируемого туризма и отдыха в национальном парке является оценка эффективности интеграции национального парка в социально-экономическую систему регионов.

Интеграция может быть оценена по следующим показателям:

- рост налоговых поступлений от туристической деятельности;
- рост занятости и доходов местного населения от участия в обслуживании посетителей парка;
- рост инвестиций в территорию и т. п.

9.3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ В ОБЛАСТИ ТУРИЗМА В НАЦИОНАЛЬНОМ ПАРКЕ

Степень туристского освоения территории по отдельным направлениям туризма и отдыха оказывает непосредственное влияние на процесс определения целей и постановки задач развития туризма в национальном парке. Такими целями в области туризма будут:

- Развитие соответствующих направлений регулируемого туризма и отдыха и укрепление их инфраструктуры — в том случае, если эти направления по

результатам анализа являются наиболее перспективными для данного национального парка.

- Снижение рекреационных нагрузок на территорию (при негативном влиянии на природные комплексы и объекты потока посетителей по соответствующим маршрутам) и даже запрет на развитие отдельных направлений туризма и отдыха, неперспективных для данного национального парка.

После определения целей развития туризма разрабатывается комплекс мероприятий с подтвержденными источниками их финансирования (в виде планов развития регулируемого туризма и отдыха, бизнес-планов, государственных программ, грантов и т. п.). На данном этапе первоочередной задачей является координация деятельности всех заинтересованных сторон в рамках единых целей и задач, максимальное расширение партнерских взаимоотношений администрации национального парка с бизнесом и местным сообществом.

9.4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГУНП В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА

Совершенствование работы ГУНП в области регулируемого туризма и отдыха осуществляется через решение управленческих задач, основное содержание которых описано ниже.

9.4.1. Развитие материально-технической базы

Формирование и развитие материально-технической базы туризма национального парка включает:

- строительство и оборудование визит-центров;
- организация и оборудование экологических троп, туристических маршрутов, наблюдательных вышек, скрадков;
- оборудование мест стоянок и отдыха, лесных кордонов, строительство кемпингов и гостевых домов;
- снабжение объектов инфраструктуры туризма техническими средствами для
- — — эффективной утилизации мусора, бытовых отходов, очистки воды;

— снабжение офисной техникой, средствами транспорта.

9.4.2. Кадровое обеспечение

Для улучшения кадрового обеспечения планируется:

- разработка и реализация программ обучения персонала и повышения его квалификации;
- публикация методических и учебных материалов;
- проведение семинаров, тренингов для сотрудников ГУНП и предпринимателей из числа местного населения;
- разработка предложений по созданию в регионе системы обучения для сферы туризма на базе вузов, институтов переподготовки кадров и институтов повышения квалификации.

9.4.3. Научное обеспечение

Научное обеспечение туризма включает:

- оценку текущего состояния природных и культурных ресурсов парка;
- прогноз развития туристического рынка;
- определение предельно допустимых рекреационных нагрузок на туристические маршруты и объекты;
- разработка правил поведения посетителей на территории парка;
- мониторинг соблюдения природоохранных и других ограничений;
- разработка рекомендаций по усовершенствованию инфраструктуры туризма в парке для предотвращения деградации ценностей этой территории.

9.4.4. Продвижение маршрутов и туров на туристический рынок

Продвижение туристских продуктов в виде маршрутов и туров предполагает следующие действия:

- разработка комплекса маршрутов и программ для различных категорий посетителей. Формирование на этой основе туристского продукта для продвижения на российский и международный туристический рынок;
- подготовка пакета информационно-рекламных материалов по подготовленным туристским продуктам;
- издание брошюр, буклетов, путеводителей, рекламных листовок и плакатов, видеофильмов;

- издание сопутствующих материалов: сувенирной продукции, карт, списков видов флоры и фауны, каталогов и т. п.;
- разработка рекламного Интернет-сайта;
- создание информационных баз данных по турам и маршрутам, средствам размещения, транспорту, культурным и природным ценностям парка.

9.4.5. Вовлечение организаций и местного сообщества в развитие туризма на территории парка

Развитие туризма на территории парка во многом определяется вовлечением в эту отрасль хозяйства коммерческих организаций и местного сообщества, в первую очередь — местных предпринимателей. Для привлечения к туризму на территории парка туристических организаций и местных предпринимателей и обеспечения координации их деятельности ГУНП может выполнить следующие действия:

- организовать тендеры на право аренды участков и/или объектов на территории национального парка;
- продвигать продукцию и услуги на территории национального парка под его логотипом;
- организовать сельские сходы с разъяснением политики национального парка для вовлечения местного населения в обслуживание посетителей;
- реализовывать программы повышения занятости и повышения доходов местных жителей (например, программу по устойчивому жизнеобеспечению населения);
- создать координационный орган развития туризма и отдыха с представительством национального парка, органов государственной власти, бизнеса, местного сообщества и других заинтересованных сторон;
- создать клуб друзей национального парка;
- вести эколого-просветительскую деятельность, организовывать семинары по обучению навыкам малого предпринимательства.

9.5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ РЕГУЛИРУЕМОГО ТУРИЗМА И ОТДЫХА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ПАРТНЕРСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Инициатором комплексных планов развития регулируемого туризма и отдыха в национальном парке является ГУНП, но в качестве долгосрочных партнеров и непосредственных участников этих планов могут выступать многочисленные туристические, страховые, сервисные и иные коммерческие организации. Таким образом, собственные планы деятельности организаций— партнеров на территории национального парка, являются частью общего плана развития территории. Взаимоотношения дирекции национального парка с организациями — партнерами строятся на договорной основе.

Основными задачами организаций — партнеров при планировании развития регулируемого туризма и отдыха в парке являются:

- разработка (совершенствование) и широкое продвижение на рынки страны и зарубежья туристского продукта национального парка;
- обеспечение страхования организованных посетителей национального парка;
- расширение перечня и повышение качества услуг для посетителей;
- развитие соответствующей инфраструктуры сферы обслуживания посетителей;
- привлечение собственных, заемных и иных средств на развитие инфраструктуры для приема посетителей;
- максимальное использование в своей деятельности местных материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Глава 10.

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ

Работа по экологическому просвещению населения способствует укреплению авторитета национального парка, помогает любителям природы, связанным с ним, находить единомышленников, друзей и партнеров среди людей, представляющих все группы нашего общества: детей и взрослых, представителей бизнеса и власти, религиозных конфессий и творческой интеллигенции и т. д.

Для ведения и координации эколого-просветительской деятельности в структуре администрации национального парка создается **отдел экологического просвещения**. В целом подготовка и разработка плана управления, а также создание системы открытой отчетности о деятельности администрации национального парка теснейшим образом связана с задачами этого отдела.

10.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

В «Концепции работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации экологическому просвещению населения» (1999), утвержденной Госкомэкологией и Рослесхозом в августе 1998 г., ставятся три взаимодополняющие и взаимосвязанные цели:

- обеспечение поддержки широкими слоями населения идей сохранения природного и культурного наследия России, формирование понимания обществом важной роли заповедников и национальных парков для сохранения национального достояния нашей страны;
- участие в формировании экологического сознания людей и развитии экологической культуры населения Российской Федерации.
- содействие улучшению экологических и социально-экономических условий на местах.

Эти общие, концептуальные цели при составлении планов управления на практике реализуются в виде более ясных и практических целей, вполне поддающихся количественному описанию.

Например, в плане управления национального парка «Себежский» цель в области экологического просвещения определяется следующим образом: «Формирование бережного отношения к природе и позитивного отношения к парку, развитие общественного экологического мониторинга». В такой формулировке поставленная цель легко может найти количественное описание через результаты социологических опросов населения, по количеству собранной информации, реализации программ для общественного экологического мониторинга, количеству людей, принявших участие в сборе данных.

Достижение этой цели менеджмент-плана осуществляется через решение ряда задач, которыми для национальных парков являются:

- разъяснение задач национального парка;
- пропаганда экологических знаний;
- ведение рекламно-информационной деятельности;
- координация работы просветительских организаций;
- создание и развитие материально-технической базы;
- вовлечение населения в природоохранную деятельность.

10.1.1. Разъяснение задач национального парка

Целесообразность национальных парков в большинстве случаев остается до сих пор не понятной для местного населения. Политика дирекции национального парка лишь тогда может быть поддержана населением, когда она будет понятна и близка. Разъяснительная работа должна быть направлена на развитие гражданской позиции местного населения по отношению к национальному парку. Эта работа может осуществляться в разных формах — через общие собрания, через организацию общественных форм управления территорией, через развитие демократических форм самоуправления и т. п. Результатом такой работы должно стать формирование у местного населения активной жизненной позиции по отношению к национальному парку как главного средства развития этой территории.

Разъяснение назначения мероприятий и введения ограничений позволит своевременно выявлять возможные скрытые конфликты и принимать эффективные меры по их локализации и разрешению, оперативно корректировать методы и формы работы в условиях конкретных места и времени.

Оценить результат мероприятий можно при мониторинге общественного мнения. Такой мониторинг позволит дирекции парка наладить интерактивное взаимодействие с местным населением, выявить знания местного населения о цели и задачах национального парка и понимания им введенных обременений, а также иметь оперативную информацию о проблемах, которые волнуют население. К этой работе наряду с биологами, географами, и другими «традиционными» природоохранными специалистами следует, по возможности, привлекать социологов и психологов.

10.1.2. Пропаганда экологических знаний

Задача может быть успешно решена при формировании эколого-просветительских программ, направленных на разные группы населения.

Работа отделов экологического просвещения должна быть ориентирована на различные группы населения: местных жителей и жителей региона, где расположен парк; сельское и городское население; детей и взрослых; работников органов власти, управления, сферы бизнеса. Приоритетной категорией являются дети, в первую очередь — учащиеся окрестных школ. Каждая из групп требует использования специальных методов и форм ведения эколого-просветительской работы.

При создании целевых программ важно формирование их смысловых частей в виде общих установок. Подготовка смыслового наполнения программы заключается в сборе и адаптации исходной информации о парке отдельно для разных категорий: детей и взрослых, землепользователей, предпринимателей, руководителей и т. д.

На базе этой информации проводится обобщение опыта, например через разработку методических указаний с последующим созданием на их основе дидактических материалов, включающих не только общеэкологическую информацию, но и адаптированные результаты научно-исследовательской деятельности. Успех пропагандистской работы будет больше, если к этой

деятельности подключатся и другие общественные и государственные организации. По такому принципу построена образовательная программа «Школа экологической культуры», реализуемая национальным парком «Русский Север» совместно с отделом образования Администрации Вологодской области.

10.1.3. Ведение рекламно-информационной деятельности

Эта работа ориентируется на создание положительного образа и формирование престижа национального парка, углубление экологических и природоохранных знаний местного населения и посетителей, создание и распространение информации об этой территории, ее ресурсах, биологическом и ландшафтном разнообразии, истории и культуре края, тесно связанных с охраняемым природным наследием. Важным показателем рекламно-информационной деятельности являются тиражи и доступность изданий, что определяет количество людей, которые смогут ознакомиться с вышеупомянутой информацией, а также объем этих сведений. Эти аспекты важно учитывать при определении тиражей изданий, их объема, качества и требующихся финансовых вложений.

Карты, открытки, наклейки, календари сравнительно дороги, но при сложившейся практике они необходимы, а потому — обязательны. При определении тиражей буклетов или проспектов о парке следует ориентироваться на то, чтобы эти издания могли быть проданы или розданы в течение 2—3 лет, иначе информация устареет, а вложенные средства окажутся омертвленными. Дешевые и простые публикации выполняют функцию лучше, потому что платежеспособный спрос на них выше. За одни и те же деньги лучше напечатать несколько черно-белых буклетов на дешевой бумаге, чем один полноцветный на мелованной. Иногда текст и его перевод на иностранные языки или на национальные языки региона местоположения парка важнее, чем цветные иллюстрации.

10.1.4. Координация работы просветительских организаций

Территория национальных парков весьма привлекательна для ведения экологического образования и воспитания. Эколого-просветительский отдел национального парка может стать организатором и методическим центром

работы с местным населением и посетителями, а также пресс-центром, аккумулирующим информацию об этой территории и ее окрестностях. Но столь же важна координационная деятельность администрации, которая может выражаться как в привлечении к деятельности на территории национального парка образовательных, эколого-просветительских общественных и профессиональных организаций и учреждений, так и в содействии созданию новых, а также передача своих методических разработок.

Задача может быть реализована через внедрение национального парка как просветительского учреждения в региональную систему непрерывного экологического образования и воспитания населения, как это имеет место в национальном парке «Русский Север». В этом случае деятельность учреждения встраивается в целостную региональную систему экологического образования и воспитания.

Участие в такой системе предполагает совместное с отделами народного образования проведение акций и конкурсов на знание родного края и территории национального парка, организацию школ практической экологии, циклов лекций в различных учебных учреждениях, читаемых сотрудниками парка, участие в программах регионального общества охраны природы.

Для координации и контроля реализации программы может быть создан координационный совет при председательстве сотрудника парка (например, так сделали в национальных парках «Смоленское Поозерье» и «Себежский»). В совет могут входить представители районных и областных образовательных организаций, отделов и управлений народного образования, общественных экологических движений и неправительственных организаций.

10.1.5. Создание и развитие материально-технической базы

В национальном парке открывается возможность сочетать пропаганду научных знаний и получения дополнительного образования с приобретением практических навыков щадящего природопользования. Создание и совершенствование материально-технической базы важно не только для ведения деятельности ГУНП, но и для работы других образовательных организаций, которым эта база может быть предоставлена дирекцией безвозмездно, на договорной или иной основе.

Основным элементом материально-технической базы является создание информационно-образовательных визит-центров и системы экологических троп.

В визит-центре размещаются: музей или периодически обновляемая наглядная выставочная экспозиция, учебные классы для занятий, конференц-зал или комната встреч, библиотека.

Визит-центры оснащаются рекламными и справочными материалами, печатными изданиями, видео- и фотоматериалами, лабораторным оборудованием и демонстрационной техникой, аптечкой первой медицинской помощи.

Таким центром могут быть, например, помещение межшкольного лесхоза (национальный парк «Шушенский бор»), обычная изба в населенном пункте (национальный парк «Смоленское Поозерье»), арендуемое помещение в городе (национальные парки «Себежский» и «Смоленское Поозерье»). Более эффективным может оказаться создание нескольких недорогих опорных информационных центров в стиле окружающих строений, чем одного, внешне привлекательного и построенного по спецпроектам, но весьма дорогостоящего.

Основными показателями эффективности визит-центра могут быть:

- количество посетителей или их доля от общего потока на территорию парка;
- объем и качество предоставляемой информации;
- уровень осведомленности посетителей о парке (по результатам анкетирования) и др.

10.1.6. Вовлечение населения в природоохранную деятельность

Необходимость вовлечения местного населения в управление парком подробно обоснована в четвертой главе, там же сформулированы основные принципы, которым рекомендуется следовать при выстраивании отношений с местным сообществом. Задача сотрудников отдела экологического просвещения состоит в разъяснении местному населению тех выгод и преимуществ, которые несет для них проживание на территории национального парка. В этой связи может потребоваться организация обучения взрослого населения щадящим

методам природопользования, основам предпринимательства и составления бизнес-планов для получения кредита.

Примером такой работы является внедрение в национальных парках «Смоленское Поозерье» и «Угра» программы устойчивого жизнеобеспечения местного населения через систему микрокредитования.

10.2. ВЫБОР ФОРМ И МЕТОДОВ РАБОТЫ

При планировании работы по экологическому просвещению должны быть определены целевые группы и, соответственно, цели эколого-просветительской работы с каждой из них. После этого определяются формы и методы работы.

При выборе форм подачи информации главенствующая роль должна быть отведена той задаче, которую планируется решить. Но также важно и соблюдение традиций, наличие специалистов и их личные предпочтения, особенности межличностных взаимоотношений. При выборе наиболее подходящей формы для решения конкретной эколого-просветительской задачи окажется полезной Таблица 10.2.1.

Таблица 10.2.1

Сравнительная оценка различных форм работы с населением⁴

Формы работы	Характеристики
<p>Индивидуальная информационная и просветительская работа</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обслуживание туристических групп • Презентации и семинары • Ежедневная работа с населением инспекторов по охране (по типу рейнджерской службы) • Дни открытых дверей, круглые столы • Другие формы 	<p>Эффективность максимальна, но недостаток в том, что требует многочисленного квалифицированного штата</p>
<p>Аудио- и видеоматериалы</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фильмы, компакт-диски • Слайдфильмы (специальные наборы слайдов с сопровождающим текстом), представленные в визит-центре, информационных пунктах и т. п. 	<p>Средняя эффективность; недостаток в ориентации только на людей, живущих в телевидеосообществе</p>
<p>Публикации</p> <p>Карты территории и отдельных маршрутов, буклеты, календари, наклейки, постеры, открытки и т. д.</p>	<p>Являются базовыми обязательными материалами для проведения всех видов работ</p>
<p>Средства массовой информации.</p> <p>Телевидение, радио, газеты и журналы, Интернет</p>	<p>Основное достоинство в широком охвате аудитории, но по эффекту ниже, чем индивидуальная работа. Преимущество также в том, что не требует участия штата парка</p>

⁴ Использованы материалы из Guidelines for Development of Management Plans for Protected Areas/ Compiled by Tiit Kaljuste/ Ministry of Environment of Estonia. Tallinn, 1998.

Глава 11.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ

11.1. МЕСТО И РОЛЬ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ

Процесс разработки плана управления носит творческий характер, он должен основываться на различных видах научно-исследовательской деятельности. Сохранение природы и среды обитания человека превращается в особую научно-практическую дисциплину — экологический менеджмент. Необходимы серьезные усилия в области научных исследований, чтобы обеспечить охрану и устойчивое использование природных и историко-культурных ценностей. Решения по вопросам управления природным и историко-культурным наследием должны быть не только обоснованными и рациональными, но и учитывать затраты на их реализацию и возможные экологические, экономические и социальные последствия.

Вместе с тем, практика разработки менеджмент-планов показывает, что при широком привлечении к разработке плана управления экспертов, специалистов и ученых команда разработчиков нередко сталкивается с ситуацией, когда провести всесторонний комплексный анализ для выработки рекомендаций или решения конкретных вопросов управления невозможно из-за недостатка информации и отсутствия перспектив ее получения в требуемые сроки. В этом случае следует иметь в виду, что попытки обеспечить всесторонний комплексный анализ потребуют проведения целого ряда якобы необходимых, а по существу — возможных исследований. Это может выглядеть как известное изречение: «Познание бесконечности требует бесконечного времени». А столкнувшись с этой проблемой, у руководителя может создаться впечатление, что для принятия решения вообще не требуется никакой научной информации.

Оба подхода при их абсолютизации мешают планированию. Именно поэтому от руководителя требуется очень четко расставить и выдержать

приоритеты при установлении объема и тематики необходимой и достаточной для планирования информации.

11.2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПЛАНИРОВАНИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И МОНИТОРИНГА

ГУНП осуществляют научно-исследовательскую деятельность в целях обеспечения *информационной поддержки управления*. Информационная поддержка управления заключается как в обосновании и аргументации принимаемых решений на перспективу (то есть для планирования), так и для оперативного управления.

Стратегическими задачами для достижения поставленной цели могут быть следующие:

- создание, совершенствование и развитие системы сбора и хранения информации, обеспечение ее доступности, использования и обмена данными;
- создание и развитие геоинформационной системы (ГИС), обеспечение применимости и совместимости систем управления данными;
- организация научно-исследовательской работы, необходимой для дальнейшего планирования и повышения эффективности основной деятельности управляющей организации;
- создание и внедрение в повседневное управление парком современной системы поддержки решений.

Таким образом, в отличие от заповедников* научно-исследовательская деятельность в национальных парках выполняет обслуживающую функцию для обеспечения устойчивого управления территорией.

[*Текст сноски*] * В заповедниках, где законом определяется ведение научных исследований, в том числе и фундаментальных, могут быть и специфические цели научных исследований.

Выделение научно-исследовательской деятельности как отдельного направления и, соответственно, разработка отдельной целевой программы по данному направлению может быть оправдано в тех парках, дирекции которых

имеют сформированный научный отдел, ведущий регулярные и многопрофильные научные исследования.

В иных случаях элементы изыскательской деятельности и мониторинг являются составными частями целевых планов действий по основным направлениям: управлению природными и историко-культурными ресурсами, охране, управлению туризмом, экологическому просвещению. Такой подход успешно реализован в плане управления национального парка «Кенозерский».

Программы мониторинга, сгруппированные по различным направлениям, составляют раздел «Мониторинг и оценка».

11.3. ВИДЫ И СОСТАВНЫЕ ЧАСТИ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ

Научно-исследовательскую деятельность в заповедниках и национальных парках можно разделить на:

- инвентаризацию;
- мониторинг;
- управление информацией;
- научные исследования.

11.3.1. Инвентаризация

Инвентаризация — выявление и периодический учет биологического, ландшафтного и историко-культурного разнообразия и связанных с ними ресурсов (их качества, количества, динамики). Инвентаризация сопровождается картированием, в современных условиях — с применением ГИС. Обычно инвентаризация включает в себя учет и составление списков живых организмов, почв, растительных сообществ, важнейших местообитаний (типов угодий), а также материалы лесоустройства; выявление, описание и картирование участков, имеющих важное экологическое и/или социальное значение.

Таким образом, инвентаризация — это не единичный акт, а постоянный циклический процесс. Обычно инвентаризация сопутствует циклам процесса планирования.

Данные инвентаризации природных и историко-культурных ценностей территории необходимы для установления территориальной структуры парка и

разработки мероприятий по сохранению биоразнообразия, организации эколого-просветительской и экскурсионно-туристической деятельности. Только на основе этих данных возможен выбор объектов длительного экологического мониторинга.

На начальном этапе развития парка инвентаризация заключается в составлении списков объектов сохранения: памятников истории и культуры, природных комплексов, аннотированных списков растений и животных. Приоритетными объектами инвентаризации и мониторинга в охраняемых природных территориях обычно являются:

- позвоночные животные, в особенности птицы и млекопитающие;
- высшие растения, в особенности сосудистые;
- виды растений и животных, нуждающихся в особой охране (включенные в Красную книгу МСОП, национальную и региональные Красные книги, региональные кадастры, списки и перечни редких и исчезающих видов, реликтовые и узкоэндемичные виды и т. п.;
- памятники истории и культуры;
- иные объекты, подчеркивающие специфику данного парка и имеющие тенденцию к изменению, как правило, отраженные в индивидуальном Положении о национальном парке.

По этим группам составляются списки, которые включаются в приложения к плану управления. На каждом последующем этапе развития парка, при новой разработке плана управления, списки обновляются. Такое приложение имеет самостоятельную научную и практическую ценность для оценки текущего состояния объектов и произошедших с ними изменений. Но для этого встречи объектов должны иметь документальное подтверждение в виде карточек встреч и записей в базе данных.

При планировании инвентаризационных работ также важно выделение приоритетных объектов. Необходимо знать места произрастания охраняемых видов растений, гнездования редких и исчезающих видов птиц, убежища и места обитания зверей, места скопления птиц и зверей в периоды миграций и другие важные факты. Знание этих фактов позволит не только отслеживать изменения в природе и обеспечивать охрану объектов, но и даст возможность более эффективно организовывать научные исследования, привлекать

сторонние научные коллективы к работе на территории парка, разрабатывать туристические маршруты для посетителей и экологические тропы.

Инвентаризационные работы являются первым шагом к созданию программы мониторинга.

11.3.2. Мониторинг

Концепция мониторинга как части управления основывается на комплексе действий по наблюдению, оценке и прогнозу динамики информативных показателей (индикаторов), позволяющих судить об эффективности управления и воздействия на объекты охраны, что необходимо для внешнего и внутреннего контроля (Израэль 1984; Толстихин, Трофимцев 1998).

Для управления национальным парком требуется специальная программа комплексного мониторинга, приспособленная к особенностям и ценностям данной территории. В идеале, по всем намеченным результатам реализации плана управления должны быть определены индикаторы (показатели) оценки и методы сбора данных, которые и составляют основу программы мониторинга. Внедрение программы мониторинга существенно упрощается при параллельном создании и развитии ГИС, включающей атрибутивные базы данных по значимым показателям реализации плана управления.

Комплексный мониторинг в национальном парке, необходимый для управления и базирующийся на целевых программах плана управления, условно можно разделить на экологический и социально-экономический.

Экологический мониторинг в национальном парке проводится с целью оценки состояния и прогноза изменений природных комплексов и их отдельных компонентов. В отдельных национальных парках уже отработан набор параметров наблюдений для двух видов экологического мониторинга: биологического мониторинга и химического.

Биологический мониторинг — это слежение, оценка и прогноз динамики состава и структуры биологических объектов. Мониторинг биоты предусматривает изучение изменений ее видового состава, размещения отдельных видов (или их групп) животных, растений и грибов.

Для проведения мониторинга биоразнообразия в национальных парках (например, в «Себежском» и «Смоленском Поозерье») накоплена существенная

базовая информация, но система такого типа мониторинга специально не разрабатывалась. Главной базой мониторинга служат многочисленные инвентаризационные работы по разным систематическим группам растений и животных, особенно по некоторым, наиболее хорошо изученным группам, включая редкие и подлежащие охране виды. Также оценено лесопатологическое состояние насаждений.

Примерами биологического мониторинга, реализованного в национальном парке «Себежский» являются:

мониторинг численности охотничьих видов животных путем зимних маршрутных учетов;

мониторинг территориального размещения и численности редких видов птиц;

мониторинг видового состава и численности ночных чешуекрылых путем отлова бабочек светловушками и ловушками с пахучими приманками в апреле—октябре;

мониторинг численности пролетных вальдшнепов в период их осенней миграции.

Химический мониторинг — наблюдение за содержанием различных веществ и загрязнителей в атмосферном воздухе, атмосферных осадках, почвах, донных отложениях, поверхностных водах (реализован, например, в национальном парке «Плещеево озеро»).

Особую программу может составить мониторинг *антропогенных воздействий*. Его особенностью является то, что он основан на наблюдении за эффектами, то есть за проявлениями воздействий. К сожалению, несмотря на то, что основные показатели антропогенных воздействий обычно закладываются в Схему организации и развития национального парка, данный вид мониторинга в настоящее время не реализуется. Для сохранения объектов важно проводить мониторинг антропогенных изменений, происходящих в местах рекреации (в местах расположения кемпингов, учебной экологической тропы, вокруг лесничеств и т. п.) и иного рода хозяйственных воздействий. На основании этих периодически пополняемых данных можно будет судить о том, как различные факторы влияют на состояние биоты. Знания, полученные по результатам мониторинга, позволят принять обоснованные решения по приоритетным

вложениям всегда ограниченных ресурсов: на борьбу с браконьерством, на снижение воздействий химических и иных загрязнений, на ограничение и упорядочивание туристского использования или на биотехнические мероприятия.

Социально-экономический мониторинг позволяет решать две задачи: — обосновать и оценить общественную значимость национального парка и деятельности ГУНП через показатели социально-экономического развития территории; — обеспечение ГУНП информацией, необходимой для принятия решений, направленных на содействие социально-экономическому развитию территории через создание условий для регулируемого туризма и отдыха.

В настоящее время систематического сбора этих сведений в национальных парках не проводится. Однако по мере увеличения общественной значимости национальных парков и при развитии процесса планирования этих территорий для разработки планов действий и обосновании инвестиций станут необходимы такие данные, как:

- уровень доходов местного населения и доля в них доходов от туризма;
- объемы финансовых средств, привлеченных к развитию туризма на территории;
- общий объем поступивших на территорию денежных средств от обслуживания посетителей национального парка;
- число семей, получающих доходы от деятельности, связанной с задачами национального парка;
- другие социально-экономические показатели, прямо или косвенно отражающие управление национальным парком.

11.3.3. Управление информацией

Система управления информацией включает ее хранение, пополнение, обновление и использование. Информация пополняется в ходе инвентаризации, мониторинга и научных исследований. Сегодня наиболее эффективными информационными системами для использования в практике управления охраняемыми природными территориями признаны географические информационные системы (ГИС).

Эти системы включают электронные карты, связанные с ними атрибутивные базы данных и аналитический программный модуль, позволяющий проводить обработку картографической и иной информации. Внедрение компьютерных технологий позволяет усилить информационную поддержку управления, облегчает хранение и анализ данных мониторинга и создает информационную базу для последующего планирования, проведения научных исследований и использования их результатов в практической деятельности администрации национального парка.

Повышенное внимание к информационным технологиям связано с тем, что как и любая другая технология, при своем внедрении они захватывают всю деятельность, неизбежно изменяя весь технологический процесс (в нашем случае — процесс сохранения природы). Если же процесс не изменяется, эта технология оказывается отторгнутой.

Примером успешного внедрения современной технологии в практику управления является национальный парк «Водлозерский». По оценкам эффективности управления, проведенной РПО ВВФ и МСОП—СНГ, Водлозерский национальный парк отличается одной из наиболее эффективных систем управлением среди ООПТ Северо-Запада России.

Задача по внедрению информационных технологий в практику управления при разработке менеджмент-плана может решаться различными путями, в соответствии со сложившимся условиям в данном национальном парке.

Общими направлениями внедрения являются:

- Формализация внутренней и внешней отчетности путем составления программ мониторинга по всем аспектам деятельности ГУНП: охране, посещению территории, устойчивому природопользованию, поддержанию состояния природных комплексов и объектов, туристической деятельности и т. д.
- Материально-техническое оснащение, включающее обеспечение сотрудников администрации компьютерами и иной оргтехникой и программными продуктами, как за счет средств государственного бюджета, так и за счет привлеченных средств.

- Обучение сотрудников методам работы с компьютерными базами данных и ГИС, их переподготовку и тренинг, приглашение специалистов, выделение соответствующих штатных единиц.
- Создание электронных карт и баз данных.

Процесс внедрения новой технологии активно идет в Центрально-Лесном государственном природном биосферном заповеднике. В менеджмент-плане была поставлена основная задача — внедрение геоинформационных систем в практику управления.

Уже в течение первого года реализации плана были проведены следующие работы:

- *Создана программа хранения и обработки информации на базе СУРБД «Access», работающая в связи с программным обеспечением ГИС. Стандартизированы понятия «биотоп», «регистрируемые явления», «описание метеоусловий» и др., являющиеся основными графами при заполнении маршрутных листов и карточек встреч. Внесены в базу данных с возможностью визуализации на экране монитора имевшиеся на бумажных носителях карточки встреч и маршрутные листы. Реализован аналитический раздел в части учета численности животных по результатам маршрутных учетов [этап формализации отчетности — см. выше].*
- *Закуплен новый аппаратно-программный комплекс на базе ПК и проведена модернизация компьютерного оборудования. Для этого использовались различные финансовые источники, в том числе были выделены средства Британским природоохранным фондом «Нью Хау» на реализацию первого года менеджмент-плана. Внедрена система персонального спутникового навигатора (GPS) в формате созданной базы данных и позволяющая автоматически вводить результаты тропления животных и иную информацию (см. материально-техническое оснащение).*
- *Проведено обучение научных сотрудников и инспекторов службы охраны правилам и приемам пользования программой и заполнения регистрационных форм. Подготовлены руководства пользователя и правила заполнения форм. Внедрено обязательное требование по*

*заполнению маршрутных листов с приложением карт на любой выход в лес: обход, охрана, прогулка и др. (см. **обучение сотрудников**).*

- *Подготовлены и зарегистрированы топографические основы в масштабе 1:500 000, 1:100 000, частично проведена векторизация карт. Начата векторизация лесотаксационных планшетов, подготовлена к использованию и внедрена база данных по лесной таксации в масштабах 1:25 000 и 1:10 000 (**создание электронных карт**).*

Полученный опыт и достигнутые результаты распространены на другие территории Ассоциации «Великий водораздел».

11.3.4. Научные исследования

В национальных парках России проводится много исследований по различным направлениям, но тем не менее, для принятия аргументированного решения знаний, прежде всего по управлению природными комплексами и их компонентами, обычно не хватает. Эти пробелы в знаниях могут быть обнаружены уже на стадии анализа. В этом случае в процессе разработки плана могут быть проведены специальные исследования. Но чаще недостаток знаний и информации вскрывается при постановке задач и определении путей их решения, когда об объектах управления может потребоваться подробная информация. Эти пробелы могут быть восполнены только специальными проблемными исследованиями, направленными на решение именно этих практических вопросов управления. В частности, наиболее актуальной и вместе с тем трудной для решения задачей является изучение воздействия антропогенных факторов на достопримечательности территории, а также изучение социально-экономических аспектов, связанных с организацией национального парка. Такие исследования особенно важны для определения мероприятий по регулированию состояния природных объектов, зонированию территории, планированию и проектированию природоохранных и регуляционных мероприятий. Прикладные исследования инициируются в основном ГУНП или вышестоящими руководящими природоохранными органами.

Весьма показательна ситуация в национальном парке «Плещеево озеро», где для сохранения экосистемы озера и популяции эндемичной ряпушки

переславской требуются специальные мероприятия, которые можно определить только по результатам научных исследований экосистем озера.

Другой пример: в национальном парке «Себежский» специальные научные исследования направлены на разработку и уточнение территориальной структуры парка. Научные разработки направлены на установление границ зон, предназначенных для выполнения приоритетных задач (особой охраны, экологического туризма, рекреации, традиционного природопользования) и на разработку режимов охраны и системы природоохранных мероприятий в соответствии с целями и задачами этих зон или их отдельных участков.

Важный вклад в разработку территориальной структуры национального парка дают работы по инвентаризации природных комплексов и биологическому мониторингу на отдельных участках. Такие научные исследования обосновывают структуру зонирования, режимы охраны и использования различных зон. В 2000 г., например, были обобщены все сведения по численности и территориальному размещению в парке «Себежский» редких видов, и эти сведения использованы при проведении нового функционального зонирования территории.

Совершенно новое направление исследований, начатое в 2000 г. в национальном парке «Себежский», — научное обоснование возможностей удовлетворения социально-экономических интересов местных жителей при установлении территориальной структуры национального парка. В этом исследовании предпринята попытка решения практических задач по организации территории парка через учет нагрузки интересов различных групп на разные его участки и оценку величины ресурсов парка и потребностей местных жителей в них (лесных, в том числе — побочных, пастбищных, сенокосных, охотничьих, рыбных и др.) для жизнеобеспечения населения.

Однако, статус национального парка весьма полезен и для проведения фундаментальных исследований. Выше уже говорилось, что для эффективного управления имеющегося сейчас на «вооружении» науки объема знаний о природных комплексах явно недостаточно. Важность проведения таких исследований для управления парком может проявиться только с течением времени. Как правило, фундаментальные исследования инициируются научно-исследовательскими учреждениями и вузами, при этом территория

национального парка используется лишь как модельный объект исследования. Такие исследования практически не поддаются внешнему управлению и оценке результатов. Основным инструментом управления здесь является выделение приоритетных научных тем, где при разработке плана управления может быть проведена существенная работа.

Например, в программе НИР национального парка «Русский север» предлагается следующая последовательность действий.

- 1. Выделение приоритетных направлений научных исследований, составление «длинного» списка приоритетных тем.*
- 2. Рассмотрение «длинного» списка на научно-техническом совете и составление на его основе «короткого» списка.*
- 3. Выделение ключевых территорий для ведения исследований.*
- 4. Включение тем НИР в федеральные, областные и ведомственные целевые программы.*
- 5. Привлечение научных коллективов к исследованиям, в том числе на конкурсной основе.*

Хотя научные результаты обычно не имеют сиюминутного практического выхода, информация, получаемая в ходе таких работ, может использоваться и в практической деятельности. При этом, как правило, данные работы не требуют существенных материальных и финансовых вложений со стороны администрации парка.

11.3.5. Процедура использования информации

Очевидно, что собранная и хранящаяся в системе информация должна быть востребована практикой. Для этого важно определить механизм кооперации между дирекцией национального парка, научными организациями, отдельными учеными и иными заинтересованными лицами и организациям. Основной процедурой принятия долгосрочных решений становится разработка плана управления, предполагающего ежегодный пересмотр и оценку плана через составление оперативных планов действий. Все это, вместе взятое, формирует единую и эффективную систему управления ресурсами национального парка.

Таким образом, система планирования включает:

- сбор и подготовку первичных данных наблюдений для анализа и оценки;
- проведение анализа и оценки информации;
- принятие решения с использованием совещательных органов (в частности научно-технического и/или ученого совета);
- доведение решений до непосредственных исполнителей;
- контроль исполнения и получение «обратного отклика» по данным наблюдений;
- корректировки ранее принятых решений через составление новых планов.

Без стремления к созданию такого рода системы развитие научно-исследовательской деятельности теряет всякий смысл для управления национальным парком и не оправдывает материальные вложения.

11.4. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Процесс планирования научно-исследовательских работ состоит из:

1. Разработки программы научно-исследовательской деятельности, включающей последовательную реализацию следующих задач:
 - инвентаризация ценных объектов и оценка их состояния;
 - разработка программы мониторинга антропогенных воздействий;
 - разработка системы комплексного мониторинга природной среды и историко-культурного наследия;
 - выявление существующих и потенциальных угроз территории парка и сохранению его ценных объектов;
 - постановка приоритетных задач прикладных исследований, в частности по устойчивому использованию природных ресурсов;
 - выявление приоритетных объектов изучения;
 - разработка и внедрение функциональной системы управления данными исследований и мониторинга на основе геоинформационных технологий.
2. Определения способов и ресурсов для реализации программы мониторинга и проведения приоритетных научных исследований. Возможны следующие варианты:

—определение стоимости программ мониторинга, возможностей для их реализации и снижения их затрат;

— привлечение сотрудников различных подразделений ГУНП для сбора научных данных, а также использование для этого добровольческой помощи* школьников, студентов, местных жителей и посетителей парка. Эффективно этого можно добиться при использовании системы морального и материального стимулирования;

[*Текст сноски*] * Полезно для пополнения информации и реального вовлечения посетителей и местных жителей в изучение края публиковать списки видов с включением в них специальных анкет, предоставляющих возможность дополнять эти списки собственными наблюдениями. Заметим, что такой способ сбора дополнительной информации накладывает на организаторов этой акции дополнительные обязательства по сбору анкет, их обработке и обнародованию результатов.

— формирование научно-исследовательской тематики для включения в программы финансирования, определение соисполнителей, партнеров и возможных финансовых источников;

— привлечение научно-исследовательских учреждений, вузов и отдельных специалистов к выполнению исследований, определение условий сотрудничества и взаимопомощи.

3. Разработки программ обучения и повышения квалификации (как непрерывных, так и в виде отдельных курсов) для всех сотрудников ГУНП, в особенности — обучение инспекторов основам мониторинга и методам сбора данных.

4. Разработки системы открытой экологической отчетности. Для этого полезно предусмотреть порядок регулярных публикаций результатов научных исследований и инвентаризационных списков, причем эти публикации должны быть различными по форме и стилю с целью охвата максимально широкой аудитории. В этих целях в национальных парках могут проводиться тематические конференции, научные и общественные слушания, курсы обучения, выездные школы и иные формы работы.

Для планирования исследований и разработки программы мониторинга важно учитывать деятельность региональных ассоциаций заповедников и национальных парков, а также иных природоохранных и научно-исследовательских объединений. В частности, успешное внедрение ГИС и компьютерных баз в заповедной системе связано именно с деятельностью ассоциаций ООПТ (например, Ассоциации заповедников и национальных парков Северо-Запада, Ассоциации ООПТ «Великий водораздел»). В рамках ассоциаций реализуется возможность создания общего формата сбора, хранения и предоставления данных, что повышает возможность обмена ими и снижает суммарную стоимость работ. Это также дает больше возможностей по привлечению финансовых средств и научных коллективов. Большие возможности открываются при участии коллективов в программах развития творческих связей и партнерства с международными и российскими государственными и неправительственными организациями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, в книге были подробно рассмотрены два вопроса: как планировать в национальных парках и что планировать. В заключении представляем семь тезисов, определяющих значение планов управления национальных парков. Полагаем, что эти тезисы будут во многом справедливы и для планов управления других категорий особо охраняемых природных территорий.

1. План управления национального парка — это план по охране и устойчивому использованию природных и историко-культурных ценностей, поскольку причиной придания территории национальной значимости послужили уникальность этих участков и их неповторимость.

План управления должен включать весь комплекс мероприятий необходимых для охраны и рационального использования ценностей национального парка. В нем определяются допустимые режимы в различных зонах, объемы и формы использования ресурсов, соблюдение которых необходимо и обязательно для всех ресурсопользователей на территории парка.

2. Создание планов управления инициирует и поддерживает процесс планирования. Работа по созданию плана управления и внесению в него изменений, дополнений и уточнений не только инициирует и поддерживает непрерывность процесса планирования в администрации национального парка, но и способствует вовлечению в него иных субъектов, заинтересованных в реализации задач управления этой территорией. В итоге важнейшим инструментом управления становится сам процесс планирования, а постоянное поддержание его администрацией национального парка позволяет наилучшим образом организовать управление с целью изменения складывающейся ситуации к лучшему.

3. Разработка плана управления с привлечением заинтересованных сторон позволяет более эффективно использовать ресурсы. Назначение любого плана в том, чтобы заранее обнаружить ошибки и уже на ранней стадии отказаться от нежизнеспособных проектов и избежать финансовых потерь. Разработка плана управления национального парка с привлечением заинтересованных сторон позволяет уже в ходе обсуждений заметить и предотвратить возможные конфликты или экологический ущерб от реализации

той или иной идеи. Кроме того, такой план позволяет координировать действия пользователей ресурсов национального парка, заинтересовать их в получении дохода от охраны и рационального использования ценностей этой территории.

4. План управления является важным механизмом привлечения финансовых и иных ресурсов к развитию территории. Для реализации задач управления легче найти поддержку при наличии рамочного документа, каким является план управления, чем через представление разрозненных проектов узкоспецифичных мероприятий. Так как все текущие и перспективные действия увязываются в плане в единый проект с ясными и конкретными целями, это позволяет показать важность реализации каждой из задач для достижения общей цели. План создает возможность для использовать маркетинга в управлении охраняемыми природными территориями, поскольку очевидно, что успешнее будут реализовываться те пути решения задач, которые находят больше сторонников, готовых поддержать и вложить средства в общее дело.

5. План управления позволяет местным органам власти и управления, потенциальным инвесторам и спонсорам, широким слоям общественности ознакомиться с национальным парком, деятельностью по его управлению и с перспективами развития этой территории. Эта функция в демократическом обществе является крайне важной, так как делает прозрачным процесс принятия решения. Администрация национального парка через инициирование и постоянное поддержание планирования получает возможность более активно вести просветительскую и популяризаторскую природоохранную работу, вовлекая широкие слои населения в сохранение природы и культуры Отечества.

6. План управления позволяет обобщить и распространить опыт управления всеми особо охраняемыми природными территориями и национальными парками в частности. План управления это не только важнейший инструмент управления, но и весьма эффективный метод исследования, сбора и анализа информации по управлению охраняемыми природными территориями в такой научно-практической дисциплине как экологический менеджмент. Только через разработку планов и внесение в них изменений можно обосновать цели и обобщить единые для сети ООПТ задачи, выработать критерии оценки и индикаторы выполнения поставленных задач, сформировать систему оценки эффективности проводимых мероприятий.

7. Планы управления наглядно демонстрируют выполнение национальных и международных обязательств в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Внедрение планов управления во всех охраняемых природных территориях позволит создавать и корректировать государственные программные документы по управлению этими территориями, проводить анализ и мониторинг их реализации и своевременно вносить коррективы. Широкое внедрение планов управления даст возможность на деле отслеживать реализацию международных конвенций и программ, например таких, как: Рамсарская конвенция, Конвенция сохранения биоразнообразия, Конвенция о Всемирном наследии и программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера».

ЛИТЕРАТУРА

ОПУБЛИКОВАННЫЕ ИЗДАНИЯ

- Бишоп К., Грин М., Филлипс А.* Модели национальных парков. — М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. — 216 с.
- Буйвололов Ю. А., Григорян А. Р.* О проведении оценки и мониторинга реализации менеджмент-планов биосферных заповедников // Заповедное дело: Науч.-метод. зап. — М., 1999. — С. 101—111.
- Водно-болотные угодья России / Под общ. ред. В. Г. Кривенко. — М.: Изд. Wetlands International Publication No47, 1998. — Т. 1. Водно-болотные угодья международного значения. — 256 с.
- Водно-болотные угодья России / Под общ. ред. В. Г. Кривенко). — М.: Изд. Wetlands International Global Series No3, 2000. — Т. 3. Водно-болотные угодья, внесенные в Перспективный список Рамсарской Конвенции. — 490 с.
- Временные указания о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные парки системы Рослесхоза от 14 июля 1993 г. // Сб. руководящих документов по заповедному делу. — М., 2000. — С. 634—656.
- Израэль Ю. А.* Экология и контроль состояния природной среды. — М.: Гидрометеиздат, 1984 — 460 с.
- Как разработать план управления для водно-болотного угодья. — М.: Изд. Wetlands International, 2000. — 22с.
- Ключевые орнитологические территории России / Под ред. Т. В. Свиридовой и В. А. Зубакина. — М.: Изд. Союза охраны птиц России, 2000. — Т. 1. Ключевые орнитологические территории международного значения в Европейской России / Сост. Т. В. Свиридова. — 702 с.
- Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению населения // Заповедники и нац. парки. — 1998. — № 26. — С. 30—35.

- Методика проектирования государственных природных национальных парков РСФСР (рекомендации). — М.: Изд. Гипрогора Госстроя России, 1987. — 157 с.
- Методические рекомендации по выбору и организации территории государственных природных национальных парков (ГПНП) (основные положения). — М.: Изд. ВНИИприроды, 1986. — 29 с.
- Нормативы проведения биотехнических и охотхозяйственных мероприятий в специализированных лесхозах. — М.: Изд. Рослесхоза, 1999.
- Организация работы по борьбе с браконьерством / Под ред. В. Н. Тихомирова, Д. Н. Кавтарадзе и А. С. Мартынова. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986. — 194 с.
- Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н. В. Краев. — Киров: Изд. ВНИИОЗ, 1999. — 560 с.
- Сборник бизнес-планов с комментариями и рекомендациями / Под ред. В. М. Попова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: КноРус, 1999. — 384 с.
- Сборник руководящих документов по заповедному делу / Сост. В. Б. Степаницкий. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. — 703 с.
- Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации. — М.: Изд. Wetlands International Global Series No1, 1999. — 50 с.
- Стратегия управления национальными парками России: Проект. — М.: Изд. Департамента охраны окружающей среды и экол. безопасности МПР РФ и Центра охраны дикой природы, 2001 — 46с.
- Толстихин О. Н., Трофимцев Ю. И.* Экологический менеджмент. — Новосибирск: Наука, 1998. — 215 с.
- Чепурных Н. В., Новоселов А. Л., Глубокий А. И.* Охрана окружающей природной среды в Самарской области: программный аспект. — М.: Наука, 1997. — 203 с.
- EUROSITE, Toolkit Management Planning. — 1999.
- Guidelines for Development of Management Plans for Protected Areas / Compl. by Tiit Kaljuste. — Tallinn: Ed. by Ministry of Environment of Estonia, 1998. — 80 p.
- Murphree M. W.* Communities as Institutions for Resource Management. — Harare: Ed. by Centre for App. Soc. Sci. Univ. of Zimbabwe, 1991.

РУКОПИСНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Менеджмент-план национального парка «Шушенский бор» на 2001—2005 гг.
- Перспективный план управления и развития (менеджмент-план) национального парка «Смоленское Поозерье». — 1998.
- План ведения заповедного дела (менеджмент-план) Центрально-Лесного биосферного государственного заповедника. — 1998.
- План управления и развития (менеджмент-план) государственного природного заповедника «Катунский». — 1998.
- План управления и развития (менеджмент-план) национального парка «Кенозерский» на 2001—2005 гг.
- План управления и развития (менеджмент-план) национального парка «Себежский» на 2001—2005 гг.
- План управления (менеджмент-план) национального парка «Плещеево озеро» на 2001—2005 гг.
- План управления (менеджмент-план) национального парка «Русский Север» на 2001—2005 гг.
- План управления национального парка «Угра» на 2002—2006 гг.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Буйолов Ю. А. — канд. биол. наук, гл. специалист Благотворительного фонда «Центр охраны дикой природы».

Добрушин Ю. В. — гл. специалист отд. особо охраняемых лесных территорий и животного мира «Росгипролесса».

Колесников Е. Е. — гл. инж. проекта Орловского фил. «Росгипролесса».

Кулешова М. Е. — канд. геогр. наук, зав. сектором правовых пробл. управления культ. ландшафтами Ин-та природного и культурного наследия.

Тарасов С. Н. — вед. специалист Благотворительного фонда «Центр охраны дикой природы».

Франсис Херст — сотрудник RHS Associates LTD.

Приложение 1

Список видов птиц национального парка

(по состоянию на 01.10.2000 г.)

[Извлечение]

Характер пребывания и уровень численности: +++ — вид обычен, встречается во всех пригодных биотопах; ++ — вид довольно обычен, встречается регулярно, но не во всех подходящих местообитаниях; + — вид редок, единичные встречи; взятие символов в скобки — вид возможно, гнездится, зимует, бывает на пролете, залетает, судя по отдельным встречам птиц и ситуации на соседних территориях

Цифры в примечании указывают на характер подтверждения пребывания птиц на территории полевыми исследованиями: 1 — встречена птица, 2 — найдены гнездо и выводок; взятие цифр в скобки — опросные данные, требующие проверки.

№ п.п.	Название вида		Гнездование	Зимовка	Пролет	Залеты	Примечание
	русское	латинское					
1.	Краснозобая гагара	<i>Gavia stellata</i>	(+)	—	++	—	1
2.	Белоногая гагара	<i>G. adamsi</i> (G. R. Gray)	—	—	—	(+)	—
3.	Чернозобая гагара	<i>G. arctica</i> (L.)	+++	—	+++	—	2
4.	Малая поганка	<i>Podiceps ruficollis</i>	—	—	—	(+)	—
5.	Черношейная поганка	<i>P. nigricollis</i> G. L.	—	—	—	(+)	—
6.	Красношейная	<i>P. auritus</i> (L.)	(+)	—	—	(+)	—
7.	Серошекая поганка	<i>P. griseigena</i> (Bodd.)	+	—	+	—	2
8.	Чомга	<i>P. cristatus</i> (L.)	++	—	++	—	2
9.	Большой баклан	<i>Phalacrocorax carbo</i>	—	—	(+)	—	—
10.	Выпь	<i>Botaurus stellaris</i> (L.)	(+)	—	—	—	1
11.	Волчок	<i>Ixobrychus minutus</i> (L.)	—	—	—	(+)	—
12.	Большая белая цапля	<i>Egretta alba</i> (L.)	—	—	—	(+)	(1)
13.	Серая цапля	<i>Ardea cinerea</i> L.	—	—	—	+	1
14.	Белый аист	<i>Ciconia ciconia</i> (L.)	—	—	—	(+)	—
15.	Черный аист	<i>C. nigra</i> (L.)	—	—	—	(+)	—
16.	Лебедь-шипун	<i>Cygnus olor</i> (Gm.)	—	—	—	(+)	—
17.	Лебедь-кликун	<i>C. cygnus</i> (L.)	+	—	+++	—	2
18.	Лебедь тундряный	<i>C. bewickii</i> Yarr.	—	—	+	—	(1)
19.	Серый гусь	<i>Anser anser</i> (L.)	(+)	—	—	—	—
20.	Белолобая казарка	<i>A. albifrons</i> (Scop.)	—	—	++	—	1
21.	Пискулька	<i>A. erythropus</i> (L.)	—	—	(+)	—	—
22.	Гуменник	<i>A. fabalis</i> (L.)	+	—	+++	—	1(2)
23.	Канадская казарка	<i>Branta canadensis</i> (L.)	—	—	—	(+)	—
24.	Белошекая казарка	<i>B. leucopsis</i> (Bechst.)	—	—	+	—	—
25.	Черная казарка	<i>B. bernicla</i> (L.)	—	—	++	—	—
26.	Пеганка	<i>Tadorna tadorna</i> (L.)	—	—	—	(+)	—
27.	Кряква	<i>Anas platyrhynchos</i> L.	+++	(+)	+++	—	2
28.	Чирок свистунок	<i>A. crecca</i> L.	+++	(+)	+++	—	2
29.	Серая утка	<i>A. strepera</i> L.	(+)	—	(+)	—	—
30.	Связь	<i>A. penelope</i> L.	+++	—	+++	—	2
31.	Шилохвость	<i>A. acuta</i> L.	+	—	++	—	1

32	Чирок-трескунок	<i>A. querquedula</i> L.	+	—	+	—	1
33	Широконоска	<i>A. clypeata</i> L.	(+)	—	+	—	2

Примерный календарный график разработки менеджмент-плана

Месяц	Стадия	Мероприятия
Январь	Предварительная стадия	Подготовить смету проекта, определить ресурсы, сформировать планирующую команду
Февраль	Сбор и предварительный анализ материалов	Собрать и систематизировать необходимую информацию, составить таблицы, провести предварительный анализ данных, обсудить результаты в планирующей команде, определить недостающие материалы и потребности в привлеченных специалистах
Март	Анализ материалов и интересов сторон, подготовка совещания	Провести коллективный анализ сильных и слабых сторон, определить возможности и угрозы сохранению, провести анализ заинтересованных сторон, подготовить совещание
Апрель	Целеполагание	Провести совещания, подготовить текст глав 1—4, обсудить итоги совещания, составить целевую основу плана
Май	Подготовка плана территориального управления	Провести переговоры для территориального планирования
Июнь, июль	Подготовка плана территориального управления	Провести переговоры и консультации по территориальным вопросам, стратегии решения задач и плану действий, уточнить целевую основу
Август	Составление плана действий	Составить план действий на пятилетний период. Наметить результаты и индикаторы реализации, составить программу мониторинга
Сентябрь	Составление плана действий	Сформировать и согласовать бюджет мероприятий пятилетнего плана. Составить оперативный план реализации
Октябрь	Согласование документа	Подготовить первую редакцию плана управления. Согласовать оперативный план реализации и бюджет на ближайший год. Провести обсуждение плана управления с привлечением заинтересованных сторон (совещания или круглые столы)
Ноябрь	Подготовка документа	Внести правки в первую редакцию плана, передать его проект в вышестоящую инстанцию для ознакомления и согласования
Декабрь	Тиражирование и распространение документа	Размножить и разослать документ заинтересованным сторонам

Формы и образцы таблиц, используемых для характеристики текущего состояния национального парка

Таблица 1

Распределение площади по категориям

	Общая площадь, тыс. га	В том числе:					
		лесные земли, тыс. га	сельхозугодья, тыс. га	водоемы, тыс. га	болота, тыс. га	пески, тыс. га	дороги, просеки, трассы, усадьбы и прочие земли, тыс. га
Всего:							
Леса, входящие в лесной фонд в ведении парка							
Леса, входящие в лесной фонд и не закрепленные за парком							
Земли, не входящие в лесной фонд							
Итого:							
В том числе по административным районам:							

Таблица 2.

Основные демографические показатели

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Количество постоянного населения в границах национального парка (чел.), в том числе:			
городского			
сельского			
родилось			
умерло			
естественный прирост или убыль			
прибыло			
выбыло			
миграционный прирост или снижение			
Количество постоянного населения на прилегающих к парку территориях, в пределах «зоны интересов» (чел.)			
Количество постоянного населения в пределах			

ГУНП	т ыс. руб.								
частный сектор	т ыс. руб.								

Таблица 6

Антропогенные воздействия на территорию национального парка

Вид антропогенного воздействия	Факторы и объекты воздействия	Субъекты воздействия	Территория, подверженная воздействию	«Знак» воздействия (положительный или отрицательный)	Тенденции (рост или снижение)	Рекомендации по управлению воздействием

Таблица 7

Движение кадров

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Среднесписочная численность (чел.), в том числе:						
бюджетники						
физические лица по договорам подряда						
Прибыло						
Выбыло						
Текущая текучесть кадров (%)						

Таблица 8.

Техническая вооруженность национального парка

Машины и механизмы	Количество (шт.)	Из них	
		Требуют капитального ремонта	Подлежат списанию
I. Транспортные средства			
Итого			

Таблица 9.

Структура видов рубок ухода в национальном парке

Виды рубок ухода	д. измерения	1992 г.		1993 г.		1994 г.		1995 г.		1996 г.		1997 г.	
		План	Факт.	План	Факт.	План	Факт.	План	Факт.	План	Факт.	План	Факт.
Уход в молодняках	а/з												
Санитарные рубки	а/з												
Рубки реконструкции	а/з												
Проходные рубки	а/з												
Прореживание	а/з												
Разрубка кварталных просек	м												

Таблица 10.

Фактический объем заготовки древесины в парке по годам

	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Фактически вырублено ликвидной древесины (тыс. м ³), в том числе:					
деловой древесины					
Из них заготовлено местным населением, в том числе:					
деловой					
дровяной					

Таблица 11.

Наличие служебного оружия

№	Тип и наименование оружия	Единица измерения	Количество

Таблица 12.

Показатели благоустройства территории парка

Показатель или виды	Единиц	Год
---------------------	--------	-----

работ	ы измерения	1997	1998	1999	2000	Итого
Имеющиеся подъездные входы	шт.					
Имеющиеся площадки для стоянок машин	шт.					
Имеющиеся информационные центры	шт.					
Устроено КПП	шт.					
Установлено скамеек, столов	шт.					
Установлено информационных стендов	шт.					
Обустроено маршрутов	км					
Обустроено пляжей	га					

Таблица 13.

Учреждения стационарного отдыха

№	Наименование учреждения	Место расположения	Количество мест	Стоимость путевки (руб.)

Таблица 14.

Материально-техническое оснащение парка

Показатель	Единицы измерения	Состояние на 1997 г.	Состояние на начало 2000 г.	Оптимальное состояние на 2003 г.
Основные фонды, из них:	тыс. руб.			
	%			
производственные строения	тыс. руб.			
	%			
жилые строения	тыс. руб.			
	%			
транспорт	тыс. руб.			
	%			
производственный и хозяйственный инвентарь	тыс. руб.			
	%			
Фондообеспеченность	руб./га			
Фондовооруженность	руб./чел.			

Таблица 15

Динамика и источники финансирования

Источник	1995 г.		1996 г.		1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Т ыс. руб	%	Т ыс. руб	%	Т ыс. руб	%	Т ыс. руб	%	Т ыс. руб	%	Т ыс. руб	%
1. Средства федерального бюджета												
Операционные												
Капитальные вложения												
Реставрационные работы												
Итого:												
2. Средства областного бюджета												
Капитальные вложения												
Реставрационные работы												
Итого:												
3. Средства из внебюджетных источников												
4. Собственные средства												
Продукция лесопользования												
Транспортные услуги												
Путевки на охоту и лов рыбы												
Плата за посещение												
Штрафные санкции (взыскано)												
Рекреационные услуги												
Прочие												
Итого:												
ВСЕГО:												

Таблица 16

Структура и динамика собственных средств национального парка

№	Ист очник	1998 г.				1999 г.				2000 г.			
		Пл ан (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)	Ф акт. (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)	Пл ан (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)	Ф акт. (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)	Пл ан (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)	Ф акт. (тыс. руб.)	До ля в общей сумме (%)

Таблица 17.

Мониторинг реализации плана управления

Программа	Индикаторы	Методы	Регламент
-----------	------------	--------	-----------

Мониторинг управленческой деятельности	Эффективность работы управленческого аппарата национального парка	Отслеживание прохождения контрольных заданий	Раз в год по каждой службе национального парка
	Исполнение плана оперативного управления	Текущий контроль	Постоянно
Мониторинг состояния природных комплексов и объектов	Стандартные показатели состояния лесного фонда	Методы лесного мониторинг	Непрерывно, ежегодно
	Данные о численности животных.	Зимние маршрутные учеты, специальные методы учетов	Ежегодно
Мониторинг финансовой деятельности национального парка	Исполнение бюджета парка	Ревизии, проверки, отчеты	По графику вышестоящей организации и органов налогового контроля
	Исполнение программы поступления и расходования внебюджетных средств		
Мониторинг туристско-рекреационной деятельности	Количество сертифицированных маршрутов, обустроенных мест	Подготовка пакетов сертификационных документов, отчеты	Ежегодно
	Динамика численности посетителей национального парка	Учет посетителей национального парка	непрерывно
	Поступление средств от туристско-рекреационной деятельности в ГУНП, туроператорам, на территорию в целом.	Учет поступлений от туристско-рекреационной деятельности	По окончании туристических сезонов
Мониторинг научной деятельности	Количество плановых научно-исследовательских работ (НИР) парка	Утверждение планов НИР	Ежегодно
	Количество НИР, выполняемых на территории национального парка сторонними организациями		
	Объем освоенных средств	Включение расходов на НИР в планы	Ежегодно
	Количество НИР, внедренных в практику деятельности парка	Экспертная оценка	По мере завершения НИР
Социальный мониторинг	Осведомленность населения, его отношение к национальному парку, предложения, участие в массовых акциях и т. д.	Отчеты, анкетирование, сбор предложений	Ежегодно
Мониторинг рекламно-информационной деятельности	Качество и количество презентационных мероприятий	Отслеживание исполнения плана мероприятий, контрольные посещения	2 раза в год
	Количество встреч, круглых столов, число их участников	Отчеты, протоколы	Ежегодный отчет
	Тиражи (экз.) и объем (стр.) публикаций	Создание библиотеки собственных изданий и публикаций	Ежегодный отчет

**Программа проведения переговоров по реализации резолюции совещания
«Цели и задачи Кенозерского национального парка» (г. Каргополь, 18—20
мая 2000 г.)**

Задача	Участники	Вопросы для обсуждения	Сроки
<p>1. Обеспечение режима особой охраны приоритетных культурных ландшафтов</p>	<p>главный лесничий Кенозерского национального парка (ответственный), глава Администрации муниципальное образование «Плесецкий район», руководитель межрайонного комитета по земельным ресурсам и землеустройству, председатель межрайонного комитета по охране окружающей среды; глава Администрации Кенозерского сельского совета, директор АО «Кенозерское»</p>	<p>Передача неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, находящихся во владении АО «Кенозерское» в границах парка, Кенозерскому национальному парку</p>	<p>Июнь 2000 г.</p>
<p>2. Обеспечение сохранения природных комплексов на прилегающей территории</p>	<p>главный лесничий Кенозерского национального парка, <i>Попова Е. П.</i>, главный специалист Кенозерского национального парка, директор Каргопольского гослесхоза, директор Каргопольского лесхоза (сельские леса), главный инженер Архангельской лесостроительной экспедиции, начальник партии Архангельской лесостроительной экспедиции, директор Приозерного гослесхоза, генеральный директор АО «Приозерный леспромхоз»</p>	<p>Определение способов охраны (заказники или памятники природы, организация охранной зоны парка, расширение территории парка)</p>	<p>Июль—август 2000 г.</p>

План действий

Управленч еская задача	Действия	Результаты/ индикаторы	Сроки	Партнеры и исполнители	Стоимо сть, тыс. руб.

Приложение 6

ФОРМА ПАСПОРТА ПРОГРАММЫ

Наименование программы	
Дата принятия	« » _____ 2000 г.
Разработчики	
Цели и задачи	
Сроки	
Исполнители программы	
Ожидаемые конечные результаты	
Особенности программы	
Контроль за исполнением программы	

Финансовый план по программе управления лесами

Наименование мероприятия	Всего, тыс. руб.	В том числе по годам				
		1-й год	2-й год	3-й год	4-й год	5-й год
<i>1. Лесохозяйственные мероприятия</i>						
1.1. Проектно-изыскательские работы						
1.2. Лесохозяйственные мероприятия						
<i>Итого по разделу 1:</i>						
<i>2. Мероприятия по охране лесов от пожаров</i>						
2.1. Проектно-изыскательские работы						
2.2. Предупредительные мероприятия						
2.3. Ограничительные мероприятия						
2.4. Приобретение транспортных средств						
2.5. Приобретение средств связи						
2.6. Доукомплектование служб борьбы с лесными пожарами						
2.7. Строительство объектов противопожарного назначения						
<i>Итого по разделу 2:</i>						
ВСЕГО:						

Режим проведения рубок по функциональным зонам

Вид рубки	Зона						
	заповедная	особо охраняемая	рекреационная	познавательного туризма	охраны историко-культурных объектов	обслуживания посетителей	хозяйственного назначения*
1. Рубки ухода в молодняках (осветления и прочистки)	—	Проводятся в исключительно ценных насаждениях для формирования эталонных насаждений	Проводятся в ценных насаждениях для регулирования состава и улучшения насаждений в целях обеспечения лучших санитарно-гигиенических, защитных и эстетических функций леса				
2. Рубки прореживания	—	Проводятся в исключительно ценных насаждениях, где предшествующими рубками не было достигнуто улучшения породного состава	Проводятся в насаждениях, где предшествующими рубками не достигнуто улучшения породного состава				
3. Рубки перестройки (выполняются по специальным проектам)	—	Проводятся в насаждениях с целью коренного изменения породного состава и их возрастной структуры. Для перестройки из одновозрастных в разновозрастные, из простых в сложные. Рубки проводятся для вывода в первый ярус целевых пород при наличии их подроста во втором ярусе					

4. <i>Рубки обновления</i> (выполняются по специальным проектам)	—	Проводятся в типах леса, где смена пород невозможна			Проводятся в типах леса, где нет смены пород
5. <i>Ландшафтные рубки</i> (выполняются по индивидуальным проектам)	—	Возможно применение «точечных» ландшафтных рубок (уборка единичных деревьев) вдоль туристических маршрутов в исключительных случаях	Формирование высокоэстетичных ландшафтов с помощью различных приемов ландшафтных рубок	Формирование ландшафтов производится методами паркового строительства с использованием при озеленении древесно-кустарниковых пород произрастающих на территории парка или интродуцентов, проверенных многолетними испытаниями на этой территории	—
6. <i>Санитарные рубки</i> (сплошные и выборочные)	Назначаются при массовых вспышках болезней и вредителей		Назначаются при обнаружении болезней и вредителей леса. При поражении деревьев, имеющих большую эстетическую ценность, следует назначать их лечение и санитарно-оздоровительные мероприятия		

[Текст сноски] * *Примечание:* на землях агрохозяйственного использования при зарастании земель сельскохозяйственного назначения древесно-кустарниковыми породами производятся сплошные рубки.

КАК СОЗДАТЬ ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА

Автор-составитель

Юрий Анатольевич БУЙВОЛОВ

Перевод с английского *Л. А. Емельянов*

Корректор *Е. В. Тарариева*

Верстка *А. В. Назаровой*

Налоговая льгота — общероссийский классификатор продукции ОК-005,
том 2; 953000 — книги, брошюры.

Издательская лицензия ИД № 00421 от 10.11.1999 г.

Подписано в печать **.**.2002 г. Формат 60 x 84 1/8.

Гарнитура “AGOpusHighResolution”. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.

Уч.- изд. л. 11,0. Усл. печ. л. *,*. Тираж 1000 экз. Заказ **.

Благотворительный фонд «Центр охраны дикой природы».

Россия, 117312, Москва, ул. Вавилова, д. 41, офис 2.

Тел./факс: (095) 124-71-78.

Отпечатано в издательско-полиграфическом комплексе «Сервис».

390039, г. Рязань, ул. Интернациональная, д. 1г.

Тел. (0912) 27-87-02.