

Представительство МСОП - Всемирного союза охраны природы для России и стран СНГ

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ
по разработке менеджмент-планов (планов управления) для
особо охраняемых природных территорий

МОСКВА 2002
TheWorld Conservation Union

Авторы-составители:

В.Н.Тырлышкин, М.С. Стишов, Н.И. Троицкая

Ответственный редактор:

О.Н. Кревер

Издание подготовлено в рамках проекта Представительства МСОП - Всемирного Союза Охраны Природы для России и стран СНГ «Обобщение и распространение опыта по составлению менеджмент-планов для ООПТ» при финансовой поддержке USAID - Американского Агентства международного развития и ROLL - Института Устойчивых Сообществ

Методическое пособие по разработке менеджмент-планов (планов управления) для особо охраняемых природных территорий

(Авторы-составители: В.Н.Тырлышкин, М.С. Стишов, Н.И. Троицкая)

Москва: МСОП - Всемирный Союз Охраны Природы, Представительство для России и СНГ, 2002.- с. 111

Пособие содержит методические аспекты разработки менеджмент-планов для ООПТ и типовую структуру менеджмент-плана. В пособии рассматриваются методы разработки менеджмент-планов, а также рекомендации по их форме и содержанию. В основу Пособия положен опыт планирования своей деятельности заповедниками и национальными парками. Пособие предназначено для руководителей и специалистов отдельных ООПТ и региональных (локальных) систем ООПТ, широкого круга специалистов в области заповедного дела.

ISBN 5-98093-003-5

© МСОП - Всемирный союз охраны природы

© *Фот.* Н.Г.Белко, А.С. Гилязов, Г.Д. Катаев, С.В. Шестаков

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	5
ЧАСТЬ I. МЕНЕДЖМЕНТ-ПЛАН И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ЕГО РАЗРАБОТКИ	7
1.1. Определение и назначение менеджмент-плана	7
1.2. Основные принципы планирования и требования к содержанию менеджмент-плана	9
1.3. Порядок и основные этапы разработки	13
1.4. Вовлечение заинтересованных сторон	17
1.5. Организация процесса планирования	18
ЧАСТЬ II. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТ-ПЛАНА	24
ВВЕДЕНИЕ	24
Глава 1. УСЛОВИЯ, ОСОБЕННОСТИ И СОСТОЯНИЕ ООПТ	24
2.1. Статус и особенности организации ООПТ	25
2.2. Природные условия и особенности	26
Общая характеристика природных условий	26
Экологическая значимость и репрезентативность территории	26
Особо ценные природные объекты и динамика их состояния	29
Природные объекты особой познавательной, эстетической и рекреационной значимости	30
Историко-культурное наследие	31
1.3.1. Историко-культурные особенности территории	31
3.2. Оценка историко-культурной значимости территории	32
3. Особо ценные объекты культурного наследия	33
Социально-экономические условия	34
Общая социально-экономическая характеристика региона	35
Оценка значимости для территории ее социально-экономического окружения	35
Перспективы интеграции ООПТ в социально-экономическое развитие региона	36
Негативные воздействия и угрозы	38
Негативные воздействия	38
Потенциальные угрозы	40
Объекты, находящиеся под наибольшей угрозой неблагоприятных факторов и прогноз их состояния	40
Глава 2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ	42
Стратегические направления деятельности ООПТ	42
Приоритеты деятельности по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов	43
Приоритеты научно-исследовательской деятельности	47
Приоритеты деятельности по экологическому просвещению, развитию туризма и рекреации	51
Глава 3. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕКУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ ООПТ	56
Анализ и оценка эффективности основных видов деятельности	56
Сохранение и восстановление природного разнообразия и историко-культурного наследия	58
Научно-исследовательская деятельность	63
Экологическое просвещение	67
Финансово-хозяйственная деятельность	69

Анализ и оценка эффективности территориального устройства	72
Анализ и оценка эффективности структуры организации	74
Глава 4. ПЛАН РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ	74
План развития территории	75
Программы развития и организации основных видов деятельности	79
Сохранение и восстановление природного разнообразия и историко-культурного наследия	79
Научно-исследовательская деятельность	86
Эколого-просветительская деятельность, развитие познавательного туризма и рекреации	90
Глава 5. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЛАНА РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ	96
Программы обеспечения плана развития и организации деятельности	96
Организационное обеспечение	96
Информационное обеспечение	97
Хозяйственная деятельность и материально-техническое обеспечение	99
Кадровое обеспечение	100
Финансовое обеспечение	103
Глава 6. КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ И ИХ КОРРЕКТИРОВКА	105
ГЛАВА 7. ПРИЛОЖЕНИЯ	109
Библиография	109
Карты	109
Списки видов, объектов и сообществ	109
Нормативные правовые документы	109
Список использованной и рекомендуемой литературы	110

Предисловие

Планирование деятельности особо охраняемых территорий было обязательным атрибутом «плановой экономики» советской эпохи. Подходы и методы планирования были чрезвычайно разнообразными, они зависели от категории ООПТ и их ведомственной принадлежности, планирование различных элементов деятельности охраняемых территорий прорабатывалось с разным уровнем детализации. Общие нормативные документы в сфере планирования до начала 90-х годов прошлого века практически отсутствовали, и содержание деятельности определялось типовыми положениями, утверждаемыми правительственными и иными структурами.

В 90-е годы была создана система законодательных и нормативных правовых документов, позволяющая более адекватно регламентировать различные стороны деятельности ООПТ. Планы, проекты, генеральные схемы организации ООПТ хотя и не имели прямого отношения к внутреннему планированию, но сказывались на содержании их будущей деятельности, возможности выполнения поставленных перед ними задач.

Однако внутреннее планирование осуществлялось отдельно для различных направлений деятельности ООПТ и, как правило, заключалось в разработке практически не связанных между собой планов: плана текущих научных исследований, включая ведение Летописи природы для заповедников, плана общего материально-технического развития, плана лесохозяйственных и заповедно-режимных мероприятий (включающего такие разделы, как лесоустройство, противопожарные мероприятия, мероприятия по усилению заповедного режима и др.) и т.д.

В разрабатываемых планах слабо учитывались состояние и динамика природных комплексов и объектов, антропогенное воздействие и реальные условия деятельности ООПТ. Рассчитанные только на бюджетное финансирование, возводящие «баррикады» на границах и не учитывающие права и потребности людей и организаций, находящихся в сфере влияния ООПТ, такие планы не только не обеспечивали их развитие, но и ставили под угрозу само существование ООПТ.

В конце 90-х годов воцарившаяся рыночная экономика привела к резкому сокращению государственного финансирования и возрастанию роли местных и региональных органов власти и общественности. Возникла острая потребность в формировании новой системы управления охраняемыми территориями, а, следовательно, в новых способах планирования, с созданием четкой приоритетов, тесной взаимосвязью между собой всех функций, осуществляемых ООПТ, спланированной возможностью получения финансовых и иных ресурсов из внебюджетных источников. Решению этих вопросов способствовало создание менеджмент-планов.

К настоящему времени в России накоплен значительный опыт создания менеджмент-планов: более чем для 10 заповедников и национальных парков разработанные менеджмент-планы утверждены вышестоящими органами управления, всего же к разработке планов приступили, либо в их создании принимали участие более 20 заповедников и национальных парков.

В процессе создания менеджмент-планов приняли участие сотни специалистов различных научно-исследовательских, проектных и общественных экологических организаций, а также производственных предприятий. Этот опыт, представляющий значительную ценность и достойный тщательного изучения, в определенной степени проанализирован, обобщен и описан в различных публикациях, содержащих также некоторые выводы и рекомендации¹. Его ни в коем случае не следует механически копировать и воспринимать основанные на нем рекомендации как бесспорные и пригодные в любых условиях. К имеющемуся опыту, основанному на нем выводам и рекомендациям следует относиться критически, помня о том, что разработка менеджмент-плана - процесс творческий, по содержанию, формам и результатам в определяющей степени зависящий от конкретных условий, в которых он протекает.

Однако пятилетняя практика создания и реализации менеджмент-планов для российских

¹ Коршунова Е.Н. Менеджмент и проблемы заповедного дела. Нижний Новгород: Фонд МакАртуров, Государственный природный заповедник «Керженский», 1998. Буйволов Ю.А. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации. 1:10лнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России. Выпуск 4. М: ЦОДП, 2002

ООПТ уже показала, что такие планы - эффективный инструмент совершенствования управления и, в тоже время, способ обучения и усиления взаимодействия персонала в процессе работы.

Чтобы упростить процесс создания менеджмент-планов, повысить их эффективность, сделать их более унифицированными и комплексными, возникла идея разработать Методическое пособие, которое содержало бы типовую структуру менеджмент-плана (что *делать?*) и методические аспекты разработки плана (*как делать?*)

Методическое пособие по созданию менеджмент-планов (планов управления) для различных категорий ООПТ было разработано Представительством МСОП - Всемирного Союза Охраны Природы для России и стран СНГ в рамках проекта, поддержанного USAID - Американским Агентством Международного Развития и ROLL - Институтом Устойчивых Сообществ.

На разных этапах разработки Пособия в процессе принимали участие представители различных организаций: БФ ЦОДП, ВВФ, Ветландс Инт., директора и сотрудники заповедников и национальных парков Северо-Западного региона. Мы хотим искренне поблагодарить всех за оказанную помощь!

Особую благодарность авторско-редакторский коллектив выражает:

Ю.А. Буйволу (БФ ЦОДП) за неоценимую помощь в создании Пособия,

Т.Ю. Минаевой (Ветландс Инт.) за большой вклад в инициирование процесса создания Пособия и помощь в организации его обсуждения,

В.Б. Степаницкому (МПР РФ) за ценные рекомендации к структуре и содержанию Пособия и помощь в организации обсуждения,

А. Троицкому (МПР РФ) за большой вклад в создание Пособия,

В.Б. Калинину (Комитет по экологии, Государственная Дума РФ), **Н.В. Моралевой** (МСОП) и

А.Ю. Пузаченко (ИГ РАН) за ценные замечания и помощь в организации обсуждения,

В.В. Дежкину (МНЭПУ), **В.Л. Попову** (БФ ЦОДП) и **Н.Р. Данилиной** (Экоцентр «Заповедники») за ценные консультации,

А.Р. Григоряну (БФ ЦОДП) за бескорыстную помощь и моральную поддержку, **И.В. Чебаковой** (МСОП) за помощь в сборе вспомогательных материалов и библиотеки всех разработанных менеджмент-планов,

С.В. Шестакову (Лапландский биосферный государственный природный заповедник) за реализацию идей пособия в модельном биосферном резервате «Лапландский заповедник» и всемерную помощь,

А.Е. Волкову (ИУС) за огромное терпение и неоценимую моральную поддержку, **В.Г. Креверу** (ВВФ) за ценные критические замечания к окончательной версии Пособия

Это пособие предназначено, прежде всего, для руководителей и специалистов ООПТ и организаций, в ведении которых находятся отдельные ООПТ и их региональные (или локальные) системы. Мы надеемся, что с использованием Пособия процесс создания менеджмент-плана для любой конкретной ООПТ станет понятным и интересным.

О.Н. Кревер Руководитель проекта

Представительство МСОП - Всемирного Союза

Охраны Природы для России и стран СНГ

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее Пособие имеет рекомендательный характер и предназначено для использования при разработке менеджмент-планов (планов управления) особо охраняемых природных территорий (ООПТ) России. При его составлении, в первую очередь, учитывался опыт создания менеджмент-планов для природных заповедников и национальных парков, но, с учетом особых целей, задач и условий управления, Пособие применимо и для ООПТ, относящихся к иным категориям, а также для региональных (локальных) сетей охраняемых территорий. Для эффективного управления и планирования необходимы определенные знания в области теории и практики общего и специального менеджмента. Однако при подготовке Пособия не ставилась задача создать учебник по менеджменту ООПТ, не затрагивались вопросы теории управления охраняемыми природными территориями, а также общие и специальные методические аспекты анализа, оценки, прогноза и планирования. Этому посвящена достаточно обширная литература, частично представленная в настоящем издании, которую возможно и необходимо использовать в практике управления и планирования, в том числе и при разработке менеджмент-планов для ООПТ. В настоящем Пособии мы ограничились, в основном, конкретными рекомендациями по разработке, структуре, форме и содержанию менеджмент-планов.

Пособие базируется на разработанных в последние годы стратегических документах, касающихся организации, развития и управления ООПТ Российской Федерации², многие положения которых использованы в Пособии для определения основных стратегических направлений и общих приоритетов деятельности на ООПТ.

При подготовке настоящего Пособия учитывались необходимость выполнения подписанных Россией международных конвенций, договоров, соглашений³, требований действующего Российского законодательства и иных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы создания и функционирования ООПТ, управления ими и планирования их деятельности, а также соответствующие документы рекомендательного характера⁴. Нормативно-правовые основы управления и планирования для государственных природных заповедников и национальных парков разработаны наиболее полно и детально⁵, поэтому они, в основном, рассматриваются и учитываются в настоящем пособии.

Достаточно очевидно, что собственно планирование какой-либо деятельности на ООПТ, то есть разработка конкретных программ и планов, должна основываться на тщательном анализе условий ООПТ и ее окружения, объективных приоритетах деятельности на ней и оценке предшествующей составлению плана деятельности и ее результатов. Однако какие-либо устойчивые, достаточно полные и адекватные задачам формы и схемы подобного анализа, равно как более или менее общепринятые и адекватные подходы к выделению приоритетных направлений деятельности ООПТ, в настоящее время отсутствуют.

По этой причине, в настоящем Пособии предлагаются в значительной степени оригинальные схемы анализа и оценки условий и эффективности управления ООПТ, а также определения его приоритетов. При разработке этих схем использовались некоторые положения международной Методики быстрой оценки эффективности и определения приоритетов управления системами ООПТ⁶ и наработки, сделанные в процессе ее адаптации и использования в России в 2001-2002 гг. Предлагаемые схемы могут быть использованы в процессе управления ООПТ и для иных целей, вне связи с задачами разработки менеджмент-планов.

² Основные направления развития и организации деятельности государственных природных заповедников Российской Федерации на период до 2010 года. М.: РЭФИА, 2001.

• Стратегия управления национальными парками России. М.: ЦОДП, 2002.

• Степаницкий В.Б. Основные положения государственной стратегии по развитию системы государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2015 года. М.: WWF, 2002.

³ Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Тома I, II. М.: НИИ-Природа, 1998

⁴ Севильская стратегия для биосферных резерватов. М.: ЦОДП - ВВФ, 2000

⁵ Сборник руководящих документов по заповедному делу. Сост. В.Б. Степаницкий. М.: ЦОДП, 2000

⁶ Ervin, J. 2001. Rapid Assessment and Prioritization Methodology for Protected Areas System. WWF International, Gland, Switzerland

При знакомстве с Пособием может возникнуть впечатление, что составление менеджмент-плана по предлагаемой схеме выльется в чрезвычайно трудоемкий и длительный процесс, требующий огромной подготовительной работы, а сам план может получиться слишком объемным. Это справедливо лишь отчасти, поскольку, во-первых, многие разделы требуют значительных трудозатрат лишь при составлении первого для ООПТ подобного плана, а в дальнейшем лишь корректируются в соответствии с изменением обстановки, и, во-вторых, в большинстве ООПТ преобладающее развитие получают какие-то определенные виды деятельности, тогда как другие могут быть крайне ограниченными или вообще отсутствовать.

ЧАСТЬ I

МЕНЕДЖМЕНТ-ПЛАН И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ЕГО РАЗРАБОТКИ

1.1. Определение и назначение менеджмент-плана

В практике планирования принято различать долгосрочное, среднесрочное и текущее планирование. Долгосрочными плановыми документами для ООПТ являются, например, схемы и проекты организации и развития национальных парков, организации и специализированного устройства заповедников, представляющие собой планы развития на период 10-20 лет. Текущее планирование выражается в подготовке ежегодных и еще более краткосрочных (квартальных, оперативных) планов.

Основным документом среднесрочного планирования, рассчитанным обычно на 5-7 лет, является **менеджмент-план** (или план управления) ООПТ, который в современной мировой практике представляет собой рабочий инструмент, используемый во всех территориальных формах охраны природы. От прочих документов среднесрочного планирования, принятого в системе ООПТ России, менеджмент-план отличает, прежде всего, его **комплексность**.

Согласно резолюции совещания «Роль менеджмент-планов для особо охраняемых природных территорий» (14-15 декабря 1997 г., г. Москва),

менеджмент-план является для особо охраняемой природной территории (ООПТ) документом, призванным улучшить управление и определить перспективы развития данной ООПТ. В менеджмент-плане определяются приоритетные направления развития и конкретные управленческие цели и задачи для ООПТ, намечается программа их достижения, указываются заинтересованные в планировании и реализации программ организации и ответственные лица.

Менеджмент-планы для ООПТ разрабатываются силами учреждений, в ведении которых находятся ООПТ, с обязательным привлечением внешних консультантов и специалистов, или по заказу (заданию) этих учреждений специализированными проектными организациями, а также специально созданными рабочими группами, в соответствии с рекомендованной структурой и требованиями вышестоящего органа управления.

Менеджмент-планы ООПТ, получившие одобрение и поддержку заинтересованных сторон, подлежат рассмотрению в государственном органе управления, в ведении которого эти охраняемые территории находятся, и, после утверждения им, получают статус официального документа. Менеджмент-планы представляют собой механизм применения на уровне конкретной ООПТ государственной (федеральной, региональной) стратегии управления, базируются на индивидуальных Положениях и утвержденных долгосрочных планах (проектах, схемах) организации и развития ООПТ и, в свою очередь, представляют собой основу текущего планирования. С другой стороны менеджмент-планы могут служить основой для разработки и уточнения долгосрочных плановых документов, а также государственных стратегий управления и планов действий.

В современной системе ООПТ Российской Федерации долгосрочные плановые документы в большинстве своем изрядно устарели и/или весьма неполны для того, чтобы быть основой эффективного управления, отсутствует практика обязательного регулярного среднесрочного комплексного планирования и подавляющее большинство охраняемых территорий не имеют и никогда не имели действующих менеджмент-планов. В этих условиях менеджмент-планы могут выполнять более широкие функции, чем это предусматривает их среднесрочный характер. В ряде случаев целесообразно придание менеджмент-планам некоторых свойств долгосрочных плановых документов. В частности, оправдано представление в них стратегических направлений и общих приоритетов деятельности ООПТ, рассчитанных не на 5-7 лет, а на гораздо большее, в том числе и неопределенно долгое время, а также полное изложение программ деятельности, существенно не меняющихся из года в год (например, программы мониторинга).

Цель разработки менеджмент-плана - оптимизация системы управления с учетом специфики условий конкретного периода времени, для которого план создается. В частности, в ме-

менеджмент-плане увязываются стратегические задачи сохранения природных и историко-культурных комплексов и объектов с актуальными потребностями различных социальных групп, включая штат ООПТ, предусматриваются меры по удовлетворению этих потребностей без ущерба для охраняемых комплексов и объектов.

Назначение менеджмент-плана определяет три его основных взаимодополняющих функции:

- **управленческая** - обеспечивает оптимизацию управления, эффективное использование ресурсов, необходимый баланс интересов различных сторон;
- **контрольная** - позволяет контролировать осуществление планируемой деятельности благодаря заложенным в плане механизмам, критериям и индикаторам;
- **представительская** - позволяет ознакомиться с деятельностью организации и перспективами ее развития местным органам власти, широким слоям общественности, потенциальным инвесторам и спонсорам.

Основные **задачи** менеджмент-плана определяются его функциями и заключаются в том, чтобы с учетом условий периода планирования:

- сформировать информационную базу принятия управленческих решений;
- уточнить и конкретизировать цели, задачи и принципы деятельности, а также приоритеты в распределении ресурсов;
- обеспечить выполнение национальных и международных обязательств по управлению природными территориями;
- обеспечить эффективность всех видов деятельности на ООПТ, включая эффективное использование всех видов ресурсов;
- оптимизировать пространственную организацию (территориальное устройство) ООПТ, учитывая природные условия прилегающих территорий и режим природопользования на них;
- обеспечить рабочую основу для участия местного населения в практической деятельности по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов;
- обеспечить рабочую основу для взаимодействия администрации ООПТ с местными и региональными органами власти и управления;
- оптимизировать систему мониторинга, с включением в нее эффективных механизмов, адекватных критериев и индикаторов контроля реализации планов и программ;
- обеспечить эффективный обмен экологической и иной информацией по вопросам управления ООПТ с населением, органами власти и управления;
- создать основу для финансирования из федерального и регионального бюджета, а также других источников.

Одним из аспектов управленческой функции менеджмент-плана является его роль основы текущего и оперативного *планирования*, в рамках которого все предусматриваемые мероприятия и действия должны быть направлены на реализацию задач, определенных в менеджмент-плане на конкретный период времени.

При разработке менеджмент-плана проводятся:

- анализ и оценка текущего состояния и динамики системы управления ООПТ;
- выявление проблем, мешающих успешной деятельности ООПТ и создающих угрозы ее природному разнообразию и историко-культурному наследию;
- определение возможностей совершенствования управления, исходя из текущей ситуации и имеющихся ресурсов;
- разработка путей и методов решения существующих проблем и снижения или ликвидации угроз.

В менеджмент-плане, который составляется на 5-7 лет и регулярно пересматривается, должны быть обозначены:

- природные и историко-культурные ценности территории;
- состояние, в котором они находятся на текущий момент, и прогноз их динамики;
- угрозы существованию этих ценностей;
- возможности для улучшения состояния природного разнообразия и историко-культурного

наследия территории;

- возможные пути использования ресурсов территории, без ухудшения их состояния;
- цели и задачи деятельности ООПТ по обеспечению сохранения природного разнообразия и историко-культурного наследия на период действия плана;
- мероприятия, необходимые для достижения поставленных целей и решения обозначенных задач, с указанием их последовательности, сроков выполнения, исполнителей, ожидаемых результатов и необходимых ресурсов.

Последние представляются в менеджмент-плане в виде программ по отдельным видам деятельности и отдельных целевых проектов, так что, в конечном счете, менеджмент-план представляет собой *систему взаимоувязанных и интегрированных в единое целое тематических программ и целевых проектов*.

1.2. Основные принципы планирования и требования к содержанию менеджмент-плана

Эффективное планирование требует соблюдения целого ряда взаимосвязанных принципов, которое в итоге позволит создать не формальный, а действительно рабочий документ, определяющий эффективную деятельность ООПТ на соответствующий период.

Стратегическая целесообразность является основополагающим принципом вообще любого планирования для ООПТ. И сам процесс планирования, и его результат - план должны **полностью соответствовать стратегическим целям управления ООПТ**. Эти цели определяются обязательствами России по международным конвенциям и договорам, Российским законодательством, индивидуальными положениями и другими нормативными актами, регламентирующими деятельность конкретной ООПТ.

Необходимость **системного подхода** при планировании и обеспечения его **комплексности** прямо вытекает из системного характера объекта управления в случае ООПТ. Поскольку свойства системы не сводятся к свойствам отдельных ее частей, при планировании следует выявлять, прежде всего, общие, интегральные, системные свойства объектов управления и потребности их развития. В частности, при постановке целей и задач начинать надо с наиболее общих, тех, которые объединяют различные направления деятельности, подразделения и службы штата ООПТ. В противном случае, связь различных направлений (видов) деятельности между собой и со стратегическими целями ООПТ неизбежно будет слабеть, а деятельность отдельных подразделений ее персонала - все более подчиняться групповым или личным интересам. Между тем, решение большинства задач в практике управления ООПТ требует координации и согласования всех направлений деятельности, всех подразделений и служб штата ООПТ.

Так, научно-исследовательская деятельность должна быть направлена, прежде всего, на научно-методическое обеспечение природоохранной практики (включая экопросвещение). Экологическое просвещение также должно создавать необходимые условия для развития научных исследований и совершенствования природоохранной практики на ООПТ. Такая взаимосвязь необходима не только для обеспечения общей стратегической направленности деятельности всех подразделений штата, но и для эффективного использования ресурсов в условиях их ограниченности или жесткого дефицита.

Единство и взаимосвязь отдельных частей и направлений деятельности организации требует согласования ее планов в форме **координации и интеграции**. Координация осуществляется «по горизонтали», то есть между подразделениями одного уровня, а интеграция - «по вертикали», между выше- и нижестоящими уровнями управления. Кроме того, комплексность достигается также путем **расширения круга функций** и обязанностей как структурных (функциональных) подразделений, так и отдельных работников.

Универсальным принципом планирования является **реалистичность**. Разработка планов и программ должна вестись с учетом реальных возможностей их осуществления. Планируемые мероприятия должны быть **осуществимы**, а результаты - **достижимы** в течение того периода времени, для которого разрабатывается план. В основе плана должны быть объективная оценка состояния и обоснованный прогноз развития хотя бы на ближайшую перспективу.

С другой стороны, данный принцип не означает необходимости жесткого «самоограничения» и «минимизации», при которых планируется лишь то, что может быть выполнено уже сейчас, в имеющихся условиях и при имеющихся ресурсах. Если что-то признается необходимым для эффективного управления, но пока не может быть реализовано, в рамках разрабатываемого плана следует рассмотреть возможности создания условий реализации необходимых мероприятий в будущем.

Например, бесполезно планировать расширение территории ООПТ, если достаточно очевидно, что реальная ситуация не позволит его осуществить на протяжении периода действия плана. Это, однако, не мешает, при необходимости, запланировать подготовку обоснования и создание иных условий для подобного расширения территории в будущем.

Непрерывность управления требует, чтобы и планирование рассматривалось как постоянно повторяющийся, циклический, непрерывный процесс. Разработка менеджмент-плана не должна быть разовым чрезвычайным событием, целиком зависящим от столь же чрезвычайного дополнительного финансирования. Она должна стать обязательной регулярной практикой, органично встроенной в текущую деятельность и рассчитанной, в основном, на собственный штат и иные внутренние ресурсы ООПТ, включая «штатное» финансирование.

В рамках непрерывного процесса планирования все планы должны разрабатываться с учетом результатов выполнения предыдущих, а также с учетом результатов всей предшествующей деятельности ООПТ, в первую очередь - ее особых достижений. Этим обеспечивается **преemptивность** планирования и всей деятельности на ООПТ в целом.

Например, при внесении изменений в программу мониторинга, необходимо обеспечить сохранение наиболее длительных рядов наблюдений и методическую совместимость получаемых данных.

Перспективность, также связанная с непрерывностью планирования, означает необходимость видения перспектив развития ООПТ и будущих потребностей, за пределами установленных для разрабатываемого плана сроков его действия. Нельзя ограничиваться лишь тем, что необходимо, популярно и пользуется спросом лишь в настоящий момент. Следует ориентироваться и на очевидные или вероятные будущие потребности как самой ООПТ, так и общества. Когда таковые выйдут на первый план, организация будет готова к ним без коренной перестройки своей деятельности.

Менеджмент-план должен быть нацелен на **решение проблем**, получение **существенных**, значимых результатов, существенные качественные изменения системы управления, обеспечивающие реализацию стратегических целей, желаемый уровень функционирования и роль ООПТ (ее значимость, престиж) на международном, национальном и региональном уровнях.

Реалистичным и существенным может быть только план, основанный на полном выявлении, учете, анализе, оценке и прогнозе изменений всех существенных свойств субъектов и объектов управления, а также действующих на них условий и факторов. В частности, в процессе планирования для ООПТ на перспективу в несколько лет и более необходим максимально **полный учет всех существенных для целей управления свойств, условий и особенностей** (природных, историко-культурных и социально-экономических) территории, ее **специфики** и той **роли**, которую она играет в системе ООПТ региона и страны в целом.

Еще одним достаточно общим требованием, предъявляемым к планированию и плановым документам, является **конкретность**. Стратегические цели и задачи ООПТ сформулированы на длительную перспективу, в общем виде, и не учитывают специфику условий на каждом конкретном отрезке истории ООПТ. Менеджмент-план должен, сохраняя стратегическую целесообразность управления, уточнить и **конкретизировать** его цели и задачи, учитывая, с одной стороны, региональные и местные условия и определяемые ими планы развития, а с другой стороны – специфические черты, условия, состояние и динамику конкретной ООПТ в определенный период времени.

Конкретность плана должна проявляться также и в том, что формулировки его целей и задач должны позволять по окончании периода, для которого разработан менеджмент-план, однозначно ответить на вопрос: достигнуты ли поставленные цели и решены ли сформулирован-

ные в плане задачи? Все планируемые мероприятия и действия должны быть четко и ясно определены, для них должны быть указаны сроки, ответственные исполнители, конкретные ожидаемые результаты и т.д.

В то же время, когда речь идет о планировании на достаточно длительный срок, следует **избегать излишней детальности**, которая вполне уместна и необходима в годовых и оперативных планах (кто именно, где, когда, что и как конкретно делает, на какие ресурсы при этом может рассчитывать, где их получает и т.д.). Среднесрочный план не может и не должен быть чрезмерно детальным. Излишняя детальность ухудшает возможность восприятия плана как единого целого и, кроме того, снижает его реалистичность, поскольку многие детали могут утратить актуальность при изменении условий, а другие невозможно предусмотреть на несколько лет вперед. В современном быстро меняющемся мире целевая ориентация является более эффективным способом управления, чем стремление к максимальной детализации и неперменной реализации запланированных мероприятий без оценки их действенности и целесообразности в новых условиях.

Эффективное планирование требует определенной **гибкости**, наличия у разрабатываемого плана адаптивных свойств, обеспечивающих возможность корректировки или пересмотра ранее принятых плановых решений в зависимости от результатов мониторинга их реализации, изменения условий деятельности и свойств объектов управления

Это достигается: а) подготовкой там, где это возможно и необходимо, нескольких вариантов программ и способов их реализации, которые применяются в различных ситуациях; б) разделением составляющих менеджмент-план программ на программы-минимум, выполнение которых обязательно в любых условиях, и программы-максимум, реализация которых возможна в особо благоприятных условиях; в) определением в самом менеджмент-плане пределов, условий и процедуры его корректировки в связи с изменившимися обстоятельствами, но в соответствии с намеченными целями и задачами.

И процесс планирования, и сам менеджмент-план должны соответствовать принципу **экономичности**. Дополнительный эффект (выгоды) от реализации менеджмент-плана должен существенно превышать затраты на его разработку. Мероприятия, предусмотренные планом, должны быть **необходимы** (и, в идеале, достаточны) для достижения поставленных целей и задач. Должно быть ясно видно, на решение какой именно задачи и реализацию какой цели направлено любое планируемое мероприятие или действие. Это позволит избежать лишних затрат при разработке и реализации плана.

Функционирование и развитие ООПТ затрагивает интересы многих организаций и людей, располагающихся как на самой охраняемой территории, так и далеко за его пределами. **Всесторонний учет** интересов при планировании и **обеспечение их баланса** в менеджмент-плане крайне важны для обеспечения эффективности управления. В частности, это позволяет избежать конфликтов в будущем при выполнении запланированных мероприятий и обеспечивает более рациональное использование имеющихся ресурсов.

Чрезвычайно важным условием эффективности менеджмент-плана является **участие максимально широкого круга специалистов и представителей заинтересованных сторон** в его разработке, которое необходимо обеспечить уже на самых ранних ее стадиях. Это позволит более полно, всесторонне проанализировать и оценить условия управления, выявить резервы его совершенствования, поставить существенные и реальные цели.

Вовлечение в процесс разработки менеджмент-плана как можно большего числа **сотрудников ООПТ**, помимо использования их знаний и опыта, позволит существенно повысить их заинтересованность как в разработке, так и в последующей реализации плана. Привлечение квалифицированных **внешних экспертов** обеспечит большую объективность оценок и обоснованность принимаемых решений. Участие представителей **иных заинтересованных сторон** (местных и региональных органов власти, предприятий и организаций, различных групп населения) позволит максимально полно выявить и согласовать интересы, разрешить или свести к минимуму возможные разногласия и конфликты. Даже если это не удастся, можно будет, по крайней мере, учесть связанные с конфликтом интересы угрозы или сберечь время и ресурсы, во-

время отказавшись от проектов и мероприятий, которые не могут пройти необходимое согласование и потому являются нереальными.

Планирование, в особенности перспективное, должно учитывать необходимость *интеграции* ООПТ в социально-экономическую структуру регионов⁷. Управление ООПТ невозможно эффективно планировать только в пределах их собственных границ, в отрыве от социально-экономического окружения. Планирование для ООПТ может быть эффективным только в тесном взаимодействии с комплексным территориальным планированием соответствующего административного образования.

Менеджмент-планы ООПТ должны быть, как минимум, *согласованы с планами развития окружающих территорий*: схемами (проектами) районной планировки⁸, территориальными планами застройки, целевыми природоохранными программами (в частности, программами по снижению отрицательного воздействия на природные комплексы промышленности, сельского хозяйства, транспорта, поселений и др.). В идеале, указанные территориальные планы должны быть согласованы с целями и задачами менеджмент-планов ООПТ. В особенности это относится к современным территориальным программам социально-экономического развития, рассчитанным на 3-5 лет, подготовка которых основывается на тех же принципах совместного планирования, что и разработка менеджмент-плана охраняемой природной территории. Выделение ООПТ с ее специфическими задачами в программах и планах развития, подготовляемых органами местного самоуправления и региональной исполнительной власти, является одним из важнейших индикаторов интеграции ООПТ в социально-экономическую структуру регионов.

С учетом необходимости обеспечения максимально широкой поддержки на всех этапах его реализации, **менеджмент-план должен:**

- содержать понятные и приемлемые не только для штата ООПТ но и для большинства местного населения формулировки целей и задач;
- содержать понятным образом увязанные с целями и подтвержденные убедительными расчетами конкретные мероприятия и четко определенные потребности в необходимых для их реализации средствах и ресурсах;
- учитывать не только интересы охраны природы, но и необходимость приносить явную пользу людям уже сегодня, предлагать формы и способы извлечения этой пользы, не противоречащие законодательству и не наносящие ущерба охраняемым природным объектам;
- явно показывать стремление максимально эффективно, целесообразно и экономно использовать имеющиеся у ООПТ финансовые, энергетические и материально-технические ресурсы;
- предлагать конкретные способы и формы участия в реализации плана территориальных органов администрации различного уровня, общественности, местного населения.

1.3. Порядок и основные этапы разработки менеджмент-плана

Рекомендуемая последовательность разработки менеджмент-планов представлена на схеме (рис. 1), где утолщенными рамками выделены блоки, являющиеся конечными продуктами планирования, использующиеся в дальнейшем в непосредственной деятельности ООПТ, а в рамках обычной толщины представлены процедуры, необходимые для информационного обеспечения эффективного планирования. Весь представленный процесс может быть разделен на пять основных этапов:

1 этап. Анализ условий и особенностей ООПТ и ее ближайшего окружения

На этом предварительном, но имеющем ключевое значение этапе собирается и анализируется информация о территории, необходимая для организации и собственно планирования деятельности ООПТ. При этом на данном этапе работа не должна сводиться только к сбору и обобщению необходимых фактов. Основной задачей этапа должен быть тщательный анализ

⁷ Опыт и перспективы интеграции охраняемых природных территорий в социально-экономическое развитие регионов России. Сб. материалов. Под ред. В.Н. Тырлышкина, Т.Ю. Минаевой. Тула: Гриф иК°, 2001

⁸ Рекомендации по охране окружающей среды в районной планировке. М.: Стройиздат. 1986

всех организационных, природных, историко-культурных и социально-экономических условий ООПТ и ее окружения, а также выявление их наиболее существенных черт, с учетом которых и должно строиться дальнейшее планирование.

Прежде всего, необходим анализ всей существующей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность ООПТ, включая международные договоры и конвенции, под действие которых она попадает, а также индивидуальное положение об ООПТ. Результатом этого анализа должны быть четко сформулированные *цели, задачи и основные функции*, ООПТ вытекающие из этих документов.

Далее должен следовать анализ природных условий и особенностей территории, представленного на ней историко-культурного наследия и существующих на ней и/или в ее окружении социально-экономических условий. Цель этого анализа - выявление наиболее существенных черт того *природного и социально-экономического фона*, на котором функционирует ООПТ, оценка ее *экологической и историко-культурной значимости, специфичности и репрезентативности*, а также выявление на ней наиболее *ценных и представляющих наибольший интерес природных и историко-культурных комплексов и объектов*.

В заключение этапа необходимо проанализировать комплекс проявляющихся на ООПТ внутренних и внешних негативных факторов и оценить вероятность их проявления в будущем. Результатом должно быть определение *наиболее существенных негативных воздействий и угроз*, а также выявление *природных и культурно-исторических объектов*, в первую очередь, из числа представляющих наибольшую ценность, которые наиболее подвержены текущему или вероятному влиянию этих негативных воздействий и угроз.

Потенциальный объем работ, который следует проделать на данном этапе, достаточно велик, но полный анализ условий и особенностей ООПТ и ее ближайшего окружения необходим лишь тем ООПТ, которые впервые приступили к планированию своей деятельности (в том числе и вновь организованным). При разработке последующих планов в эту часть, скорее всего, будут внесены лишь те или иные изменения и дополнения, а основные результаты останутся прежними. Исключение составят лишь случаи, когда первое планирование осуществляется для слабо изученной территории и на большинство вопросов данного этапа не удастся ответить из-за отсутствия соответствующей информации. При этом сам факт отсутствия тех или иных необходимых данных в обязательном порядке должен быть отражен в результатах анализа, поскольку является основанием для планирования соответствующего информационного обеспечения в будущем.

2 этап. Определение стратегических направлений и приоритетов деятельности

Содержание второго этапа заключается в конкретизации задач ООПТ, с учетом характерных для нее и ее ближайшего окружения природных, историко-культурных и социально-экономических условий, и определении долговременных общих *стратегических направлений деятельности ООПТ и приоритетов основных ее видов*, которые должны обеспечивать достижение общих целей и выполнение основных функций ООПТ в ее конкретных условиях.

Отражая основную специфику и вытекающую из нее основную направленность деятельности ООПТ, выделенные стратегические направления и приоритеты рассчитываются на гораздо большие сроки, чем те, что обычно соответствуют среднесрочному планированию и, как правило, могут оставаться актуальными в течение неопределенно долгого времени (при отсутствии крупных организационных изменений - репрофилирования ООПТ, кардинального изменения ее территории и т.д.). Соответственно, данный этап требует особого внимания лишь в процессе первого для территории перспективного планирования, а в последующем необходима лишь оценка актуальности выделенных направлений и приоритетов и внесение необходимых корректив.

3 этап. Анализ и оценка текущей деятельности и организации ООПТ

На данном этапе, прежде всего, оценивается *соответствие текущей деятельности ООПТ определенным на предыдущем этапе стратегическим направлениям и приоритетам*, а также ее *результативность*, то есть наличие позитивных результатов, соответствующих

щих целям и функциям ООПТ. В ходе данного анализа выявляются существующие **проблемы** и слабые стороны деятельности ООПТ, обуславливающие ее несоответствие основным целям, стратегическим направлениям и приоритетам или ее недостаточную эффективность, а также выясняются **причины** этих недостатков. Анализ основных видов деятельности позволяет также оценить эффективность существующего территориального устройства и структуры организации ООПТ, особенности которых могут быть непосредственными причинами недостаточной эффективности ее деятельности. Результаты проведенного анализа позволяют сформулировать основные **цели** разрабатываемого менеджмент-плана и **задачи**, решение которых необходимо для их осуществления.

4 этап. Разработка плана развития и организации ООПТ

На данном, центральном, этапе, исходя из сформулированных целей и задач, разрабатывается **план развития и организации ООПТ**, включающий **план развития территории и программы для каждого из основных видов деятельности** ООПТ - *деятельности по сохранению и восстановлению природного разнообразия и историко-культурного наследия, охране территории, в области научных исследований, экологического просвещения, деятельности по развитию туризма и рекреации*. Каждая из программ разрабатывается на основе установленных приоритетов соответствующего вида деятельности, с учетом результатов анализа и оценки ее текущей эффективности и содержания аналогичных программ, разрабатываемых для других направлений. Подготовленные программы по основным направлениям деятельности, снабженные расчетом необходимых для их реализации ресурсов, становятся основой для разработки программы финансово-хозяйственной деятельности.

Программы развития и организации различных видов деятельности ООПТ, в свою очередь, складываются из большего или меньшего числа подпрограмм и проектов, которые могут быть **бессрочными**, предназначенными для регулярного (ежегодного) выполнения (например, программа мониторинга или система организации охраны территории), или же **срочными (целевыми)**, рассчитанными на определенный срок или на период до получения определенного результата (например, программы научных публикаций или создания необходимой для охраны территории инфраструктуры). Бессрочные программы, такие, как программа мониторинга, имеют долговременный характер и в своей основе также могут сохранять актуальность в течение гораздо более длительного времени, чем срок действия конкретного плана, что, разумеется, не исключает необходимости внесения в них корректив и дополнений при каких-либо изменениях ситуации. Компонентами крупных программ, соответствующих определенным видам деятельности ООПТ, могут быть и частные **целевые проекты**, направленные, например, на восстановление какого-либо вида, организацию заказника у границ ООПТ и т.д.

5 этап. Разработка механизмов реализации плана

На заключительном этапе разработки необходимо предусмотреть конкретные механизмы реализации подготовленного плана развития и организации территории. Должны быть подготовлены планы и программы по обеспечению планов и программ основных видов деятельности разработанных на предыдущем этапе. В их числе могут быть планы по совершенствованию структуры организации, совершенствованию нормативно-правовой базы, обеспечению кадрами и повышению их квалификации, программы взаимодействия с местным населением и местными органами власти и т.д. Фактически, это *должны быть конкретные планы действий, обеспечивающие изменение деятельности и организации ООПТ от состояния, выявленного в процессе их оценки, до желаемого, заявленного в плане развития и организации*.

При составлении программ обеспечения особое внимание следует уделять их **реалистичности**, тщательно оценивая вероятность осуществления той или иной их позиции. По итогам подобного планирования должны быть *повторно оценены программы и проекты основной деятельности*, в которые, возможно, понадобится вносить те или иные коррективы из-за нереальности или малой вероятности обеспечения необходимых для них условий и ресурсов.

Далее в составе механизмов реализации плана необходимо предусмотреть *механизмы контроля* за внедрением и выполнением составляющих его программ, а также *порядок их корректировки* в зависимости от изменений текущей ситуации и получаемых в процессе результатов, а также порядок разработки следующих планов и программ.

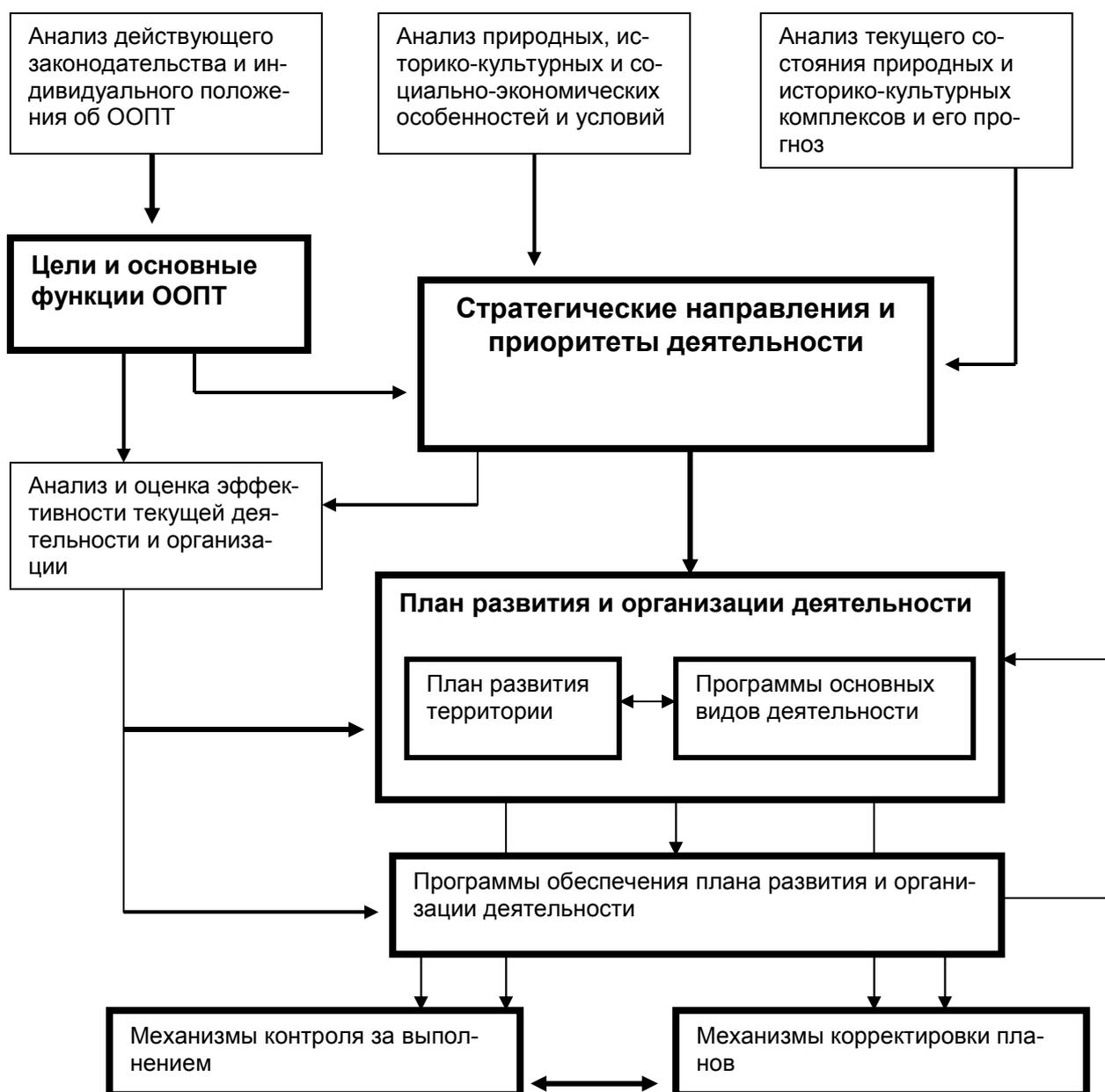


Рис. 1 общая схема разработки менеджмент плана

1. 4. Вовлечение заинтересованных сторон

Мировой опыт показывает, что для обеспечения грамотного и устойчивого управления особо охраняемой природной территорией должны учитываться интересы не только самой организации, вышестоящего органа управления и узкого круга специалистов, но и всех возможных заинтересованных сторон из числа различных групп местного населения, органов власти и различных взаимодействующих с ООПТ организаций.

Для создания наиболее эффективного и реалистичного менеджмент-плана целесообразно приложить все усилия для привлечения как можно большего числа заинтересованных сторон к его разработке и обсуждению. Это может быть самый широкий круг лиц и организаций: от-

дельные люди, семьи, местные группы, сельсоветы, политические партии, неправительственные организации (союз фермеров, общество рыболовов), государственные органы (здравоохранения, образования, лесного хозяйства), религиозные организации, ассоциации коренных народов, предприятия и их ассоциации, туристические фирмы, университеты и НИИ, международные организации (UNEP, UNESCO, IUCN, WWF и др.). Их интересы в управлении ООПТ могут быть обусловлены самыми различными обстоятельствами: историческими связями с территорией, географической близостью, связями с землей и землепользованием, экономическими интересами, профессиональными обязанностями и др.

Особое внимание следует уделять взаимодействиям и взаимосвязям с местным населением, которые могут играть одну из ключевых ролей в управлении территорией в тех случаях, когда:

- находящиеся под охраной земли являются частными, и права их владельцев должны быть учтены в менеджмент-плане;
- жизнь и культура местных жителей в той или иной мере напрямую зависит от ресурсов ООПТ;
- для поддержания охраняемых сообществ и ландшафтов необходимо продолжение активной деятельности местного населения.

Чрезвычайно важны также согласование и координация разрабатываемого менеджмент-плана со схемами районной планировки и местными программами социально-экономического развития, что означает необходимость тесного взаимодействия с местными и региональными административными органами.

Для обеспечения необходимого вовлечения заинтересованных сторон в процесс планирования рекомендуется:

- на начальной стадии планирования выделить различные заинтересованные группы, определив, кто из них и каким образом зависит от ООПТ, а кто может влиять на процесс планирования и реализацию менеджмент-плана;
- выявить области перекрытия интересов, которые могут быть причиной конфликтов;
- организовать встречу, совещание представителей групп интересов и авторов менеджмент-плана для взаимного ознакомления, обмена идеями, определения области взаимных интересов;
- регулярно проводить консультации с заинтересованными сторонами, по отдельным, касающимся определенных групп проблемам, которые могут иметь как коллективную форму (совещания, круглые столы, общественные слушания, сельские сходы и т.д.), так и переговоров «с глазу на глаз» или через посредников; весьма полезными могут быть и неформальные встречи по различным вопросам;
- при необходимости, привлекать представителей различных групп интересов и слоев населения к непосредственному участию в разработке отдельных программ и проектов менеджмент-плана в качестве экспертов и консультантов;
- организовать информирование населения по местным средствам массовой информации, распространение информационных материалов, сбор пожеланий и рекомендаций от местного сообщества;
- организовать широкое обсуждение проекта менеджмент-плана всеми заинтересованными сторонами, предусмотрев механизмы его корректировки в соответствии с полученными отзывами и пожеланиями;
- предпринять усилия по заключению договоров о правах и обязанностях, разделении интересов, творческом сотрудничестве для различных групп в рамках подготовки и последующей реализации плана; эти договора могут касаться отдельных аспектов природопользования или предоставления дополнительных ресурсов для финансирования обязательной деятельности.

Достигнутые в ходе рабочих встреч и совещаний соглашения и решения должны быть зафиксированы любыми путями, например резолюцией или подписанным соглашением об общих интересах и взаимопонимании.

1.5. Организация процесса планирования.

Создание рабочей группы. Для разработки менеджмент-плана должна быть сформирована рабочая группа, в которую входят как сотрудники ООПТ, так и сторонние специалисты (эксперты). Штатные сотрудники работают над созданием менеджмент-плана на основании приказа руководителя ООПТ по утвержденным им техническим заданиям. В группу обязательно должны входить руководители всех подразделений ООПТ и их ведущие специалисты. Сторонние эксперты из числа наиболее компетентных в соответствующих областях специалистов привлекаются к работе на договорной основе. Кроме постоянных членов рабочей группы к работе могут привлекаться (в том числе и на платной основе) временные эксперты и консультанты, для выполнения конкретных, четко сформулированных задач - проведения определенных экспертиз, разработки отдельных проектов, консультаций по методикам выполнения тех или иных видов работ и т.д.

Руководство рабочей группой лучше всего взять на себя штатному руководителю ООПТ. Однако, при определенных условиях, оно может быть поручено и кому-либо другому из числа сотрудников ООПТ или же специалистов других организаций, имеющих опыт разработки подобных планов и достаточно близко знакомых с самой ООПТ и ее коллективом.

Для каждого члена рабочей группы должны быть четко определены его роль в общей работе, задачи и область ответственности. Целесообразно сразу же определить лиц, ответственных за основные составляющие будущего плана.

Для эффективной деятельности созданная рабочая группа не должна быть большой, а в обязанности ее членов должны входить организация работ по основным направлениям и обобщение полученных результатов. В сам же процесс разработки менеджмент-плана должно быть вовлечено как можно больше сотрудников ООПТ и сторонних организаций.

В процессе разработки менеджмент-плана должны быть осуществлены:

- сбор и анализ необходимой для планирования информации;
- определение приоритетов деятельности ООПТ;
- оценка ее текущей деятельности и определение целей и задач менеджмент-плана по ее развитию;
- собственно планирование - разработка и обоснование программ, планов и проектов; их обсуждение и согласование с заинтересованными лицами и организациями; оформление плана, его утверждение и распространение.

Разработка плана процесса планирования. Созданная рабочая группа, в первую очередь, разрабатывает план самого процесса планирования, включающий *график выполнения различных работ и проведения тех или иных мероприятий, а также перечень исполнителей, с указанием ответственных за каждый пункт плана.*

По опыту заповедников и национальных парков Российской Федерации, для разработки менеджмент-планов, в тех случаях, когда они создаются впервые, требуется не менее года, а в особо трудных случаях (при недостатке исходной информации, множественных конфликтных ситуациях и т.д.) – около 14-16 месяцев. Последующее планирование может быть осуществлено уже в гораздо более короткие сроки, поскольку после разработки первого плана уже имеются обширный массив систематизированной информации, которая нуждается лишь в обновлении, а также определенный опыт планирования. В целом, впервые приступая к процессу планирования, следует ориентироваться на срок *около одного года.*

Какая-либо единая схема организации процесса разработки менеджмент-плана, со строго определенными продолжительностью различных этапов, последовательностью, числом и тематикой совещаний, семинаров и т.д., предложена быть не может, поскольку все это зависит от конкретных условий, в которых разрабатывается план. Для расположенных в удаленных и малонаселенных районах заповедников может потребоваться лишь работа ограниченной группы специалистов. Для национальных парков, расположенных в экономически развитых областях,

много времени и усилий может понадобиться на проведение различных мероприятий по согласованию разработок с местным населением, местными органами власти и т.д. Поэтому процесс организации работы над менеджмент-планом может быть представлен лишь в виде самой общей схемы, с обозначением основных этапов (рис.2), которая может быть использована в качестве основы для подготовки конкретных графиков работ. Ниже приводятся соответствующие организационные рекомендации с учетом того, что содержание основных этапов разработки уже было рассмотрено выше. Конкретные формы и методы организации коллективной работы вообще и процесса планирования в частности рассматриваются также в специальной литературе по менеджменту⁹ и публикациях, описывающих или обобщающих отечественный и международный опыт разработки менеджмент-планов¹⁰.

Сбор и анализ необходимой для планирования информации. Начинать следует с определения необходимой для работы информации, ее наличия, доступности и качества, а также специалистов, способных квалифицированно ее проанализировать и обобщить. В случае нехватки данных следует организовать их сбор своими силами или с помощью привлеченных специалистов. При этом речь идет, разумеется, лишь о тех данных, которые могут быть получены в достаточно сжатые сроки. В противном случае необходимо включить в менеджмент-план задачу сбора недостающей информации и предусмотреть возможность корректировки соответствующих разделов плана в зависимости от результатов этих дополнительных исследований. Специалистов сторонних организаций, являющихся экспертами в соответствующих областях, рекомендуется привлекать и к анализу собранных данных, даже при наличии в ООПТ собственных специалистов в тех же областях. Участие большего числа экспертов, в том числе «со стороны», позволит осуществить более объективный и многосторонний анализ.

Получение информации в иных организациях и привлечение сторонних специалистов для сбора и обработки данных, соответственно, потребуют предварительных переговоров и заключения соответствующих договоров, что должно входить в обязанности координатора (ответственного) за соответствующий раздел менеджмент-плана. Ему же предстоит оптимальным образом распределить обязанности, поручив отдельные виды работ каждому из участников процесса или организовав небольшие аналитические рабочие группы.

На данном этапе может потребоваться и организация различных встреч, круглых столов и т.д. с представителями различных заинтересованных сторон, в первую очередь - с местным населением. Это необходимо для получения соответствующей информации о взглядах на проблемы ООПТ, связанных с ней потребностях и интересах и т.д.

⁹ Веснин В.Р. Основы менеджмента. - М.: «ГНОМ-пресс» при содействии ТД «Элит-2000», 1999.

¹⁰ Коршунова Е.Н. Менеджмент и проблемы заповедного дела. Нижний Новгород: Фонд МакАртуров, Государственный природный заповедник «Керженский», 1998.

Буйволов Ю.А. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации. Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России. Выпуск 4. - М.: ЦОДП, 2002.

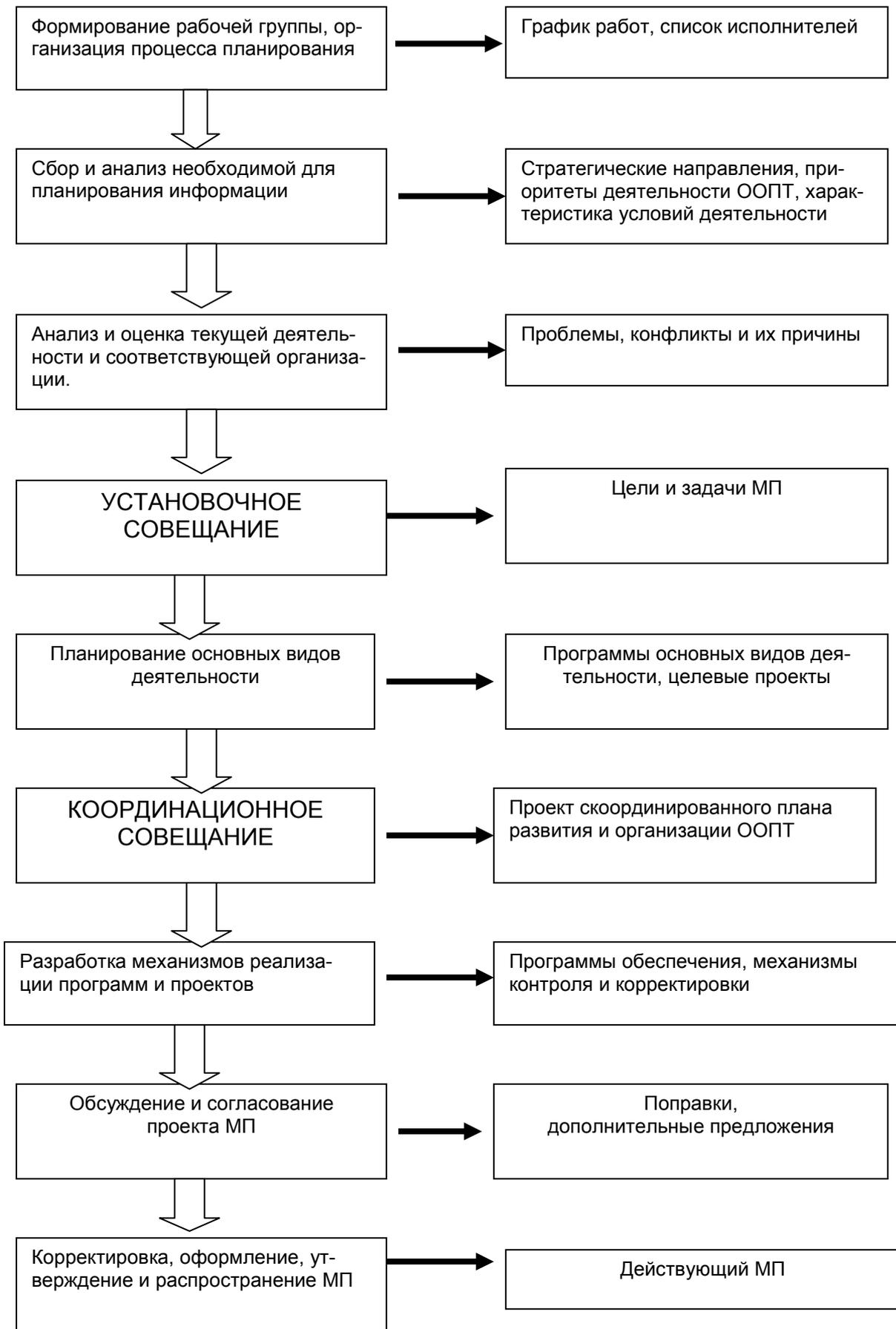


Рис. 2. Основные организационные этапы разработки менеджмент-плана и их результаты

Координатор раздела собирает и обобщает результаты работы специалистов и сформированных аналитических групп, подготовленные в виде таблиц, графиков, карт, списков и текстовых пояснений с основными выводами. Обобщенные материалы по каждому из разделов поступают к руководителю рабочей группы, который объединяет их, представляет в виде аналитической части менеджмент-плана и распространяет среди всех исполнителей проекта для дальнейшей работы.

Определение приоритетов, оценка текущей деятельности, выбор целей и задач менеджмент-плана. Основным результатом проведенного анализа природных, историко-культурных, социально-экономических и организационных условий и особенностей ООПТ должны быть разработанные основные стратегические направления деятельности ООПТ и их приоритеты. Эта работа выполняется членами рабочей группы в соответствии со своими специальностями. Затем с привлечением как можно большего числа сотрудников ООПТ и под руководством членов рабочей группы проводится анализ и оценка текущей деятельности, а также существующей организации ООПТ на предмет их соответствия выбранным приоритетам. Целесообразным может быть и проведение специальной экспертизы тех или иных видов деятельности сторонними специалистами и организациями. Итогом этой работы должен быть перечень существующих проблем и слабых сторон текущей деятельности и организации ООПТ.

Полученные результаты должны быть обсуждены на установочном совещании, с участием максимально возможного числа сотрудников ООПТ и представителей заинтересованных сторон - различных групп местного населения, взаимодействующих с ООПТ организаций, органов местной и региональной власти, органа управления, в ведении которого находится ООПТ, общественных природоохранных организаций и т.д.

Целями этого совещания должны быть:

- *достижение консенсуса по вопросам стратегических направлений и приоритетов деятельности ООПТ;*
- *согласование путей и возможностей её дальнейшего развития, с выделением **главных целей и основных задач** разрабатываемого менеджмент-плана;*
- ***определение перечня необходимых программ и целевых проектов.***

Данное совещание должно заложить основы дальнейшего процесса, то есть собственно планирования. Приглашенные специалисты и представители заинтересованных сторон получают возможность ознакомиться с состоянием дел ООПТ, дать свою оценку ситуации и высказать свои предложения и пожелания. Это существенно облегчит дальнейшую работу и, в частности, способно предупредить потенциальные конфликты, связанные с дальнейшим развитием ООПТ.

Материалы, отражающие согласованные стратегические направления и приоритеты деятельности ООПТ, основные проблемы ее текущей деятельности и существующей организации, а также выделенные цели и основные задачи разрабатываемого менеджмент-плана дорабатываются с учетом сделанных во время совещаний поправок и предложений и распространяются среди участников разработки плана как *базовые документы для дальнейшей работы.*

Разработка программ и целевых проектов основной деятельности. Руководствуясь основными целями и задачами менеджмент-плана, учитывающими приоритеты деятельности ООПТ, члены рабочей группы разрабатывают рассчитанные на период действия менеджмент-плана программы основных видов деятельности ООПТ и отдельные целевые проекты. Ответственность за разработку каждой программы и каждого проекта возлагается на определенного члена рабочей группы. Он, в свою очередь, может привлекать к работе любых сотрудников ООПТ и специалистов сторонних организаций, в том числе и членов рабочей группы, разрабатывающих другие программы.

Последнее особенно важно, ибо *разработка всех частных программ должна быть тесно скоординирована для обеспечения наиболее эффективного управления и рационального распределения ресурсов ООПТ.* Так, например, следует внимательно относиться к распределению функций и обязанностей между структурными подразделениями ООПТ и отдельными сотруд-

никами, учитывая все возможности выполнения ими дополнительных функций (участие сотрудников службы охраны в научно-исследовательской деятельности, научных сотрудников - в экологическом просвещении и т.д.).

Кроме того, для обеспечения реалистичности разрабатываемых программ, необходимо получить определенные гарантии для осуществления тех или иных их пунктов, зависящих не от самой ООПТ и ее ресурсов, а от возможностей, ресурсов, позиции и интересов других организаций. Так, планируя проведение тех или иных исследовательских работ с участием специалистов какого-либо НИИ, следует сначала провести соответствующие консультации, выяснив принципиальную возможность осуществления подобных работ и их примерные условия. Особую значимость подобные консультации приобретают в тех случаях, когда речь идет о планируемых изменениях территориального устройства - расширении площади, организации охранной зоны и т.д., которые должны быть предварительно согласованы с заинтересованными сторонами и лицами, принимающими соответствующие решения. Активное вовлечение различных групп местного населения, заинтересованных организаций и т.д. в разработку отдельных программ и проектов осуществляется путем проведения соответствующих совещаний, семинаров и т.д.

Готовые программы и проекты, касающиеся основных видов деятельности ООПТ и ее территориального устройства, обсуждаются на специальном **координационном совещании**, задачей которого является их *окончательное согласование и обобщение основных потребностей, а также обеспечение реализации запланированного*. Присутствие широкого круга приглашенных на данном совещании не требуется, можно провести его лишь в составе рабочей группы.

После утверждения рабочей группой подготовленных программ выясняется, что необходимо для их реализации. Затем из числа членов рабочей группы назначаются ответственные за подготовку *программ организационного, кадрового и финансово-материального обеспечения*. Деятельность в рамках этих программ не относится к основным видам деятельности ООПТ, но необходима для её обеспечения.

Кроме того, должны быть разработаны и сформулированы меры контроля за выполнением плана и процедуры его корректировки.

Согласование проекта менеджмент-плана. Согласование разрабатываемого менеджмент-плана с заинтересованными сторонами - потенциальными партнерами и участниками реализации тех или иных программ, органами управления ООПТ, местной администрацией и т.д. - должно по возможности, осуществляться на протяжении всего процесса его разработки, что достигается путем включения сторонних специалистов в состав рабочей группы, приглашением представителей заинтересованных сторон на совещания, консультациями по частным вопросам и т.д. (см. выше).

Однако готовый проект менеджмент-плана со всеми его составляющими, должен быть еще раз представлен на *заключительное широкое обсуждение всеми заинтересованными сторонами*. Подобное обсуждение, в зависимости от состава заинтересованных сторон, может быть организовано различным образом: в виде серии презентаций, круглых столов, семинаров, совещаний по отдельным проблемам и программам и т.д. Весьма желательно подготовить *краткое изложение менеджмент-плана*, включающее его основные положения, и разослать его всем лицам и организациям для предварительного ознакомления, а также для получения отзывов от тех, кто не сможет непосредственно участвовать в мероприятиях по согласованию и обсуждению. По результатам проведенного обсуждения и согласования в проект менеджмент-плана рабочей группой вносятся необходимые поправки и дополнения.

Необходимость широкого обсуждения менеджмент-плана и согласования его положений с широким кругом заинтересованных лиц не означает, что все предложенные поправки и дополнения должны быть автоматически включены в обновленную версию плана. Также очевидно, что далеко не по всем вопросам возможно достижение консенсуса между всеми заинтересованными сторонами. Окончательное решение в подобных случаях остается за членами рабочей

группы, которые руководствуются, прежде всего, общими целями ООПТ и выделенными приоритетами ее деятельности.

Оформление и распространение менеджмент-плана. Окончательный вариант менеджмент-плана рекомендуется оформить в двух видах - в полном и в виде краткой брошюры, отражающей его основные положения. Полный вариант менеджмент-плана передается на утверждение в вышестоящую инстанцию, а после утверждения поступает во все подразделения ООПТ, местную и региональную администрацию, а также основным партнерам и соисполнителям, Краткая версия должна быть предназначена для массового распространения.

Для успешной разработки менеджмент-плана требуется создание определенных условий, обеспечивающих успех и эффективность этой деятельности. Важнейшими среди них являются:

- достаточное финансовое обеспечение работ, включающее оплату работы экспертов и консультантов, затраты на проведение совещаний, круглых столов и т.д., издательские расходы и т.д.
- обеспечение рабочей группы необходимой оргтехникой, средствами связи и свободным доступом к имеющейся информации об ООПТ;
- общая атмосфера доверия и доброжелательности как среди сотрудников ООПТ, так и представителей всех заинтересованных сторон.

ЧАСТЬ II. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТ-ПЛАНА

В этой части приводятся детальные рекомендации по каждому из этапов разработки менеджмент-плана. Структура части соответствует рекомендуемой структуре менеджмент-планов, а ее главы отражают содержание основных этапов разработки, которые были охарактеризованы выше.

ВВЕДЕНИЕ

Во введении должна быть приведена информация о процессе и участниках создания менеджмент-плана, необходимая тем, кто это план будет выполнять, корректировать и создавать новый:

- цели разработки плана и его назначение;
- организация, процесс и основные этапы разработки плана;
- участники планирования (организации и специалисты) с характеристикой их конкретного участия в разработке плана;
- формы и методы работы над планом;
- обсуждение плана и его отдельных частей (круглые столы, совещания, семинары и т.д.) и результаты обсуждения;
- общая оценка результатов, недоработки, слабые места, ограничения;
- предложения по совершенствованию в будущем.

Глава 1. УСЛОВИЯ, ОСОБЕННОСТИ И СОСТОЯНИЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

В данной главе предполагается развернутый анализ и оценка основных особенностей и условий территории, для которой разрабатывается менеджмент-план, а также прогноз их существенных изменений, выявление факторов, ими управляющих. В процессе анализа для данной территории необходимо рассмотреть ее: а) основные *организационные особенности* (официальный статус, назначение, цели и функции и т.д., территориальное устройство); б) *природные особенности и условия*; в) особенности *историко-культурного наследия*; г) *социально-экономические условия*; д) проявляющиеся на ней *негативные воздействия* и существующие *угрозы*.

Важно, чтобы в данной главе были представлены не формальные очерки, а результаты серьезного и тщательного анализа, в ходе которого должны быть выявлены наиболее значимые для организации и планирования деятельности ООПТ организационные, природные, историко-культурные и социально-экономические черты территории и ее окружения.

Общие¹¹ и специальные¹² методы анализа, оценки и прогнозирования природных и иных условий управления ООПТ рассматриваются в литературе, к которой следует обратиться при необходимости.

¹¹ Глущенко В.В. Менеджмент: системные основы. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1998

¹² Виноградов Б.В. Основы ландшафтной экологии. М: ГЕОС, 1998.

Комплексная экологическая оценка техногенного воздействия на экосистемы южной тайги. Ред. Степанов А.М. М: ЦЭПЛ РАН, 1992.

Соколов В.Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрин Г.Д. Экология заповедных территорий России. Под ред. В.Е. Соколова, В.Н. Тихомирова. М.: Янус-К, 1997

1.1. Статус и особенности организации

В разделе должны быть приведены необходимые и значимые для планирования сведения о статусе, официальном назначении, территориальном устройстве и прочих основных особенностях организации ООПТ:

1. История создания и развития ООПТ: предпосылки, цели и история создания, назначение ООПТ при создании, основные этапы развития организации ООПТ (существенные изменения статуса, подчинения, режима, площади, внутреннего устройства, целей и задач и т.д.);

2. Статус ООПТ: официальный статус в соответствии с действующим законодательством, статус территории или ее отдельных частей в соответствии с различными, в том числе международными, соглашениями, договорами, конвенциями и т.д. (территория Всемирного природного наследия, водно-болотное угодье международного значения, ключевая орнитологическая территория и т.д.);

3. Цели и функции: назначение территории, ее цели, основные задачи и функции в соответствии с её официальным региональным, национальным и международным статусом, а также индивидуальным положением об ООПТ;

4. Расположение ООПТ: административное и географическое положение территории; ближайшие населенные пункты и расстояние до них, транспортные пути (автомобильные, железнодорожные, водные, авиационные, пешие) по которым можно достичь ООПТ; наличие в регионе других ООПТ и их относительное положение. Данный раздел должен сопровождаться *картами и/или картами-схемами*, иллюстрирующими приводимые данные;

5. Территориальное устройство: общая площадь ООПТ; число *кластерных участков*, их площадь и взаимное расположение; *функциональное зонирование*, с характеристикой особенностей и режима установленных функциональных зон, деление территории на лесничества, сектора охраны и т.п.; наличие и особенности режимов *охранной зоны и биосферного полигона*; наличие других особо охраняемых природных территорий, управляемых данной ООПТ, и их расположение. Раздел обязательно должен сопровождаться картографическими материалами, в первую очередь - демонстрирующими функциональное зонирование территории;

6. Основные черты инфраструктуры: наличие и число дорог различного назначения, кордонов и стационаров, наличие на территории населенных пунктов, расположение дирекции и т.д.;

7. Структура организации: перечень структурных подразделений организации с краткой характеристикой их функций и ответственности, штатов и материально-технической обеспеченности. Желательно сопроводить раздел иллюстрирующей структуру организации схемой.

1. 2. Природные условия и особенности

Одна из основ, на которой должна базироваться разработка долгосрочных планов управления ООПТ, - тщательный анализ природных особенностей территории, нацеленный на выявление её природной специфики, потенциальной роли в сохранении природного разнообразия и возможных негативных воздействий естественного характера. Данный анализ должен включать а) *общую характеристику географического положения и природных условий*; б) *оценку экологической значимости и репрезентативности территории*; в) *выявление особо ценных, требующих первостепенного внимания, природных объектов, с описанием свойственной им динамики*; д) *выявление объектов, обладающих наиболее высокой познавательной ценностью, эстетической привлекательностью и рекреационной значимостью*.

Результаты анализа природных особенностей территории должны служить отправной точкой для *определения приоритетных направлений всех видов основной деятельности ООПТ* – сохранения природных комплексов, экологического мониторинга и научных исследований экологического просвещения. Отсутствие адекватных данных по какому-либо из пунктов приводимой ниже схемы анализа обязательно должно быть в нем отражено, поскольку само по себе определяет соответствующие приоритеты деятельности - получение необходимой для полного анализа информации.

1.2.1. Общая характеристика природных условий

Раздел описательного характера, необходимый для общего представления о положении и основных природных чертах территории. Описание проводится по следующей схеме:

- **Географическое положение:** географические координаты, амплитуда высот, положение в системе природных зон и системах физико-географического, климатического, биогеографического, геоботанического и иных видов естественно-научного районирования;
- **Геологическое строение и рельеф:** основные черты геологического строения, преобладающие горные породы и типы покровных отложений, доминирующие типы и характерные формы макро-, мезо- и микрорельефа;
- **Климат:** основные черты климата, преобладающие типы погод, погодные флуктуации;
- **Гидрология и гидрография:** основные типы представленных на ООПТ водоемов, их распространение и главные особенности гидрологического режима;
- **Почвенный покров:** преобладающие типы почв и их распространение, общая характеристика разнообразия («пестроты») почвенного покрова;
- **Растительность и животный мир:** преобладающие разновидности растительных сообществ с указанием видов-эдикаторов, наиболее значимые и разнообразные группы растений и животных, доминирующие виды животных;
- **Ландшафтная структура:** основные типы ландшафтов, наиболее характерные ландшафтные урочища, главные черты структуры ландшафтов.

1.2.2. Экологическая значимость и репрезентативность территории¹³

Оценка экологической значимости и репрезентативности территории заключается в выявлении тех природных особенностей ООПТ, которые определяют ее природоохранную ценность и важность для сохранения природного разнообразия. При этом одинаково существенными представляются как *специфичные и уникальные черты* (наличие узкоэндемичных видов, редких сообществ и экосистем, уникальных объектов неживой природы и т.д.), так и различного рода *проявления эталонности*, типичности для того природного региона, в котором расположена ООПТ. В качестве основных критериев, позволяющих оценить экологическую значимость и репрезентативность территории, предлагаются следующие:

- **Уровень биологического разнообразия**

Оценивается видовое богатство различных таксономических групп организмов (в первую очередь, позвоночных животных, сосудистых растений, фоновых групп беспозвоночных, а также групп, имеющих особо важное значение, или наиболее разнообразных в тех природных условиях, в которых расположена ООПТ) по сравнению с уровнями, характерными для *зонального подразделения* (природная зона, подзона, высотные пояса) и *природного региона* (на уровне физико-географических провинций и областей), в которых расположена ООПТ (или которые представлены на ООПТ).

- **Эндемичность биоты**

Оценивается число представленных на ООПТ таксонов (видов и подвидов), эндемичных для России и региона, в котором расположена ООПТ, по сравнению с их общим числом в данной таксономической группе. Особое внимание должно быть уделено *узкоэндемичным* видам и подвидам (общая площадь ареала не более 50000 км²) и *локальным эндемикам* (общая площадь ареала не более 1000 км²), для которых, по возможности, следует оценить долю общей популяции, представленную на ООПТ.

- **Наличие на территории редких и исчезающих видов**

Оценивается число и состав встречающихся на ООПТ видов, включенных в Красный список

¹³ При составлении раздела использована Методика быстрой оценки эффективности и определения приоритетов управления системами ООПТ (Ervin, J. 2001. Rapid Assessment and Prioritization Methodology for Protected Areas System. WWF International, Gland, Switzerland) и наработки, сделанные в процессе ее использования и адаптации в России в 2001-2002 гг.

МСОП, Красную книгу Российской Федерации, Красные книги и списки субъектов Российской Федерации. Следует определить, какую роль играет ООПТ для охраны каждого из редких видов (места постоянного обитания, размножения, миграционных остановок, нагула, массовой линьки и т.д.), а также значимость ООПТ в их сохранении (считается, что территория значима для сохранения вида, если на ней обитает, или ее использует на определенных стадиях жизненного цикла, не менее 1% мировой популяции).

- **Наличие на территории видов, имеющих существенную хозяйственную и/или социальную значимость**

Оценивается число и состав встречающихся на ООПТ ценных охотничье-промысловых видов животных, особо ценных лекарственных растений и иных видов, имеющих существенную хозяйственную или социальную значимость. Определяется роль ООПТ в поддержании местных популяций данных видов.

- **Наличие на территории постоянных или регулярных массовых скоплений животных, особо уязвимых в силу образования подобных скоплений**

Оценивается наличие на территории крупных колониальных гнездовых, лежбищ морских млекопитающих, постоянных мест концентрации линных птиц или их скоплений на пролете и пр. скоплений тех видов, которые являются особо уязвимыми из-за образования подобных скоплений. Следует также оценить роль ООПТ в сохранении и поддержании местных (региональных) популяций рассматриваемых видов.

- **Способность территории обеспечить существование минимальных жизнеспособных популяций крупных видов животных**

Оценивается возможность ООПТ обеспечить существование жизнеспособных популяций крупных видов животных, в первую очередь хищных и травоядных, исходя из того, что, согласно имеющимся расчетам и опыту, размер минимальной жизнеспособной популяции крупных хищников не может быть менее 50 особей, а для крупных копытных - на порядок выше. В соответствующих природных условиях следует также оценить способность территории к поддержанию жизнеспособности популяций крупных видов птиц (журавлей, крупных хищников и т.д.).

- **Уровень ландшафтного разнообразия**

Оценивается богатство и разнообразие представленных на ООПТ ландшафтных подразделений различного ранга, в сравнении с таковым, свойственным зональному подразделению и природному (физико-географическому) региону, в которых расположена ООПТ. В горных странах особое внимание следует уделить представленности на ООПТ характерных спектров высотной поясности.

- **Наличие и распространение на территории ненарушенных эталонных природных комплексов**

Оценивается наличие и распространенность на ООПТ ненарушенных и слабонарушенных зональных и типичных для данной природной зоны и данного региона интразональных экосистем.

- **Наличие на территории исчезающих, редких и уникальных сообществ и экосистем**

Оценивается наличие на ООПТ исчезающих (в мировом масштабе и масштабах страны и региона), редких и уникальных, в том числе реликтовых, сообществ и экосистем. При наличии соответствующих данных, следует оценить роль ООПТ в сохранении подобных сообществ и экосистем, определив примерную долю их общей площади (в мире, стране, регионе), приходящуюся на данную ООПТ.

- **Наличие и распространение на территории сообществ и экосистем, являющихся жизненно необходимыми (ключевыми) для редких и исчезающих, а также особо ценных видов**

Оценивается наличие, распространение и состояние на ООПТ сообществ и экосистем, являющихся ключевыми (критическими) для выживания и сохранения для представленных в регионе видов, включенных в Красный список МСОП, Красную книгу Российской Федерации, Красные книги и списки субъектов РФ, а также видов, имеющих высокую хозяйственную ценность. Оценка должна сопровождаться сопоставлением с наличием и состоянием рассматриваемых

сообществ и экосистем в ближайших окрестностях ООПТ и в регионе ее расположения в целом.

- **Наличие на территории географических объектов, оказывающих существенное влияние на экологическую обстановку в регионе**

Оценивается наличие на ООПТ и значимость экосистем, ландшафтных подразделений и отдельных географических объектов, играющих особую роль в регулировании экологической обстановки в регионе. К таковым, например, относятся истоки важных для региона рек, ледники, определяющие гидрологический режим прилегающих территорий и т.д.

- **Наличие на территории редких и уникальных объектов неживой природы**

Оценивается наличие на ООПТ редких и уникальных абиотических объектов - пещер, выходов редких горных пород, проявлений редких минералов, источников с уникальными свойствами, редких и уникальных форм рельефа и т.д.

Дополнительным показателем экологической значимости территории может быть ее принадлежность к *мировым регионам высокого биологического разнообразия* (25 регионов с высоким уровнем биоразнообразия, находящихся под угрозой разрушения, выделенных Conservation International; 233 экорегиона, приоритетных с точки зрения сохранения биоразнообразия, выделенных WWF International; 250 мировых центров разнообразия растений, выделенных МСОП), *водно-болотным угодьям международного значения, ключевым орнитологическим территориям, ключевым ботаническим территориям* и прочим подобным природным территориям международной значимости. Следует лишь иметь в виду, что само выделение этих территорий базируется на критериях, подобных приведенным выше, а потому факт полной или частичной принадлежности рассматриваемой ООПТ к одной из подобных категорий означает лишь международное признание ее экологической значимости и ценности, не добавляя конкретной информации, необходимой для разработки планов управления.

Результатом анализа с использованием описанных выше критериев должны быть выводы о:

- а) *репрезентативности территории и ее биоты по отношению к природным территориальным единицам различного уровня, в пределах которых она расположена]*
- б) *возможностях существования на ней полноценных природных комплексов, в т.ч. включающих жизнеспособные популяции крупных видов животных;*
- в) *степени специфичности и уникальности ее природных комплексов.*

В ходе анализа также выявляются представленные на территории *особо важные и ценные природные объекты*, которым посвящен специальный раздел 3.2.3.

Важной составляющей оценки природоохранной значимости территории является также и определение степени и характера ее уникальности по природному положению и охраняемым на ней природным комплексам и объектам по сравнению с другими ООПТ. Чем более уникальна в этом отношении ООПТ, тем большая ответственность за сохранность природных комплексов на нее ложится и тем более самостоятельно ей приходится действовать для обеспечения сохранности. Для характеристики уникальности и ее анализа предлагается использование двух следующих критериев:

- **Наличие в том же природном регионе и в сходных природных условиях, за его пределами, других ООПТ**

Оценивается количество других ООПТ, расположенных в том же природном регионе, со сравнительным анализом их «качества» - категории, площади, разнообразия представленных ландшафтов и т.д. Подобный анализ целесообразно провести и для природной зоны, в которой расположена рассматриваемая территория, как в пределах страны, так и в мировом масштабе, а также для целой крупной физико-географической страны.

- **Степень и характер уникальности территории по наличию особо ценных природных объектов**

Оценивается наличие и состояние на ООПТ особо значимых природных объектов - эталонных, редких и уникальных экосистем, популяций редких видов растений и животных и т.д. - в сравнении другими охраняемыми природными территориями региона, страны и мира.

1.2.3. Особо ценные природные объекты и динамика их состояния

В процессе анализа и оценки экологической значимости и репрезентативности ООПТ являются природные объекты (популяции, сообщества, экосистемы, ландшафтные выделы, отдельные абиотические объекты и т.д.), определяющие специфику и значимость территории, а также обуславливающие ее репрезентативность. Подобные объекты могут рассматриваться в качестве особо ценных¹⁴, требующих первостепенного внимания во всех областях деятельности ООПТ первоочередного обеспечения адекватных мер охраны, мониторинга, при необходимости – научных исследований и т.д. Для обеспечения такой деятельности, прежде всего необходим **ранжированный по значимости и ценности перечень** подобных объектов, который должен быть ориентиром при разработке частных программ по охране территории, восстановлению ее природных комплексов, научно-исследовательской деятельности и т.д. В число особо ценных природных объектов могут входить:

- **популяции отдельных видов растений и животных:** находящихся под угрозой исчезновения, редких (узкоэндемичных) и особо ценных в хозяйственном отношении;
- **постоянные и регулярные массовые скопления животных:** колонии, «птичьи базары», лежбища морских млекопитающих и т. д.;
- **сообщества, экосистемы, ландшафтные единицы,** являющиеся эталонами природных комплексов, редкие и уникальные (в том числе реликтовые), являющиеся жизненно важными (ключевыми) для редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, определяющие экологическую ситуацию в регионе;
- **редкие и уникальные объекты неживой природы** (озера и родники, ледники, пещеры и иные карстовые формы, вулканы, выходы редких горных пород и т.д.).

Многим особо ценным природным объектам может быть свойственна естественная временная изменчивость их состояния (численности, распространения, физиологического и иного состояния и т.д.), имеющая ритмический (флуктуации) или направленный (тренды) характер,¹⁵ и либо сама по себе не представляющая угрозы существованию этих объектов, либо же отражающая естественный процесс их исчезновения (вымирания). Для подобных объектов необходимо выявление факторов, непосредственно определяющих подобные изменения, поскольку без этого невозможны полноценный контроль за состоянием этих объектов, адекватная оценка этого состояния и возможных угроз. Кроме того, в изменившихся условиях, при своих критических значениях, или во взаимодействии с иными, в том числе антропогенными, воздействиями подобные факторы могут послужить причиной неблагоприятных тенденций и потребовать определенных мер по предотвращению или компенсации их негативных последствий. Факторы могут относиться к трем группам:

а) внутренние факторы: процессы, происходящие внутри популяций, сообществ, экосистем и прочих природных комплексов, рассматриваемых в качестве особо ценных природных объектов. Основное внимание при описании факторов этой группы для сообществ и экосистем должно быть обращено на выявление видов-индикаторов, определяющих их состояние;

б) внешние биотические факторы: воздействия популяций иных видов или иных сообществ и т.д., которым свойственна выраженная временная изменчивость состояния (например, флуктуации численности гнездящихся хищных птиц тундровой зоны, с которыми связано гнездование редких видов гусеобразных, или флуктуации семеношения таежных хвойных пород, определяющие обилие многих видов животных). В отношении популяций отдельных видов характеристика этих факторов также сводится к выявлению определяющих их состояние других видов, к которым более всего применим термин **консорты-детерминаторы;**

¹⁴ В принципе подходы к организации территориальной охраны природы должны базироваться на представлении об одинаковой ценности всех природных комплексов и их компонентов. Однако объективная ограниченность всех видов ресурсов, которые могут быть направлены на организацию этой охраны, делают целесообразным использовать категорию особо ценных природных объектов, которые, в большинстве случаев, достаточно очевидны («краснокнижные» виды и т.д.).

¹⁵ Виноградов Б.В. Основы ландшафтной экологии. М: ГЕОС, 1998. Соколов В. Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрин Г.Д. Экология заповедных территорий России. Под. Ред. В.Е. Соколова, В.Н. Тихомирова. М.: Янус-К, 1997

в) **абиотические факторы:** в основном изменчивость гидротермических условий, и прямо связанных с ними явлений, сказывающихся на условиях существования редких видов, сообществ и экосистем и т.д. (пример - связанные с климатическими флуктуациями изменения уровня степных и пустынных водоемов, определяющие условия гнездования редких видов птиц).

Кроме того, при описании рассматриваемых факторов необходимо достаточно четко различать: а) *местные факторы*, проявляющиеся непосредственно на ООПТ и/или в ее ближайших окрестностях (см. вышеприведенный пример с хищными птицами и редкими гусеобразными); и б) *удаленные факторы*, непосредственное воздействие которых осуществляется далеко за пределами самой ООПТ (например, на зимовках, миграционных путях и т.д.). Ясно, что возможности контроля за этими факторами и подходы к организации контроля, а, в случае необходимости, и регулирования будут совершенно различными. В некоторых случаях целесообразно отдельно выделять группу *глобальных факторов*, воздействие которых, хотя и проявляется непосредственно на ООПТ, но имеет планетарный или близкий к таковому характер (глобальные климатические флуктуации).

1.2.4. Природные объекты особой познавательной, эстетической и рекреационной значимости

Задача данного раздела - выявить представленные на ООПТ природные объекты, наиболее значимые для организации эколого-экскурсионной деятельности, экологического туризма и рекреации. К таковым относятся объекты, имеющие особую:

- **познавательную ценность**, наиболее характерные природные сообщества, типичные и уникальные объекты живой и неживой природы, наглядно иллюстрирующие важнейшие геологические, географические и эколого-биологические процессы и закономерности;
- **эстетическую привлекательность**, живописные ландшафты, водоемы, водопады, скальные останцы, эоловые формы рельефа; особо живописные растительные сообщества; места колониального гнездования или массового скопления птиц и т.д.¹⁶;
- **рекреационную значимость**, водоемы, особо удобные для пляжного отдыха и занятий водным спортом; реки, пригодные для сплава; горные вершины, представляющие интерес для альпинистов и т.д.

При выделении и описании всех названных объектов необходимо охарактеризовать их доступность для посетителей ООПТ, которая обуславливает реальную возможность их использования в упомянутых видах деятельности.

1.3. Историко-культурное наследие

Традиционно охраняемые природные территории России создаются для решения природоохранных задач, в первую очередь, сохранения природных комплексов, биологического и ландшафтного разнообразия. Многие территории расположены в районах с первозданной природой, не испытавшей влияния человека. Однако ряд ООПТ, созданных в местах человеческих поселений (в том числе бывших), имеют на своей территории объекты, представляющие историческую и культурную ценность. Перед такими территориями, наряду с природоохранными, стоит задача сохранения культурного наследия (памятников истории и культуры)¹⁷.

К числу таких ООПТ относятся:

- территории, сохранившие значимые (известные, посещаемые, уникальные и т.п.) объекты культурного наследия;

¹⁶ В эту же категорию попадают и объекты, являющиеся по критериям ЮНЕСКО «выдающимися природными феноменами или территориями исключительной природной красоты и эстетической ценности», которые целесообразно включить и в перечень особо ценных природных объектов.

¹⁷ Здесь и далее в разделе использованы термины и понятия, принятые в Законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (25 июня 2002 года № 73-ФЗ), а также материалы монографии М.Е.Кулешовой «Управление культурными ландшафтами и иными объектами историко-культурного наследия в национальных парках» (М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2002. - 46 с.)

- территории, на которых проживает коренное население, сохранившее самобытность и традиционный уклад жизни;
- территории, историко-культурные особенности которых создают характерный облик (или особый комплекс биоразнообразия), отличающий её от всех прочих;
- территории, историко-культурные особенности которых имеют особую значимость для сохранения и развития самой ООПТ, а также социально-экономического развития региона.

Важным элементом успешного планирования деятельности перечисленных ООПТ является анализ историко-культурных особенностей территории по следующей схеме: а) *общая характеристика историко-культурных особенностей территории*; б) *оценка историко-культурной значимости территории*; в) *особо ценные объекты культурного наследия, требующие первостепенного внимания*.

Результаты анализа историко-культурных особенностей территории должны служить основой для *определения основных направлений деятельности ООПТ* по сохранению культурного наследия, мониторинга его состояния, научных исследований и различных видов связанного с ним экологического просвещения.

1.3.1. Историко-культурные особенности территории

Раздел описательного характера, необходимый для общего представления об основных историко-культурных особенностях территории. Описание проводится по следующей схеме:

- **Общая характеристика историко-культурного наследия:** основные виды и состав наследия, включая систематический обзор *памятников* истории и культуры, *ансамблей* (групп памятников, с их природно-историческим окружением), *достопримечательных мест* (в том числе культурных и природных ландшафтов);
- **История заселения и природопользования:** основные этапы освоения территории человеком, главные особенности местного природопользования (собирательство, скотоводство, земледелие, рыболовство, охота и т.п.), основные виды ремесел, особенности и сохранившиеся объекты строительства, устройства быта, основные типы исторически сложившихся ландшафтов;
- **Особенности духовной культуры:** религиозные представления, особенности фольклора культовые и обрядовые традиции, другие памятники духовной культуры.

1.3.2. Оценка историко-культурной значимости территории

Анализируя культурное наследие территории, необходимо выявить объекты, представляющие наибольшую ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетелем эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Однако приводимые сведения не должны носить описательный характер. Оценка историко-культурной значимости территории заключается в выявлении особенностей ООПТ, которые определяют ее ценность и важность для сохранения культурного наследия. В качестве основных критериев, позволяющих оценить историко-культурную значимость и репрезентативность территории, предлагаются следующие:

- **Степень уникальности (редкости, оригинальности) объектов культурного наследия**
Оцениваются представленные на ООПТ *редкие и уникальные* для России (мира) и региона памятники истории и культуры. Особое внимание уделяется объектам (в том числе потенциальным) Всемирного наследия, федерального и регионального значения. При наличии подобных объектов следует оценить и обозначить роль ООПТ в их сохранении.
- **Степень наполнения культурологического пространства (разнообразие памятников)**
Оценивается *число* (концентрация) и *разнообразие* памятников истории и культуры различных исторических периодов, в том числе геологических, археологических, памятников строительства, зодчества и других. Важно оценить репрезентативность представленных на ООПТ историко-культурных объектов по сравнению с окружающими территориями. Особое внимание уделяет-

ся объектам (ландшафтам), иллюстрирующим важные исторические события, а также наличие крупных исторических центров, пересечений торговых и миграционных путей.

- **Возможность демонстрации эволюционных процессов**

Оцениваются сохранившиеся атрибуты и символы (остатки) сменявшихся этапов человеческой истории, цивилизаций (существующих или исчезнувших), примеры освоения ландшафта, свидетельствующие о *формировавшихся его культурах*. Важное место отводится объектам, обладающим особой ассоциативной значимостью (сакральной, художественной, мемориальной и др.), а также демонстрирующим смену культурных представлений и человеческих ценностей. Определяется роль ООПТ в их сохранении и поддержании, а также демонстрационные (рекреационные) возможности.

- **Традиционность поселений и форм природопользования**

Оценивается число и состав (разнообразие) сохранившихся на ООПТ видов традиционных поселений и/или форм природопользования, представляющих *определенную культуру*, свойственную данному региону. Особое внимание необходимо обратить на характерные способы освоения пространства (особенно для реликтовых культур), а также на особо уязвимые поселения, подверженные влиянию необратимых природных или антропогенных изменений. Следует также определить, какую функцию выполняет ООПТ для каждого из таких памятников истории и культуры, а также роль ООПТ в их сохранении.

- **Степень сохранности (возобновимости) и комплексности**

Оценивается как физическое состояние памятников, так и сохранность природно-исторического фона, а также возможности и затраты на их реставрацию и восстановление. Необходимо обратить внимание на наиболее сохранившиеся объекты, сочетающие все основные виды культурного наследия и представляющие единый комплекс. Особую значимость в подобных «живых культурных ландшафтах» имеют местные жители, сохранившие традиции природопользования, художественные промыслы, народные ремесла, традиции обустройства своего жизненного пространства и его сакрализации, обрядовые народные и религиозные обычаи, фольклор. Важно оценить степень подлинности (эталонности) и редкости подобных культурно-исторических комплексов с целью распространения и воспроизведения опыта (например, на брошенных землях), возрождения традиций коренного населения России.

- **Историческая и рекреационная значимость**

Оценивается современная и потенциальная рекреационная значимость территории для региона и жителей, в том числе насколько культурное наследие повышает привлекательность с туристического продукта и способствует ее вовлечению в туристический оборот. Рассматриваются возможности музеефикации памятников истории и культуры на территории ООПТ, а также возможность включения ее в состав туристических маршрутов международного и общероссийского значения. Особое внимание при этом уделяется вопросам сохранения природных и историко-культурных комплексов территории, ее визуального своеобразия, эстетической и информационной привлекательности, возможности работы с посетителями.

- **Перспективность и значимость для развития ООПТ**

Оцениваются потенциальные возможности культурно-исторического наследия территории способствовать сохранению природных комплексов, развитию всех направлений основной деятельности ООПТ, повышению её престижа и имиджа, закреплению природоохранных традиций в регионе. В частности, выявляется *природоохранный* и *ресурсосберегающий* компонент традиционного природопользования. В работе по охране территории могут использоваться «запретительные» религиозные идеи (священные рощи, сакральные места, почитаемые животные, растения, различные культы и т.п.). Поддержание и восстановление культурно-исторических комплексов и традиций может способствовать взаимопониманию и лучшему взаимодействию с местным населением, а также развитию местной экономики. Дополнительным источником развития ООПТ может быть повышение интереса со стороны ученых и специалистов, а также включение ее в федеральные и региональные планы и программы, связанные с сохранением (восстановлением) историко-культурного наследия.

Результатом анализа с использованием описанных выше критериев должны быть выводы

о ценности и значимости объектов культурного наследия данной ООПТ для региона, страны, мира, а также перспективах и возможностях развития различных направлений деятельности ООПТ в связи с наличием объектов культурного наследия.

В ходе анализа также выявляются представленные на территории особо *важные и ценные объекты культурного наследия*, которым посвящен специальный раздел 1.3.3.

1.3.3. Особо ценные объекты культурного наследия

В процессе анализа и оценки историко-культурной значимости и репрезентативности ООПТ, выявляются наиболее ценные объекты культурного наследия, которые определяют специфику территории и, наряду с природными объектами, могут рассматриваться в качестве **особо ценных**, требующих первостепенного внимания во всех областях деятельности ООПТ. Для обеспечения этого, прежде всего, необходим **ранжированный по значимости и ценности перечень** подобных объектов, который должен быть ориентиром при разработке частных программ обеспечения охраны и восстановления объектов культурного наследия, мониторинга его состояния и т.д. В число особо ценных объектов культурного наследия могут входить:

- объекты Всемирного культурного наследия, объекты культурного наследия федерального регионального и местного значения, внесенные в единый государственный реестр;
- наиболее сохранившиеся объекты, сочетающие все основные виды историко-культурного наследия (памятники, ансамбли, достопримечательные места) и представляющие единый комплекс репрезентативный для региона;
- объекты, имеющие исключительное значение для иллюстрации наблюдаемых эволюционных и исторических процессов, представляющие значительный интерес для развития научных или туристических программ;
- объекты, имеющие исключительное значение для взаимодействия с местным населением (в том числе коренным и старожильческим) и интеграции ООПТ в социально-экономическое развитие региона;
- другие объекты, имеющие исключительное значение для перспективного развития ООПТ, сохранения ее природного и культурного наследия.

Кроме перечня особо ценных объектов культурного наследия раздел должен содержать их наиболее значимые характеристики для дальнейшей работы по планированию основной деятельности ООПТ. К таким характеристикам, прежде всего, относятся: вопросы **сохранения, использования и популяризации** объектов культурного наследия, **нормативно-правовые** вопросы (права собственности и аренды, особенности охраны, доступа граждан, полномочия и т.п.), **финансово-инвестиционные** вопросы (федеральные и региональные программы, инвестиционные проекты, гранты и т.п.). Анализируя состояние культурного наследия территории важно отразить не только реальное положение дел и имеющиеся проблемы, но и раскрыть потенциальные возможности развития ООПТ, связанные с культурным наследием. В случае если такую информацию невозможно собрать за время, отведенное для разработки менеджмент-плана, или для этого нет квалифицированных специалистов, необходимо разработать и включить в план специальную комплексную программу по изучению и сохранению культурного наследия ООПТ, а также наметить пути и условия привлечения профессиональных кадров.

1.4. Социально-экономические условия

Одним из важнейших аспектов развития и успешного функционирования ООПТ является их гармоничное взаимодействие с социально-экономическим окружением. К сожалению, в предыдущий период в России накоплен скорее негативный опыт такого взаимодействия в связи с существовавшей реальной возможностью изоляции ООПТ и выгодностью такой позиции. Однако серьезные изменения социально-экономических условий в стране привели к необходимости перемен в этой области и в настоящее время при планировании деятельности ООПТ, а также для дальнейшего ее развития необходимо проанализировать и максимально учесть ее социально-экономические особенности. Раздел должен включать: а) *общую характеристику социально-экономических особенностей региона*; б) *оценку значимости для территории социально-*

экономического окружения; в) перспективы интеграции ООПТ в социально-экономическое развитие региона.

Результаты анализа социально-экономических особенностей территории должны служить основой для определения политики ООПТ в отношении с различными слоями населения и властными структурами, а также стратегии интеграции ООПТ в социально-экономическую жизнь региона и связанных с этим программ и планов.

1.4.1. Общая характеристика социально-экономических особенностей региона

Раздел описательного характера, необходимый для общего представления об основных социально-экономических особенностях региона. Описание проводится кратко по следующей схеме:

- **общая характеристика региона (как субъекта Федерации, так и административного района (районов):** площадь, население, развитие инфраструктуры и транспорт, промышленность и торговля, наука и образование, культура, СМИ;
- **текущие условия прямого природопользования:** сельское хозяйство, лесное хозяйство, охотничье хозяйство, добыча и использование полезных ископаемых, использование водных ресурсов гидробионтов;
- **рекреация и туризм:** типы рекреационных систем региона, сезонные рекреационные потоки, наиболее популярные туристические объекты и маршруты, социальный состав отдыхающих и др.

1.4.2. Оценка значимости для территории социально-экономического окружения

Оценка значимости для территории социально-экономического окружения заключается в выявлении особенностей региона, которые реально влияют или могут повлиять в дальнейшем на деятельность и развитие ООПТ. Основными субъектами, непосредственно связанными с ООПТ, могут быть:

- **землепользователи на территории ООПТ и ее охранных зон:** городские, районные и сельские администрации (населенные пункты); колхозы, фермерские и крестьянские хозяйства, иные сельскохозяйственные предприятия; лесхозы; садово-дачные кооперативы, частные лица и другие;
- **арендаторы и другие пользователи природными ресурсами ООПТ:** охотпользователи, лесозаготовительные организации, организации, занимающиеся добычей полезных ископаемых, рыболовные и рыбоперерабатывающие предприятия, другие;
- **население, заинтересованное в использовании природных и иных ресурсов** на территории ООПТ¹⁸, в том числе в получении деловой и дровяной древесины, получении недревесной лесной продукции (грибы, ягоды, лекарственные растения и т.д.), выпасе скота и сенокосении, охоте, рыбной ловле, добывании палеонтологических, археологических, исторических (в том числе военных) реликвий, использовании традиционных мест отправления религиозных обрядов (сакральных мест), рекреации;
- **население, заинтересованное в сотрудничестве с ООПТ, в частности в:** трудоустройстве, участии в обслуживании туристов, производстве сувениров и др., дополнительном обучении детей (школьные лесничества, экологические лагеря, кружки и пр.), организации досуга;
- **коренное и старожильческое население**, сохраняющее традиционный уклад и образ жизни (хранители культуры и традиций) - как объект охраны и изучения, а также привлечения туристов;
- **учебные заведения (вузы, средние специальные учебные заведения школы)**, значимые для ведения работы по подготовке профессиональных кадров, повышению квалификации работников ООПТ, экологическому воспитанию и просвещению населения;

¹⁸ Следует провести анализ как потребностей населения, так и фактического, в том числе незаконного, использования природных ресурсов, а также отношения населения к ООПТ. Целесообразно провести социологическое исследование с привлечением специалистов социологов.

- **организации, значимые для реализации программ основной деятельности ООПТ:** органы исполнительной и законодательной власти; организации, связанные с природопользованием, организации, обеспечивающие связь и инфраструктуру, СМИ, учебные, научные туристические и другие организации;
- **организации, значимые для формирования бюджета ООПТ:** реальные и потенциальные спонсоры: крупные предприятия, бизнес, общественные организации и фонды, другие;
- **другие значимые организации и социальные группы,** в том числе загрязнители природной среды, потенциальные и реальные потребители продукции основной деятельности ООПТ (в частности, информации) и т.д.

Приводимые сведения должны носить не описательный характер, а содержать анализ значимости субъектов (организаций, групп населения, отдельных лиц) для сохранения и развития ООПТ. Если реального значения в ходе анализа выявить не удалось, то в данном разделе они не обсуждаются. В свою очередь, наиболее значимые субъекты в дальнейшем учитываются при планировании деятельности ООПТ, в отдельных случаях разрабатываются специальные программы взаимодействия, заключаются договора сотрудничества, организуются группы поддержки (советы, клубы друзей и т.п.).

1.4.3. Перспективы интеграции ООПТ в социально-экономическое развитие региона

В данном разделе приводится анализ реальной и потенциальной социально-экономической значимости ООПТ для региона, а также ее возможностей «вписаться в жизнь» региона и способствовать его развитию. Рассматриваются следующие аспекты:

Экономический:

- *привлечение в регион дополнительных средств* за счет бюджетных ассигнований, выделяемых на содержание ООПТ;
- *вклад ООПТ в развитие туризма* в регионе и связанной с ним инфраструктуры, в том числе: стимулирование развития местных промыслов, создание возможностей реализации продукции, вовлечение местного населения в сферу обслуживания посетителей, налоговые отчисления в региональные и муниципальные бюджеты, поступающие в результате вышеупомянутой деятельности;
- вклад в *развитие сельского хозяйства, рентабельного охотничьего хозяйства*, организацию промышленного и любительского *рыболовства*;
- осуществление проектов по *развитию малого бизнеса* при поддержке ООПТ;
- содействие привлечению в регион *дополнительных внебюджетных инвестиций*, в том числе иностранных (особенно для государственных природных заповедников и национальных парков, обладающих международным статусом);
- влияние ООПТ на *формирование цен* на землю и недвижимость в регионе (преимущества проживания рядом с нетронутой природой).

Социальный:

- уменьшение безработицы за счет создания дополнительных рабочих мест (в том числе вне структуры ООПТ) и, как следствие, улучшение криминальной обстановки;
- вовлечение детей и школьников, а также иных слоев населения в активную творческую и иную общественно полезную деятельность, развитие духовной сферы, получение дополнительных знаний;
- обеспечение устойчивого существования коренного и старожильческого населения, связанного с ведением традиционного природопользования и сохранение культурного наследия;
- предоставление льгот по природопользованию для местного населения (сбор дикоросов, выпас скота, сенокосение, обеспечение дровами);
- координация деятельности заповедников и национальных парков, имеющих статус биосферных резерватов, с региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, структурами бизнеса и неправительственными организациями в области реализации экологических и социально-экономических программ и проектов, формирование в био-

сферных резерватах соответствующих координационных советов.

Природоохранный:

- использование потенциала существующих ООПТ при планировании развития сети охраняемых территорий, проведения проектно-изыскательских работ и подготовки решений по созданию различных категорий особо охраняемых природных территорий;
- взаимодействие ООПТ с территориальными подразделениями федерального природоохранного органа в сфере осуществления экологического контроля за соблюдением режима иных особо охраняемых природных территорий;
- выполнение функций специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды его обитания (использование потенциала специальных инспекций по охране заповедников и национальных парков, включая решение вопроса о расширении зоны деятельности этих инспекций на прилегающие к заповедникам и паркам территории);
- осуществление охраны резерватов ценных охотничьих животных, мест их обитания, восстановление нарушенных природных комплексов, численности видов, продуктивности сообществ.

Просветительский:

- деятельность ООПТ (в первую очередь заповедников и национальных парков) как региональных центров экологического просвещения; использование потенциала ООПТ в работе со школьниками, взаимодействие с органами народного образования;
- использование потенциала ООПТ в деле информационного обеспечения населения, в том числе через средства массовой информации и Интернет.

Научный

- осуществление экологического мониторинга, в первую очередь мониторинга биоты, представление значимой информации заинтересованным структурам в регионе;
- вклад ООПТ в изучение редких и исчезающих объектов флоры и фауны, а также охотничье-промысловых видов животных и хозяйственно ценных видов растений;
- использование потенциала заповедников и национальных парков заинтересованными структурами в регионах для получения информации, используемой в рамках ОВОС;
- предоставление базы и консультационной помощи при прохождении практики студентами на территориях ООПТ, в подготовке курсовых и дипломных работ;
- привлечение специалистов заповедников и национальных парков к работе в составе экспертных комиссий в рамках проведения государственных экологических экспертиз.

Особую значимость имеют выполняемые на территориях ООПТ проекты по рациональному использованию природных ресурсов и устойчивому развитию. В частности, практическая реализация основных принципов, предусмотренных Севильской стратегией для биосферных резерватов¹⁹, являющейся одним из инструментов претворения в жизнь концепции устойчивого развития.

Выявленные наиболее актуальные и перспективные направления должны быть включены в планы и программы основной деятельности ООПТ.

¹⁹ Севильская стратегия для биосферных резерватов (1992). М.: ЦОДП - ВВФ, 2000.

1.5. Негативные воздействия и угрозы²⁰

Текущее состояние природных и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ наиболее полно может быть охарактеризовано с помощью анализа действующих на ее территории в настоящее время (или имевших место в недавнем прошлом) *негативных воздействий*, как естественного, так и антропогенного происхождения. Прогнозы их будущего состояния могут быть сделаны с помощью анализа существующих *угроз*, то есть вероятных негативных воздействий. Достаточно тщательный анализ направленности, эффектов и последствий подобных воздействий и угроз позволяет выявить наиболее угрожаемые природные и историко-культурные объекты, что необходимо для определения актуальных направлений деятельности ООПТ, в первую очередь в области сохранения и восстановления природного и культурного наследия.

1.5.1. Негативные воздействия

К негативным относятся все воздействия, отрицательно влияющие на состояние природных и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ. По своему происхождению негативные воздействия делятся на *природные* (естественные) и *антропогенные*. Включение естественных природных факторов в число негативных достаточно дискуссионно, тем более что сохранение естественного хода природных процессов - одна из непосредственных целей ООПТ. Однако если речь идет об угрозе каким-либо уникальным и редким объектам живой и неживой природы, то подобные воздействия, безусловно, следует отнести к общему комплексу негативных факторов. Бесспорно также, что многие природные процессы и явления могут оказывать негативное влияние на особо охраняемые историко-культурные объекты (архитектурные и археологические памятники, культурные ландшафты и т.д.). Наконец, многие естественные процессы имеют в настоящее время существенную антропогенную составляющую.

Все негативные воздействия могут быть отнесены к нескольким группам, выделение которых полезно использовать при рассматриваемом анализе. Среди природных факторов, способных оказывать негативные воздействия на ООПТ, могут быть:

- *прямое влияние изменений климата*: гумидизация, аридизация, усиление океаничности или континентальности;
- *некатастрофические геолого-геоморфологические и гидрологические процессы*: постепенное изменение речных долин и морских побережий, изменение уровня моря и озер, горных склонов и других форм рельефа, естественное разрушение вечной мерзлоты, таяние ледников и т.д.;
- *биоценотические процессы*, включая хищничество, паразитизм, конкуренцию, вторжение чужеродных видов и т.д.²¹;
- *природные катастрофы*: обвалы, оползни, извержения вулканов, естественные пожары, наводнения, засухи и т.д.

Среди антропогенных негативных воздействий различаются следующие основные группы:

- *посещение территории* людьми с любыми (научными, познавательными, культурными, религиозными, хозяйственными) целями, включая все формы туризма и отдыха;
- *прямое воздействие на животный мир*: добывание (охота, рыболовство, отлов, сбор, прочие виды изъятия из природы), разрушение нор, гнезд, убежищ и т.д.;
- *лесопользование*, включая рубки леса (повреждение древостоя до стадии прекращения

²⁰ При составлении раздела использована Методика быстрой оценки эффективности и определения приоритетов управления системами ООПТ (Ervin, J. 2001. Rapid Assessment and Prioritisation Methodology for Protected Areas System. WWF International, Gland, Switzerland) и наработки, сделанные в процессе ее использования и адаптации в России в 2001-2002 гг.

Подробный анализ современных негативных воздействий на природные комплексы заповедников проведен в книге «Экология заповедных территорий России» (Соколов В.Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрин Г.Д... Под ред. В.Е. Соколова, В.Н. Тихомирова. М.: Янус-К, 1997).

²¹ Будучи вполне естественными, названные биоценотические явления могут считаться негативными лишь с чисто практической точки зрения, в тех случаях, когда они угрожают существованию коренных видов или сообществ, находящихся на грани вымирания (исчезновения).

роста, а также иное воздействие на деревья и кустарники), создание лесных культур и пр.;

- сбор дикоросов и иные виды пользования недревесными лесными ресурсами;
- вселение чужеродных для территории видов растений и животных, включая намеренную интродукцию и случаи непреднамеренной интродукции;
- сельскохозяйственная деятельность, включая распашку земель, их мелиорацию, возделывание сельскохозяйственных культур, выпас скота, заготовку сена и т.д.;
- водопользование, включая все виды использования водных ресурсов, целенаправленное или непреднамеренное изменение водного режима, регулирование стока, изменение свойств водных масс и т.д.;
- пользование недрами, включая разведку и добычу полезных ископаемых, а также любые нарушения целостности почвенного покрова и грунта, естественных выходов горных пород и минералов;
- строительство зданий, дорог, ЛЭП, трубопроводов и прочих сооружений, населенных пунктов, а также пользование ими;
- все виды химических и физических загрязнений, включая атмосферное и водное (промышленное и бытовое), применение пестицидов и удобрений, устройство свалок, захоронение отходов и т.д.
- пожары антропогенного происхождения.

Выделение перечисленных групп в процессе анализа удобно, потому что позволяет сразу же очертить круг возможных способов противодействия неблагоприятным факторам и разработать меры по преодолению их последствий. С этой точки зрения, по отношению к ООПТ, важно различать внешние и внутренние воздействия. Источник первых находится за пределами ООПТ, а вторые являются следствием происходящих на самой территории процессов или совершающихся на ней действий. Различия подходов, которые могут быть использованы для снижения степени воздействия факторов этих двух групп, вполне очевидны. В целом ясно, что наибольшими возможностями ООПТ располагают для противодействия внутренним антропогенным факторам, а не контролируемые являются внешние природные воздействия.

Анализ проявляющихся на ООПТ неблагоприятных воздействий заключается в выявлении -сдобных факторов, действующих на территории в настоящее время и/или действовавших в недавнем прошлом, последствия которых продолжают сказываться на состоянии природных и/или историко-культурных комплексов. Для каждого вида воздействий по возможности должны быть оценены:

- **характер и эффект воздействия**, является ли воздействие прямым или опосредованным, каким именно образом и на каких объектах оно проявляется, что в результате воздействия происходит в популяциях, сообществах и экосистемах;
- **сила воздействия**, которая может быть определена как *критическая* (при невозможном ущербе - исчезновении отдельных популяций, сообществ и т.д.), *значительная* (при очевидном и значительном ущербе, угрожающем существованию природных объектов, но в принципе восполнимом), *незначительная* (заметный ущерб, но не угрожающий существованию природных объектов и не нарушающий общий ход их нормального развития);
- **масштаб проявления воздействия**, по которому воздействия могут быть классифицированы как *повсеместные* (проявляющиеся на всей площади ООПТ), *широкие* (проявляющиеся на большей части ООПТ), *спорадические* (проявляющиеся на отдельных участках) и *локальные* (проявляющиеся в отдельных местах);
- **динамика силы и масштаба проявления** воздействия за последние годы (ослабевает, стабильна, усиливается);
- **сроки естественного восстановления природных объектов** после воздействия, при условии его прекращения, которые могут быть очень *длительными* (многие века и тысячелетия), *длительными* (до 200-300 лет), *средними* (до 100 лет), *краткими* (до 10 лет) и

очень *краткими* (до 2-3 лет).

Итогом проведенного анализа является ранжированный список негативных воздействий естественного и антропогенного характера, как внешних, так и внутренних, наиболее существенных для рассматриваемой ООПТ, а также перечень наиболее пострадавших и/или страдающих от них природных и/или историко-культурных комплексов и объектов.

1.5.2. Потенциальные угрозы

Угрозы - это негативные воздействия, с той или иной степенью вероятности, ожидаемые в будущем. Планируя деятельность ООПТ, нельзя обойтись без их хотя бы приблизительного анализа (прогноза), на основании которого должны быть выделены приоритетные направления деятельности ООПТ по сохранению ее природных и историко-культурных комплексов и объектов. Описанный выше анализ текущих и прошлых негативных воздействий дает возможность выявить необходимые действия и мероприятия по преодолению их последствий. Прогнозируя угрозы, мы получаем возможность планировать и некоторые превентивные меры.

Выявленные для территории угрозы (потенциальные негативные воздействия) анализируются по близкой к представленной в предыдущем разделе схеме, в соответствии с которой для каждого их вида должны быть определены:

- *характер и ожидаемый эффект воздействия* (см. выше);
- *вероятность проявления воздействия в ближайшем будущем (5-10 лет)*, по которой угрозы могут быть классифицированы как *почти неизбежные, весьма вероятные, маловероятные и почти невероятные*;
- *ожидаемая сила проявления* (см. выше);
- *ожидаемый масштаб проявления* (см. выше);
- *сроки естественного восстановления природных объектов*, при ожидаемой силе воздействия (см. выше).

В итоге должны быть выделены наиболее актуальные и потенциально значимые для ООПТ угрозы, с указанием тех объектов, на состоянии которых эти ожидаемые воздействия скажутся наиболее серьезным образом.

1.5.3. Объекты, находящиеся под наибольшей угрозой неблагоприятных факторов, и прогноз их состояния

Анализ проявляющихся на ООПТ негативных воздействий и ожидаемых угроз, позволяет выявить те природные и историко-культурные объекты и комплексы, которые в наибольшей степени подверглись действию негативных факторов и наиболее подвержены таковому в будущем, то есть **особо угрожаемые объекты**. Таковые необходимо выделить, прежде всего, из числа *особо ценных природных и историко-культурных объектов*, а также *объектов, определяющих их состояние*. Не менее важно оценить и степень угрозы для объектов, обладающих *познавательной ценностью, эстетической привлекательностью и рекреационной значимостью*, что важно с точки зрения возможности и оправданности их использования в образовательных и рекреационных целях. Особо угрожаемыми объектами могут быть:

- *популяции отдельных видов растений и животных и места постоянных массовых скопления животных*;
- *отдельные сообщества, экосистемы, ландшафтные единицы* (в том числе и культурные);
- *объекты неживой природы* (озера и родники, ледники, пещеры и иные карстовые формы и т. д.);
- *историко-архитектурные и археологические памятники*.

Для всех подобных объектов, выделенных в категорию особо угрожаемых, следует определить основные лимитирующие факторы, из числа выявленных негативных воздействий и угроз, а также постараться спрогнозировать динамику их состояния, при условии продолжающегося влияния негативных воздействий и реализации ожидаемых угроз. На следующих стадиях разработки менеджмент-плана это послужит основой для выделения приоритетов деятельности

по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и составлению соответствующих программ.

Отсутствие или нехватка данных, не позволяющие достаточно точно оценить степень угрозы для тех или иных особо ценных объектов и сделать более или менее удовлетворительные прогнозы их состояния, должны быть учтены при выделении приоритетных направлений научно-исследовательской деятельности.

Предложенная выше схема достаточно обширна и проведение полного анализа условий, особенностей и состояния ООПТ несомненно потребует значительной работы и существенных временных затрат. При этом, однако, следует учитывать, что однажды осуществленный подробный анализ в значительной степени будет сохранять свою актуальность на протяжении гораздо длительного времени, чем действие одного менеджмент-плана, рассчитанного на 5-7 лет. В первую очередь это касается природных условий и особенностей, существенные черты которых обычно не изменяются за подобные сроки. Таким образом, проделав один раз подобную работу, её основные результаты можно будет использовать не для одного, а для многих менеджмент-планов.

Кроме того, детальность проработки каждого из выделенных выше разделов анализа может варьировать, в зависимости от изначально известных общих особенностей ООПТ. Территории существенно различаются по своему природному разнообразию, богатству культурного наследия, сложности и значимости социально-экономических условий. На эти различия и следует ориентироваться при осуществлении описанного анализа, не стремясь к равномерному заполнению всех разделов предложенной схемы. Так, для обладающего богатым историко-культурным наследием национального парка, расположенного в хорошо освоенной, густонаселенной местности, особую значимость будет иметь анализ историко-культурных и социально-экономических особенностей, которым, в этом случае, и следует уделить основное внимание, тогда как его природные условия могут не требовать детального анализа. Напротив, для расположенных в отдаленных и мало затронутых цивилизацией районах заповедников, все усилия должны быть направлены на анализ их природных особенностей.

Глава 2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ

Для рационального и эффективного планирования деятельности ООПТ, прежде всего, необходимо установить ее **основные направления и приоритеты**, непосредственно связанные с **назначением, целями и основными функциями** охраняемой территории. Последние следуют из официального статуса ООПТ, определяемого действующим законодательством, региональными и национальными нормативными правовыми актами, международными соглашениями, договорами и конвенциями, а также следуют из действующего индивидуального Положения о данной ООПТ.

На основании названных документов и результатов анализа природной и социально-экономической значимости ООПТ, состояния ее природных и историко-культурных комплексов, а также наличия тех или иных видов угроз должны быть определены основные **стратегические направления деятельности ООПТ**, отвечающие ее основному назначению, природной и историко-культурной специфике и устанавливающие соотношение различных функций ООПТ в ее дальнейшем развитии. В рамках определенных стратегических направлений, с учетом проведенного предварительного анализа условий, особенностей и состояния ООПТ, а также с учетом существующих в обществе объективных потребностей, уточняются **приоритеты** для основных областей деятельности.

Стратегические направления деятельности ООПТ и приоритеты основных ее видов определяются на перспективу гораздо более длительную, чем обычные сроки среднесрочного планирования, и могут оставаться актуальными в течение неопределенно долгого времени. Соответственно, их определение представляет собой достаточно крупную самостоятельную задачу лишь при разработке первого плана. В последующем могут потребоваться лишь сравнительно небольшие корректировки, за исключением случаев существенных изменений организации ООПТ - ее перепрофилирования, существенного изменения территории и т.д. В связи с этим основные стратегические направления деятельности ООПТ целесообразно зафиксировать в индивидуальном Положении об ООПТ.

2.1. Стратегические направления деятельности ООПТ.

Стратегические направления деятельности ООПТ должны определять *соотношение* в ее развитии (т.е. относительную значимость) и **основные функции** главных областей этой деятельности, связанных с сохранением и восстановлением природных и историко-культурных комплексов, их мониторингом и изучением, обеспечением эколого-просветительской деятельности и деятельности по развитию туризма и рекреации.

Относительная значимость различных областей деятельности ООПТ для ее развития определяется ее официальным назначением и главными чертами территории и ее окружения.

Так, для удаленного и труднодоступного заповедника, на территории которого, в минимальной степени подверженной антропогенным воздействиям, представлен комплекс эталонных для региона экосистем, но отсутствуют какие-либо объекты особой эстетической или рекреационной значимости, основным направлением деятельности должно стать изучение и мониторинг состояния эталонных экосистем с целью выявления естественных изменений природных комплексов. Для расположенного в густонаселенном районе национального парка, обладающего множеством историко-культурных достопримечательностей и обширными рекреационными ресурсами, но не являющегося эталоном природной среды и не имеющего уникальных природных объектов, превалирующим направлением может стать развитие познавательного туризма и рекреации.

Основные функции ООПТ определяются задачами, наиболее актуальными для достижения целей ООПТ в конкретных условиях.

Например, в такой области деятельности, как сохранение природных комплексов, для одних ООПТ основной стратегией должна быть борьба с браконьерством, для других - регуляция численности какого-либо вида животных или иные биотехнические мероприятия, а для третьих - определенные политические действия, направленные на изменение ситуации вокруг ООПТ.

Кроме того, в качестве стратегических направлений деятельности ООПТ могут выделяться более конкретные специфические или традиционные для них задачи, связанные с особо редкими или особо ценными объектами - охрана и восстановление популяций отдельных редких видов или иных объектов и т.д.

Фиксируемые в менеджмент-плане стратегические направления деятельности ООПТ могут быть сформулированы, например, следующим образом: «осуществление мониторинга состояния эталонных экосистем такого-то региона», «восстановление естественных для данного региона экосистем с разработкой и апробацией соответствующих методов», «восстановление популяций какого-либо редкого вида», «обеспечение охраны популяций редких видов животных», «формирование экологического сознания и развитие экологической культуры населения прилегающей к ООПТ территории» и т.д.

2.2. Приоритеты деятельности по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов

Деятельность по сохранению и восстановлению природных²² и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ, включая непосредственную охрану ее территории, является основополагающей для всех особо охраняемых природных территорий. Задачами данной деятельности могут являться:

- 1. сохранение максимально возможного естественного биологического и ландшафтного разнообразия;**
- 2. сохранение целостности природных комплексов и естественного хода природных процессов;**
- 3. сохранение историко-культурного наследия территории,** включая традиционный уклад жизни коренного населения;
- 4. восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов;**

В качестве основных видов деятельности ООПТ, направленных на обеспечение реализации этих задач выделяются:

- *борьба с нарушениями установленного режима охраны и природопользования* (браконьерством, другими видами незаконного природопользования, несанкционированными посещениями территории и отдельных объектов, нарушениями правил пожарной безопасности и иных установленных правил поведения на ООПТ и т.д.);
- *осуществление специальных мер охраны по отношению к отдельным особо ценным природным или культурным объектам* (например, исчезающим «краснокнижным» видам, памятникам архитектуры и т.д.). Такими мерами могут быть организация постоянного, сезонного и пр. видов контроля за объектом, поддержание особого режима (зоны «абсолютного покоя» и т.д.) и т.п.;
- *информационное обеспечение установленного режима и специальных охранных мер,* включающее установку и поддержание аншлагов, указателей, различных специальных знаков, объявлений и т.д., а также ведение *разъяснительной работы* среди различных слоев местного населения, в том числе с использованием СМИ;
- *регулирование разрешенного на территории ООПТ и ее охранный зоны природопользования:* определение допустимых объемов изъятия, рекреационных и иных нагрузок, сроков проведения тех или иных мероприятий, выдача разрешительных документов и т.д.;
- *деятельность по предупреждению, обнаружению и тушению (при необходимости) лесных, торфяных, степных, тундровых и т.п. пожаров;*
- *деятельность по предупреждению и минимизации негативных последствий катастрофических явлений* (наводнений, засух, лавин, извержений вулканов, техногенных катастроф и т.д.), которая может заключаться в:
 - сооружении каких-либо защитных устройств (дамб, плотин и т.д.);
 - перемещении особо ценных объектов (например, архитектурных памятников) с целью

²² Широкий круг связанных с этим теоретических методических вопросов применительно к заповедникам подробно рассматривается в книге «Экология заповедных территорий России» (Соколов В.Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрина Г.Д. Под ред. ВЕ Соколова, В Н Тихомирова. – М.: Янус-К, 1997)

устранения угрозы их гибели вследствие природных катастроф;

- создании новых популяций редких видов, находящихся под угрозой исчезновения в результате вышеперечисленных природных явлений, и т.д.;

• **борьба с антропогенным загрязнением территории**, в том числе выявление источников загрязнения и применение соответствующих санкций, а также минимизация его негативных последствий;

• **поддержание естественного облика природных комплексов и исторически сложившегося облика историко-культурных комплексов**, в том числе культурных ландшафтов, которое может заключаться в осуществлении:

- режимного сенокоса и выпаса скота (для обеспечения сохранения естественного облика степных сообществ и т.д.);

- распашки земель и возделывания сельскохозяйственных культур;

- ландшафтных рубок леса, рубок ухода и санитарных рубок;

- регулирования численности животных;

- биотехнических мероприятий (подкормка, организация солонцов и т.д.), в том числе и направленных на обеспечение демонстрации животных посетителям ООПТ;

- поддержания определенного гидрологического режима водоемов;

- противодействия распространению инвазивных чужеродных видов, угрожающих природным комплексам территории;

- ремонта и содержания историко-культурных объектов;

- поддержания порядка на территориях (участках), испытывающих значительные рекреационные нагрузки (уборка мусора и т.д.);

- иных мероприятий, направленных на сохранение охраняемых объектов в естественном и/или исторически сложившемся состоянии;

• **восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов**, в том числе:

- рекультивация земель - восстановление естественного растительного покрова и/или гидрологического режима;

- реинтродукция и восстановление популяций отдельных видов растений и животных, исчезнувших с территории вследствие антропогенного воздействия;

- реставрация историко-культурных комплексов и объектов - памятников архитектуры и т.д.;

- восстановление культурных ландшафтов, имеющих историко-культурную ценность;

• **развитие щадящего природопользования**, не разрушающего окружающую среду и не истощающего природные ресурсы территории, обеспечивающего разумный компромисс между интересами охраны природы и историко-культурного наследия и социально-экономическими интересами окружающего региона.

Для каждой конкретной ООПТ могут быть установлены наиболее приоритетные задачи и виды рассматриваемой деятельности, в соответствии с ее условиями, особенностями и состоянием, анализируемыми в предыдущей главе.

Основным фактором, влияющим на определение приоритетных направлений деятельности конкретной ООПТ, является ее **статус** и вытекающие из него **цели и задачи**, существенным образом различающиеся у заповедников, национальных парков, заказников и ООПТ иных категорий. Исходя из официального статуса ООПТ, определяются основные черты и особенности **режима охраны и природопользования**, которые формулируются и конкретизируются в индивидуальном Положении об ООПТ. Возможные различия здесь достаточно очевидны. Так, в число приоритетных задач для национальных парков может попадать обеспечение демонстрации его посетителям биологического разнообразия, а в число наиболее актуальных видов деятельности - регулирование разрешенного природопользования, поддержание порядка на участках, испытывающих высокие рекреационные нагрузки и т.д., что может быть далеко не столь актуальным для большинства заповедников. Для заказников, основной задачей которых является

ся поддержание популяций охотничьих промысловых видов животных, особое значение могут иметь соответствующие биотехнические мероприятия и т.д.

Особую роль играет наличие у ООПТ того или иного международного статуса. Приоритетное значение приобретают виды деятельности и мероприятия, которые направлены на обеспечение сохранности тех объектов и особенностей территории, благодаря которым этот статус был ею получен. Так, например, если территория или какая-либо ее часть отнесены к Рамсарским угодьям, то одним из важнейших направлений деятельности становится сохранение именно водно-болотных комплексов.

Определенные подобным образом наиболее общие приоритетные направления деятельности по сохранению природных и историко-культурных комплексов, вытекающие из ее официального регионального, федерального и международного статуса, далее должны быть конкретизированы, с учетом:

а) природных условий и особенностей территории, в том числе и существующих негативных воздействий и угроз естественного характера, определяющих значимость и актуальность для данной ООПТ различных видов деятельности.

Так например, для заповедника «Остров Врангеля» не является актуальной организация борьбы с пожарами, которых там не бывает в силу климатических условий, но весьма существенна проблема регулирования численности интродуцированных копытных, которой в этом заповеднике и стоит уделять первостепенное внимание. В небольших степных заповедниках особое внимание должно уделяться поддержанию режима, необходимого для сохранения естественного облика степных сообществ, что может достигаться мероприятиями по сенокосению, контролируемому выпасу скота и т.д. В некоторых случаях актуальными могут быть и такие виды деятельности, как создание новых популяций особо редких видов, существованию которых угрожают какие-либо возможные катастрофические явления - оползни, наводнения и т.д.

б) наличия и состояния объектов историко-культурного наследия, в том числе исторически сформировавшихся антропогенных ландшафтов. Такие объекты могут требовать специальных мер охраны или поддержания их в состоянии, соответствующем их историческому облику.

Так, в некоторых национальных парках приоритетным направлением рассматриваемой деятельности может быть организация ведения традиционного сельского хозяйства или иных видов деятельности, с целью сохранения исторического облика традиционных культурных ландшафтов, регулярное проведение ландшафтных рубок, для поддержания исторически сформировавшегося облика ландшафтов и т.д.

в) социально-экономических условий на прилегающих территориях и в регионе, которые определяют характер и интенсивность **антропогенных нагрузок** на территорию, а также наличие тех или иных **угроз антропогенного характера**. Используя результаты соответствующего анализа, описанного в предыдущей главе, следует выявить наиболее существенные и актуальные для ООПТ виды деятельности по предотвращению негативных последствий, снижению антропогенных нагрузок и т.д., учитывая и то, какой эффект дадут те или иные действия в существующих социально-экономических условиях.

Для ряда ООПТ необходимо будет выделить в качестве основного приоритета организацию оперативной работы по борьбе с браконьерством; для недавно организованных территорий одним из несомненных приоритетов будет информационное обустройство (установка аншлагов, специальных знаков и т.д.), а также разъяснительная работа с местным населением. В промышленных районах на первое место может выйти борьба с различными видами загрязнения территории и восстановление деградированных естественных экосистем и т.д. При этом может быть детализирован каждый вид деятельности. Так, например, для уже упоминавшегося изолированного и лишенного регулярной транспортной связи заповедника «Остров Врангеля», в целях предотвращения несанкционированного посещения его территории, нет нужды организовывать патрулирование. Достаточно организовать слежение за перемещением воздушных и морских судов, которое возможно путем налаживания соответствующих контактов с диспетчерскими службами.

Обязательно должен быть учтен и состав местного населения - наличие различных групп, работа с которыми должна строиться по-разному и базироваться на различных принципах. Для одних групп населения доступ на ООПТ может быть полностью закрыт и обеспечение этого становится одним из приоритетов соответствующей деятельности. Для других, самих являющихся объектом сохранения (коренное и/или старожильческое население, являющееся носителем хозяйственных и культурных традиций) - наоборот, необходима поддержка традиционных видов деятельности, соответственно, приоритетом может быть обеспечение развития традиционного природопользования и т.д.

Очевидно, что подход к выделению и конкретизации приоритетных видов рассматриваемой деятельности должен быть комплексным, одновременно учитывающим все вышеназванные группы факторов и условий. Так, например, социально-экономические условия на прилегающих к ООПТ территориях могут определять общую актуальность борьбы с браконьерством, а особенности ее природных условий - его наиболее вероятные конкретные проявления (охота, рыбная ловля, сбор лекарственных растений и т.д.). Это позволяет определить более конкретные направления деятельности: охрану водоемов, мест произрастания ценных видов растений и т.д. И наоборот, анализ природных особенностей и состояния охраняемых объектов указывает на те из них, которые нуждаются в особых мерах по сохранению, а по результатам анализа социально-экономических условий можно определить, какими именно должны быть эти меры, в зависимости от того, что именно угрожает объектам.

Приоритеты деятельности по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов устанавливаются на достаточно длительные сроки, но могут меняться или корректироваться в связи с изменением статуса, площади или иных характеристик ООПТ, при существенных изменениях природных и/или социально-экономических условий, в связи с получением новых данных о состоянии природных и историко-культурных комплексов и т.д.

2.3. Приоритеты научно-исследовательской деятельности

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» государственные природные заповедники и национальные парки являются научно-исследовательскими учреждениями, в функции которых входит организация научных исследований, разработка и внесение научных методов охраны природы и экологического просвещения, осуществление экологического мониторинга.

Научно-исследовательская работа (НИР) на ООПТ представляет собой необходимый элемент их деятельности, обеспечивающий эффективную реализацию охраняемыми территориями своей основной функции - сохранения ландшафтного и биологического разнообразия и историко-культурного наследия. Получаемая в ходе научно-исследовательских работ информация используется в самих ООПТ для оценки и прогноза состояния охраняемых комплексов и объектов, разработки и корректировки мер по их охране и восстановлению, организации деятельности по экологическому просвещению и туризму, обоснования и оценки эффективности природоохранных мероприятий, экспертизы хозяйственных и иных проводимых на территории мероприятий.

Кроме того, научно-исследовательская деятельность ООПТ позволяет получать данные о естественном функционировании природных комплексов, подвергающихся минимальному антропогенному влиянию, а также о состоянии редких и уникальных природных (популяций редких видов, редких и уникальных сообществ и экосистем) и историко-культурных объектов, значительная часть которых сконцентрирована именно на ООПТ. Подобная информация нужна и должна использоваться не только в самих ООПТ, но и за их пределами, на региональном и федеральном уровнях. В частности, она необходима для проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проектировании и ведении хозяйственной деятельности, долгосрочного прогноза естественного изменения условий окружающей среды, оперативного прогноза неблагоприятных для здоровья человека и хозяйственной деятельности изменений окружающей среды, обеспечения принятия адекватных решений на региональном и федеральном уровнях. Ведущиеся в заповедниках многолетние наблюдения, охватывающие периоды в несколько десятков лет, позволяют выявить глобальные долговременные тренды изменений при-

родной среды и ее компонентов, представляющие интерес и значимость для всего мирового сообщества.

В основе организации научно-исследовательской деятельности ООПТ должна лежать система приоритетов, выработанная с учетом их природной и историко-культурной специфики, целей и реальных потребностей самой ООПТ, а также объективных потенциальных потребностей регионального и федерального уровней. Подобные приоритеты должны быть выделены для каждой из трех составляющих НИР - инвентаризации, мониторинга и проблемных исследований. Основой для оценки приоритетности тех или иных направлений научно-исследовательской деятельности должны служить материалы глав 2-4, а также потребности ООПТ, выявленные в ходе определения приоритетов и анализа прочей ее деятельности.

Инвентаризация - обязательный компонент научно-исследовательской работы, создающий необходимую основу для остальных ее составляющих, управления заповедной территорией и эколого-просветительской деятельности, задача которого состоит в оценке компонентов разнообразия природно-территориальных и характеристике историко-культурных комплексов ООПТ. Результаты инвентаризационных работ могут прямо использоваться на региональном, федеральном и международном уровнях (оценка биоразнообразия, кадастры и т.д.). Инвентаризация включает в себя инвентаризацию биоты (флоры и фауны), сообществ и экосистем, почв, ландшафтов и их морфологических частей, редких и уникальных или требующих особого внимания природных объектов, историко-культурных объектов, а также тематическое (геоботаническое, почвенное, геоморфологическое, историко-культурное и т.д.) картографирование.

К приоритетным инвентаризационным работам, которые должны составлять обязательный минимум для каждой ООПТ, и выполнение которых является одной из основных задач для новых ООПТ, следует отнести²³:

- составление аннотированных списков видов сосудистых растений, позвоночных животных, фоновых семейств доминирующих отрядов беспозвоночных животных;
- составление кадастров редких, уникальных и требующих особого внимания объектов живой и неживой природы, мест обитания редких видов животных и растений, культурно- исторических объектов;
- геоботаническое, почвенное (или ландшафтное), земле- и/или лесоустроительное, историко-культурное (для национальных парков) картографирование.

Помимо этих, общих для всех ООПТ, позиций, к числу приоритетных инвентаризационных работ относятся:

- составление аннотированных списков видов животных и растений, имеющих особую значимость и/или особенно высокое разнообразие в тех природных условиях, где расположена ООПТ (мхи и лишайники в тундровой зоне);
- картографирование природных компонентов, имеющих особое значение в тех природных условиях, где расположена ООПТ (например, мерзлотных явлений и процессов в тундровой зоне), и историко-культурных явлений и объектов, определяющих соответствующую специфику территории.

На основании приведенной схемы для ООПТ выявляются конкретные направления работ инвентаризационного характера, приоритетность которых определяется природной и историко-культурной спецификой территории.

Мониторинг - основной вид научной деятельности ООПТ, заключающийся в ведении непрерывных многолетних наблюдений за состоянием природных и историко-культурных комплексов ООПТ, их отдельных компонентов и определяющих это состояние факторов, в заповедниках осуществляющийся в рамках программы «Летопись природы». Целями мониторинга являются получение оперативной информации о текущем состоянии названных объектов и

²³ Здесь и далее приоритеты НИР приводятся по документам «Основные направления развития и организации деятельности государственных природных заповедников Российской Федерации на период до 2010 года» (Москва, 2001) и «Стратегия управления национальными парками России» (Москва, 2002) с некоторыми изменениями и дополнениями

факторов, выявление закономерностей их динамики, а также прогноз их будущего состояния. Особая значимость ведения многолетних рядов наблюдений за состоянием природных комплексов ООПТ заключается в том, что они могут отражать изменения природной среды, происходящие без прямого воздействия хозяйственной деятельности.

К числу общих приоритетных направлений мониторинга на ООПТ (в заповедниках, подлежащих обязательному включению в программу «Летописи природы») относятся:

- наблюдения за изменениями **уровня биоразнообразия и качественного состава биоты** в первую очередь позвоночных животных и сосудистых растений;
- наблюдения за **состоянием популяций**:
 - *редких и исчезающих видов растений и животных*, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Красный список МСОП, региональные Красные книги и списки;
 - *узких и локальных эндемиков*;
 - видов растений и животных, имеющих высокую *экономическую* (охотничье-промысловые виды животных, лекарственные и пищевые растения и т.д.) или *социальную* (эпидемиологически значимые виды и др.) значимость;
 - видов, особо *уязвимых* в силу образования ими массовых скоплений (колониальные птицы, морские млекопитающие и т.д.);
 - видов, влияющих на состояние всех вышеперечисленных категорий;
- наблюдения за **состоянием сообществ и экосистем**²⁴:
 - являющихся *эталонными* для природного региона, в котором расположена ООПТ, и определяющих ее *природную специфику* или *эстетическую ценность*;
 - особо **редких и уникальных**, в том числе реликтовых;
 - играющих ключевую роль для выживания редких видов животных и растений;
 - представляющих наибольший интерес с точки зрения рекреации;
- наблюдения за состоянием уникальных, редких и особо интересных объектов неживой природы (карстовых форм, вулканических проявлений, ледников, термальных и минеральных источников, выходов редких горных пород и т.д.);
- наблюдения за **абиотическими явлениями**, определяющими состояние вышеназванных объектов неживой природы, популяций, сообществ и экосистем;
- наблюдения за состоянием комплексов и объектов, обладающих наибольшей **исторической и культурной ценностью**;
- *продолжение многолетних наблюдений* за любыми иными объектами и явлениями, проводящихся на ООПТ более 10 лет, при соблюдении единства места, сроков и методики сбора данных, получаемые в результате которых многолетние ряды данных могут быть отнесены к национальному достоянию.

Процедура определения приоритетных для ООПТ объектов мониторинга заключается в **составлении их списка**, в соответствии с приведенной выше схемой и на основании анализа природных и историко-культурных условий и особенностей территории, и *ранжировании* этого списка по значимости (степени приоритетности). При этом помимо очевидных критериев (большая или меньшая категория редкости, большая или меньшая степень эталонности и репрезентативности и т.д.) должны обязательно учитываться следующие обстоятельства:

- наличие оказывающих влияние на объект *негативных воздействий* и их сила: чем больше негативных факторов влияет на объект и чем больше их суммарная сила, тем выше его приоритет;
- наличие **угроз**, вероятность их проявления и прогнозируемая сила воздействия: чем больше число угроз, выше вероятность их проявления и больше ожидаемая сила воздействия, тем выше приоритет;

²⁴ Помимо прочих параметров, состояние сообществ и экосистем может достаточно полно характеризоваться состоянием популяций *видов-эдификаторов* (ключевых видов) и *видов-индикаторов*, если таковые известны

- содержание программ мониторинга *других ООПТ* региона и страны в целом: из равноценных во всех отношениях объектов, наиболее приоритетными должны быть те, наблюдения, за состоянием которых ведутся во многих ООПТ²⁵.

Сравнение потенциальных объектов мониторинга по воздействию негативных факторов и наличию угроз осуществляется на основании материалов главы 1, использование же последнего сравнительного показателя требует знакомства с действующими программами мониторинга других ООПТ.

Проблемные исследования. В соответствии с основными задачами ООПТ, тематика исследований, реализующихся в них за счет средств федерального бюджета, должна ограничиваться прикладными направлениями, связанными с проблемами сохранения биологического разнообразия и историко-культурного наследия, экологического нормирования и экологического мониторинга, а обязательным итогом исследований должны быть практические рекомендации по развитию, совершенствованию и внедрению на разных уровнях мер по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и объектов.

В общем виде, наиболее приоритетными для ООПТ следует считать **прикладные исследования**, направленные на:

- разработку и совершенствование методов инвентаризации и мониторинга;
- выявление норм состояния природной среды и уровней допустимых воздействий (в том числе рекреационных) на природные комплексы;
- выявление существующих и потенциальных угроз сохранению природных и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ, причин негативных тенденций в их динамике, прогноз возможных последствий;
- разработку и совершенствование мер сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов;
- организацию и информационное обеспечение экологического просвещения и туризма.

Кроме того, к числу приоритетных для ООПТ направлений НИР могут быть отнесены и **фундаментальные исследования**, если они направлены на:

- изучение малоизученных редких и уникальных природных (редкие виды животных и растений, редкие реликтовые сообщества и т.д.) и историко-культурных объектов (уникальные археологические памятники и др.), а также редких и уникальных природных процессов, при условии, что данные объекты и явления отсутствуют или малодоступны для изучения на неохраняемых территориях, или же наличие режима охраны является одним из условий проводимого исследования.

Приведенная схема является достаточно общим ориентиром, а конкретная тематика актуальных исследований и приоритетность ее различных направлений определяются для конкретных ООПТ с учетом:

- **потребностей ООПТ** в научных разработках и рекомендациях по совершенствованию различных видов основной деятельности - мониторинга, сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов, организации службы охраны, экопросвещения и экотуризма;
- относительной **экологической** или **историко-культурной ценности** изучаемых объектов, процессов и явлений;
- относительной **подверженности** объектов исследований проявляющимся на ООПТ **негативным воздействиям**, наличия угроз, вероятности их проявления и предполагаемой значимости;
- **значимости** потенциальных объектов и явлений для фундаментальной науки.

Соответственно, при определении приоритетных направлений исследовательской деятельности на ООПТ должны учитываться данные не только глав, в которых анализируются природные и историко-культурные условия и особенности территории, негативные воздействия

²⁵ Подобный подход призван гарантировать большую координацию деятельности разных ООПТ и обеспечить наиболее полную информацию о наблюдающихся на них природных и прочих объектах. Однако названный принцип не должен работать против организации мониторинга за специфичными для территории или крайне редкими на других ООПТ объектами

и угрозы, но также и выявленные приоритеты деятельности по сохранению природных и историко-культурных комплексов, мониторингу их состояния, экопросвещению и экотуризму, равно как и результаты анализа текущей деятельности ООПТ по этим направлениям. Целесообразно активное привлечение к процессу определения приоритетных направлений НИР сотрудников службы охраны ООПТ и подразделений, занимающихся экопросвещением, рекреацией и туризмом.

2.4. Приоритеты деятельности по экологическому просвещению, развитию туризма и рекреации

Эколого-просветительская работа является одной из трех составляющих основной деятельности ООПТ. Ее значимость и объем значительно варьируют в зависимости от вида ООПТ, сложившихся в стране и регионе условий и социально-экономического окружения. В последние годы роль эколого-просветительской деятельности заметно возросла, она имеет ярко выраженный социальный заказ и значительный позитивный отклик на местном, региональном, общероссийском и международном уровнях. Однако часто при организации и планировании деятельности ООПТ эта роль по-прежнему недооценивается. Иногда неверно определяются средства и методы работы для достижения поставленных целей и задач. Например, грамотная работа с местным населением в некоторых случаях может значительно более успешно решать задачи сохранения природных комплексов, чем борьба с браконьерством, отдельные виды экологического мониторинга может успешно осуществлять местное население и т.п. Поэтому, при определении приоритетов эколого-просветительской деятельности необходимо еще раз вспомнить общие цели и задачи ООПТ и определить роль и место в их решении эколого-просветительской работы, а также ее координации с другими направлениями деятельности.

Основными задачами эколого-просветительской деятельности, значимыми для существования и развития ООПТ, являются²⁶:

- 1. обеспечение понимания и поддержки деятельности ООПТ различными группами общества и широкими слоями населения;**
- 2. формирование благоприятного социального окружения;**
- 3. популяризация основных достижений ООПТ;**
- 4. повышение роли и значимости ООПТ;**
- 5. формирование социального заказа на продукцию основной деятельности ООПТ;**
- 6. привлечение дополнительных средств;**
- 7. формирование корпоративной культуры.**

В качестве основных видов деятельности ООПТ, направленных на обеспечение реализации этих задач, выделяются:

- *Работа со средствами массовой информации*

Следует расположить по значимости следующие аспекты этой деятельности:

- уровень СМИ: общероссийский, региональный, местный;
- вид СМИ: телевидение, радио, периодический издания, Интернет;
- масштабы работ (целесообразность привлечения профессионалов, формирования особого подразделения и т.п.).

- *Рекламно-издательская деятельность*

Здесь следует определить наиболее важные виды выпускаемой продукции, рациональность использования привлекаемых ресурсов, актуальность тематики, приоритетные способы распространения, целесообразность создания единого стиля ООПТ и т.д.

- *Создание кино- и видеопродукции*

Основное внимание уделяется актуальности тематики и спроса на кино- и видеопродукцию со

²⁶ Кроме того, в стратегических и нормативных документах определены общие задачи эколого-просветительской деятельности, значимые для системы ООПТ в целом (Концепция, 1998 г., Основные направления, 2001, Рекомендации, 1999, Стратегия, 2002), однако при разработке менеджмент-плана, в первую очередь, важно учитывать задачи, стоящие перед конкретной ООПТ.

стороны различных групп общества, а также определяются оптимальные средства передачи информации (документальные, художественные сюжеты, видеоролики, рекламные материалы и т.п.). Уровнем спроса определяется целесообразность привлечения собственных средств ООПТ на эти цели: приобретение оборудования, обучение специалистов, формирование киноvideо-архива и др.

- *Музейное дело, организация визит-центров, стационарных, временных и передвижных экспозиций*

Одна из традиционных и действенных форм работы с посетителями. Серьезной проблемой является ее затратность. Поэтому при определении важности организации того или иного вида экспозиций важно соотнести ожидаемые результаты (количество посетителей, актуальность, периодичность обновления информации, качество оформления и т.п.) с необходимыми затратами, а затем выбрать оптимальный вариант. В некоторых случаях предпочтение следует отдать размещению нескольких экспозиций или небольших визит-центров в разных местах одному «солидному» музею природы (и наоборот). Избранные предпочтения могут носить «временный» характер и относиться к конкретному периоду планирования деятельности или этапу реализации плана.

- *Экологические экскурсии и познавательный туризм*

Значимость данного направления деятельности для ООПТ определяется наличием привлекательных природных и историко-культурных объектов и комплексов, их доступностью (в том числе режимной), возможностью обеспечения сохранности, значительным информационным, эстетическим, эмоциональным потенциалом. При определении целесообразности и приоритетов развития познавательного туризма на территории ООПТ учитывается наличие интереса со стороны различных групп общества (в том числе местного населения, вовлекаемого в сферу обслуживания туристов), уровень развития инфраструктуры, соотношение затрат и доходов, потенциальный спрос. Определяются наиболее привлекательные виды познавательного туризма (конный, пеший, водный и др.), оптимальные маршруты, с учетом возможностей использования сопредельных территорий, охранных и буферных зон, пропускная способность территории (приемлемая численность и состав групп). Не следует забывать и о зонах абсолютного покоя на территориях ООПТ и необходимости их сохранения. Если развитие туристической деятельности угрожает их неприкосновенности и невозможно обеспечить качественную охрану таких участков (или это потребует значительных затрат), следует изначально лимитировать туристические потоки. В этом случае более оправдана работа с немногочисленными «элитными» группами, а в некоторых случаях и отказ от развития этого вида деятельности.

- *Формирование, регулирование и информационное обеспечение рекреационных потоков*

В определении значимости и приоритетов этого вида деятельности много общего с предыдущим направлением. Специфика, которую необходимо при этом учитывать состоит в следующем:

- большую часть рекреационных потоков составляют местные жители, живущие в непосредственной близости от ООПТ и претендующие на право такого использования территории;
- эти группы посетителей не организованы и ориентированы на традиционный отдых (пикники, семейные праздники и т.п.), а не на восприятие информации и познавательный процесс;
- зачастую совмещают посещение территории с традиционным природопользованием (сбор ягод, грибов, лов рыбы и т.п.).

Однако в целом эта группа посетителей чрезвычайно важна для решения стоящих перед ООПТ задач, изложенных выше, а, следовательно, при наличии значительных рекреационных потоков работа с ними должна стать одним из приоритетных направлений деятельности.

- *Работа со школьниками*

Важнейшее направление деятельности всех категорий ООПТ. При определении приоритетов внутри направления важно выявить (и по возможности распределить по значимости) оптимальные формы и методы работы с конкретными группами школьников, в том числе:

- организация и проведение детских экологических лагерей и экспедиций;
- организация работы школьных лесничеств;

- создание и организация работы (в том числе, полевых практик и экспедиций) детских экологических и юннатских кружков;
- проведение школьных экскурсий, в том числе на территории ООПТ;
- проведение тематических занятий со школьниками;
- организация конкурсов, викторин, олимпиад, конференций;
- привлечение школьников к участию в экологических праздниках и акциях.

- *Взаимодействие с учительским корпусом и органами образования*

В некоторых случаях серьезную работу со школьниками невозможно обеспечить силами штатных сотрудников ООПТ. Например, в случае, когда ООПТ расположена в густонаселенном районе и количество школьников, с которыми необходимо работать, неадекватно возможностям ООПТ. В таких случаях приоритетным направлением ее деятельности должна стать работа с учителями и органами образования. Это значительно повышает охват и эффективность такой работы, способствует повышению квалификации преподавателей в области охраны природы и заповедного дела, развитию отношений ООПТ с учебными заведениями, воспитанию и закреплению кадров. При этом нужно выбирать и согласовывать с преподавателями наиболее приемлемые и актуальные формы работы, в частности:

- организацию и проведение тематических семинаров и методических консультаций для учителей, в первую очередь, для преподавателей биологии, экологии, географии и краеведения;
- участие в организации и проведении курсов повышения профессиональной квалификации преподавателей;
- предоставление школам справочной и иной специальной литературы по вопросам охраны биологического и ландшафтного разнообразия и заповедного дела;
- оказание содействия в оборудовании тематических школьных классов, а также предоставление материалов (фотографий, слайдов, видеофильмов и т.д.) для иной наглядной информации.

- *Экологические праздники и акции*

Один из наиболее эффективных способов привлечения внимания к деятельности и проблемам ООПТ, максимально учитывающий психологию населения, «приученного» в предыдущий период истории страны к такому способу самовыражения и эмоциональной отдачи. Подобные мероприятия находят отклик не только у широких слоев населения, но и в органах государственной власти, местного самоуправления, привлекают потенциальных спонсоров. При этом важно выяснить, какие именно праздничные мероприятия вызывают наиболее сильный отклик в регионе, и не расплываться на организацию многочисленных праздников и акций, а с максимальной отдачей провести несколько, сделав их традиционными. В их числе могут быть праздничные природоохранные мероприятия, в том числе массовые, приуроченные:

- к официальным календарным природоохранным датам (Всемирный день охраны окружающей среды, День работников леса и др.);
- к праздничным датам, объявленным природоохранными государственными и общественными организациями, в том числе международными (Всемирный день защиты животных, День птиц, День Земли, День водно-болотных угодий, "Марш парков", Дни защиты от экологической опасности и др.);
- к юбилеям ООПТ и иным событиям, важным для развития пропаганды природоохранных в регионе.

Кроме того, важно постепенно переносить нагрузку по организации и проведению ставших традиционными праздников и акций на инициативные группы населения, оставляя за ООПТ идеологическую и смысловую составляющую. Таким образом, в число приоритетов может войти не проведение конкретных праздников и акций, а формирование природоохранной идеологии в регионе и создание максимально положительного имиджа ООПТ.

Для каждой конкретной ООПТ могут быть установлены наиболее приоритетные задачи/виды рассматриваемой деятельности, из числа приведенных выше, в соответствии с ее условиями, особенностями и состоянием, анализируемыми в предыдущей главе, а также в конкретный период времени. Основопологающим моментом при определении приоритетных направлений рассматриваемой деятельности для конкретной ООПТ является ее **статус** и вытекающие из

него **цели и задачи**, существенным образом различающиеся у заповедников, национальных парков заказников и иных категорий ООПТ.

Также для определения приоритетов эколого-просветительской деятельности важно выявить ключевые группы населения из других слоев общества, наиболее влияющие на состояние и развитие ООПТ. Остальные, по возможности, ранжировать по значимости (на настоящий момент и в будущем). После этого следует определить методы и основные направления деятельности наиболее эффективные в работе с каждой из этих групп. Общая схема определения приоритетов эколого-просветительской деятельности ООПТ может выглядеть так, как представлено на рис.3.

Показанные на схеме приоритеты для особо охраняемых природных территорий, сгруппированных по степени и характеру посещаемости, не означают, что остальные направления эколого-просветительской деятельности развивать не требуется. Однако в первую очередь необходимо обратить внимание и развивать наиболее значимые направления.

Так, на практике встречаются ООПТ, развившие бурную деятельность в области экологического просвещения, тратящие немало сил и средств на ее организацию и имеющие прекрасную отчетность, однако мало продвинувшиеся на пути решения стоящих перед ними задач. В частности, в регионе бывает сформировано отчетливо негативное отношение к данной ООПТ, процветает браконьерство, предпринимаются попытки сократить или использовать территорию и т.п. Такие примеры свидетельствуют о плохо продуманной стратегии эколого-просветительской деятельности и неверно определенных приоритетах.

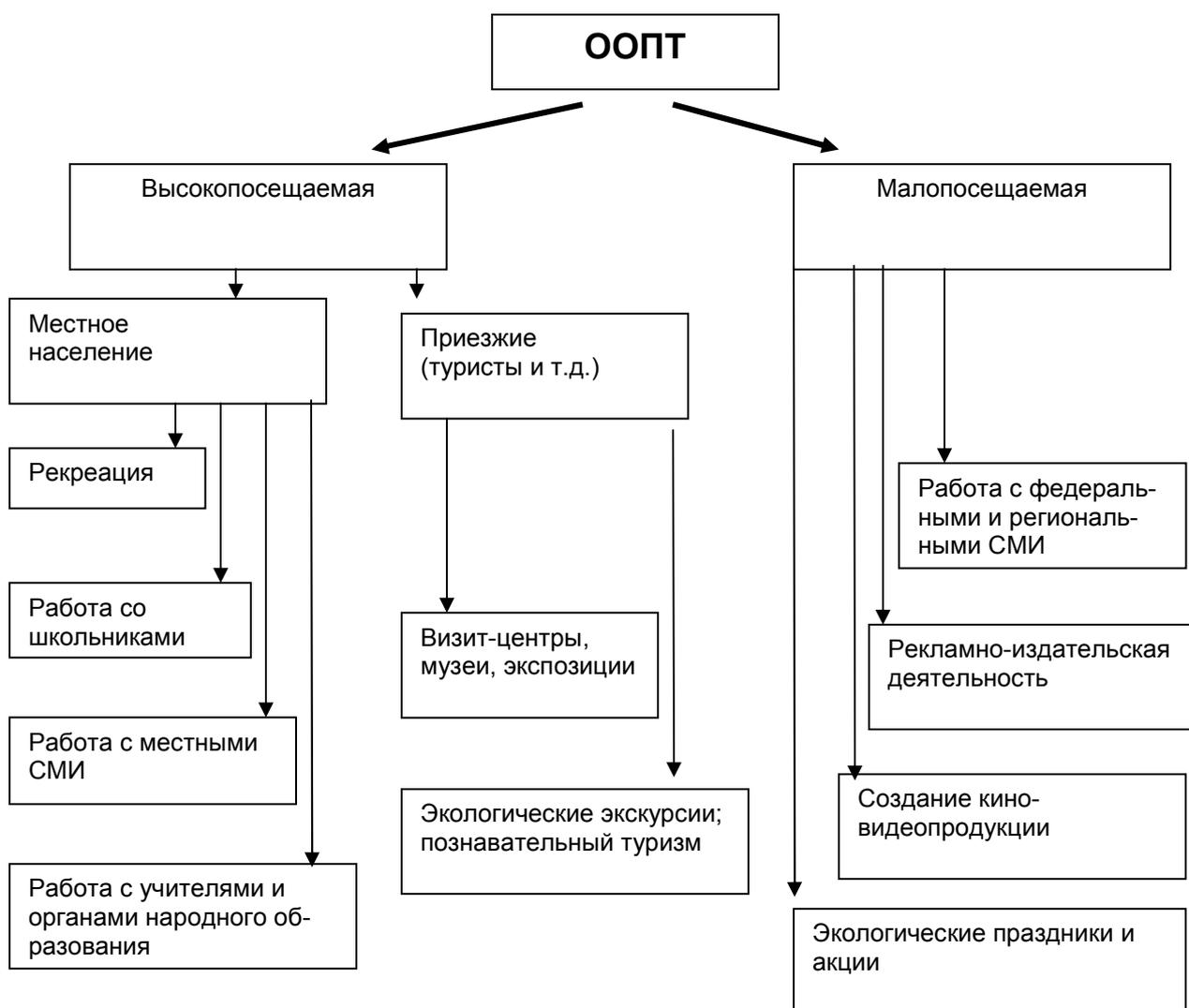


Рисунок 3. Общая схема определения приоритетов эколого-просветительской деятельности ООПТ

Глава 3. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕКУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ ООПТ

В настоящей главе необходимо представить результаты анализа и оценки эффективности текущей деятельности и основных особенностей организации ООПТ. При этом оцениваются основные виды деятельности, включая финансово-хозяйственную, и, кроме того, рассматриваются на предмет их эффективности, территориальное устройство и структура организации ООПТ, которыми во многом определяются результаты текущей деятельности.

Общепринятой системы критериев и методов оценки эффективности менеджмента ООПТ не существует. Ныне действующий Примерный план проверки деятельности государственного природного заповедника²⁷ можно рекомендовать в качестве основы, которую необходимо использовать с учетом специфики конкретной ООПТ и условий ее деятельности в определенный период времени. Всемирной комиссией по охраняемым территориям МСОП (IUCN WCPA) предложена общая Схема оценки эффективности менеджмента ОПТ²⁸, а WWF - Методика быстрой оценки эффективности и определения приоритетов управления системами ОПТ²⁹.

Все указанные системы оценки эффективности менеджмента учитывают, в основном, интересы вышестоящих уровней управления (регионального, национального, международного) или имеют своей целью сравнительную оценку менеджмента различных ООПТ и их систем. В настоящее время Представительством МСОП - Всемирного Союза Охраны Природы для России и стран СНГ разрабатывается методика детальной оценки эффективности управления отдельными ООПТ с целью ее адаптации. Аналогичные методики в последние годы созданы и используются и в других странах. При оценке эффективности деятельности конкретной ООПТ любые рекомендуемые и даже общепринятые схемы, методы и критерии должны использоваться с учетом специфики целей, задач и условий этой ООПТ.

3.1. Анализ и оценка эффективности основных видов деятельности

Оценка эффективности текущей деятельности ООПТ - основа для разработки планов и программ ее дальнейшего развития. Анализ эффективности существующей системы управления в целом и каждого из направлений деятельности в частности должен выявить соответствие этой деятельности основным целям и задачам ООПТ, установить ее достижения и недостатки, а также причины последних, и в результате ответить на вопрос: что в существующей системе управления нужно и можно менять? Общая схема анализа и оценки эффективности отдельных видов деятельности ООПТ приведена на рисунке 4.

Критериями эффективности деятельности ООПТ должны быть ее *соответствие установленным стратегическим направлениям и основным приоритетам, наличие позитивных результатов*, обеспечивающих решение вытекающих из этих направлений и приоритетов задач, а также их *качество*, то есть соответствие результатов существующим стандартам.

Если разрабатываемый менеджмент-план не является первым для ООПТ, то оценка эффективности ее деятельности, в основном, сводится к анализу результатов реализации предшествующего плана, сопровождаемому повторным анализом соответствия сформулированных в нем задач основным направлениям и приоритетам деятельности ООПТ.

При реализации первой в истории ООПТ попытки создания средне- или долгосрочного плана развития, оценить эффективность организации и деятельности можно только сопоставляя её с выделенными стратегическими направлениями и приоритетами деятельности, вытекающими из действующей нормативно-правовой базы, индивидуального положения о данной ООПТ, результатов анализа ее природных, историко-культурных и социально-экономических условий

²⁷ Примерный план проверки деятельности государственного природного заповедника Минприроды России. Утвержден Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ 5.04.94. -В Сборнике руководящих документов по заповедному делу. Сост. В.Б. Степаницкий. М.: ЦОДП, 2000

²⁸ Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas. Hocking, M., Stolton, S. and Dudley N. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 2000.

²⁹ Ervin, J. 2001. Rapid Assessment and Prioritization Methodology for Protected Areas System. WWF International, Gland, Switzerland

и особенностей, выявления влияющих на территории негативных воздействий и существующих угроз.



Рисунок 4. Схема анализа эффективности деятельности

При этом для каждого из направлений деятельности ООПТ необходимо *предварительно сформулировать условия, при которых она может считаться достаточно эффективной.*

Наиболее важной составляющей рассматриваемого анализа является установление **причин выявленной недостаточной эффективности деятельности** ООПТ в целом или в отдельных направлениях. Эти причины должны быть тщательно проанализированы, сформулированы и классифицированы, поскольку их перечень служит фактической основой для разработки будущих или коррекции существующих планов развития деятельности ООПТ. Причины эти могут быть отнесены к одной из трех категорий:

- а) *организационные*, связанные с отсутствием определенного принятого порядка выполнения тех или иных работ, недостатком общих или индивидуальных положений, регламентирующих деятельность, недостатком координации между структурными подразделениями ООПТ, неверно определенными приоритетами и стратегическими направлениями деятельности, слабым ее взаимодействием со сторонними организациями и т.д.;
- б) *кадровые*, выражающиеся в недостатке персонала, отсутствии или недостатке сотрудников определенной специальности, недостаточном уровне квалификации той или иной части персонала, проблемах с привлечением сторонних специалистов, волонтеров и т.д.;
- в) *материально-финансовые*, заключающиеся в нехватке или отсутствии необходимых для

эффективной деятельности материальных (оборудование, снаряжение, помещения, транспорт и т.д.) и денежных средств³⁰.

Из сказанного вытекает общая схема анализа и оценки эффективности того или иного вида деятельности ООПТ, включающая три последовательных шага:

1. Формулирование условий, при которых анализируемая деятельность может считаться эффективной (с обязательным учетом предыдущего плана развития, если таковой имелся);
2. Сопоставление результатов текущей деятельности со сформулированными выше условиями; выявление несоответствий и недостатков;
3. Установление причин выявленных несоответствий и недостатков.

В дальнейшем, на основании результатов этого анализа, можно будет предусмотреть меры по устранению выявленных причин недостаточной эффективности и/или их последствий, а также пути и механизмы реализации этих мер, что и является основным содержанием разрабатываемого менеджмент-плана. Особое внимание, при выявлении причин недостаточной эффективности различных видов деятельности, следует уделять тем из них, которые прямо связаны с особенностями территориального устройства и структуры организации ООПТ. Они должны быть обобщены в соответствующих разделах настоящей главы (см. ниже).

3.1.1. Сохранение и восстановление природного разнообразия и историко-культурного наследия

В настоящем разделе анализируется деятельность ООПТ, связанная с охраной территории и реализующимися мерами по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и объектов. Необходимо оценить соответствие этой деятельности установленным приоритетам, дать оценку успешности решения стоящих перед ООПТ задач в данной области, а также выявить причины недостаточной эффективности работы, если таковая будет установлена в процессе анализа.

При анализе рассматриваемой деятельности полезно использовать форму годового отчета директора ГПЗ и НП, а также схему, изложенную в «Примерном плане проверки деятельности государственного природного заповедника» (Сборник руководящих документов по заповедному делу. М.: ЦОДП, 2000). Однако нужно иметь в виду, что схема нацелена в основном на оценку выполнения должностными лицами своих обязанностей и выявление формальных количественных показателей (численность сотрудников отдела охраны, число составленных протоколов и т.д.), которые в большинстве случаев недостаточны для оценки реальной эффективности деятельности. Тем не менее, собираемые по упомянутой схеме данные необходимы для полноценного анализа деятельности. Деятельность целесообразно анализировать за период не менее 5 лет.

В целом, с учетом основных задач и функций ООПТ, деятельность по сохранению и восстановлению природного разнообразия и историко-культурного наследия может считаться достаточно эффективной, при следующих условиях:

- установленный для ООПТ режим охраны и меры по его поддержанию обеспечивают отсутствие значимого ущерба природным и историко-культурным комплексам и объектам со стороны поддающихся контролю негативных факторов;
- обладающие особой ценностью природные комплексы и объекты и все составляющие культурного наследия, не способные к самостоятельному устойчивому существованию и развитию в современных условиях, поддерживаются, благодаря специальным мерам, в состоянии, соответствующем их природному или историческому облику;

³⁰ К установлению причин выявленных недостатков следует относиться как можно более аккуратно, пытаясь выявить реальные, а не видимые формальные причины, так чтобы быть уверенными в том, что их устранение действительно способно исправить ситуацию и могло бы правильно сориентировать в поиске путей решения существующих проблем. Так, если не удастся найти специалиста для выполнения каких-либо необходимых видов работ на ООПТ, то это кадровая причина. Если же специалист такой известен и согласен работать, но ему нечем заплатить, то это, очевидно, относится к категории материально-финансовых причин. Соответственно, совершенно различными должны быть действия по исправлению создавшейся ситуации.

- успешно проводятся работы по восстановлению представляющих особую ценность, нарушенных и деградировавших природных комплексов и их отдельных компонентов, историко-культурных объектов и прочих составляющих культурного наследия.

В соответствии с этим, в ходе настоящего анализа необходимо рассмотреть и оценить:

1. *эффективность существующего режима охраны территории и мер по его поддержанию;*
2. *полноту, адекватность и эффективность мер по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов;*
3. *полноту, адекватность и эффективность мер по сохранению и восстановлению историко-культурного наследия.*

Эффективность существующего режима охраны территории и мер по его поддержанию

Анализ деятельности по охране территории с целью оценки ее эффективности и выявления имеющихся слабых сторон должен дать ответы на следующие вопросы³¹:

- соответствуют ли общие используемые формы организации оперативной работы по борьбе с нарушениями установленного режима (кордонная служба, опергруппы и принципы их работы и т.д.) характеру существующих угроз;
- адекватно ли существующим угрозам распределение сил и средств охраны в пространстве и во времени, то есть учитываются ли в достаточной степени пространственные различия территории по степени их угрожаемости, привлекательности для нарушителей и т.д. и аналогичные сезонные различия;
- насколько успешно удается предотвращать и пресекать несанкционированное посещение территории, в том числе и с целями незаконного природопользования; какова динамика подобного рода нарушений;
- насколько существенен ущерб, наносимый природным комплексам, популяциям отдельных видов, объектам неживой природы браконьерством, незаконными заготовками древесины, незаконным сбором грибов, ягод, лекарственных растений, минералов и образцов горных пород и т.д. какова динамика подобного ущерба за последние годы;
- насколько существенен ущерб, наносимый природным комплексам разрешенными видами природопользования;
- насколько успешно удается поддерживать существующий режим и правила поведения на территории ООПТ; насколько часты и опасны случаи нарушения правил противопожарной безопасности, иных правил поведения на ООПТ; какова динамика подобного рода нарушений;
- насколько эффективен контроль за разрешенным на территории природопользованием, имеют ли место случаи нарушения установленных правил;
- привлекаются ли нарушители установленного режима к соответствующей ответственности проводится ли специальная работа по обеспечению соответствующих санкций в отношении нарушителей и насколько успешно;
- адекватны ли устанавливаемые объемы разрешенного изъятия, рекреационных нагрузок, сроки проведения различных мероприятий; используются ли современные и совершенные методы их определения;
- насколько эффективно удается предотвращать, своевременно обнаруживать и ликвидировать лесные и прочие пожары, способные нанести значимый ущерб охраняемым комплексам;
- организована ли соответствующая существующим угрозам охрана историко-архитектурных

³¹ Традиционно главным показателем успеха деятельности охраны ООПТ продолжает считаться количество задержанных нарушителей, составленных протоколов, изъятого оружия, по принципу «чем больше, тем более эффективна работа»; статистика по нарушениям, протоколам, изъятому оружию совершенно необходима для оценки деятельности охраны, но сама по себе, без анализа конкретной ситуации, не может быть показателем эффективности этой работы: в одних случаях увеличение числа составленных протоколов может действительно означать существенное улучшение охраны, тогда как в других - прямо обратное, а, кроме того, существуют ООПТ, на которых подобные нарушения режима исключительно редки в силу их географического положения, и работа их охраны всегда будет характеризоваться как «малоэффективная».

памятников (в том числе пожарная), и насколько она обеспечивает их сохранность;

- используются ли в работе по охране территории современные техника и оборудование, применяются ли современные методы организации работы, в том числе информационные технологии (в частности используются ли для планирования и организации работы геоинформационные системы), и каким образом это повышает общую эффективность работы.

Полнота, адекватность и эффективность мер по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов

При анализе деятельности ООПТ по сохранению и восстановлению природных комплексов и их отдельных компонентов необходимо располагать достаточно полной информацией о представленных на ее территории и представляющих особую ценность природных объектах, нуждающихся в специальных мерах для поддержания их в естественном, или близком к такому, состоянии или же требующих восстановления; а также природных и антропогенных факторах, угрожающих существованию особо ценных природных комплексов и объектов. Кроме того, необходимо представлять сравнительную ценность и значимость всех этих объектов, а также знать их основные естественные параметры и свойственные им процессы. Располагая подобными данными, следует рассмотреть:

- ведутся ли на ООПТ необходимые регулярные работы по поддержанию и/или восстановлению требующих этого природных комплексов и их отдельных компонентов (популяций, сообществ и т.д.), и соответствует ли выбор этих объектов существующим для данной ООПТ приоритетам;
- в какой степени удается обеспечивать стабильность и естественный облик природных объектов, требующих специальных мер по их поддержанию;
- насколько успешно осуществляются работы по восстановлению или воссозданию популяций отдельных видов, восстановлению естественного растительного покрова, рекультивации земель и т.д.: имеется ли положительная динамика и каковы перспективы продолжения этих работ;
- насколько совершенны и современны применяемые методы и способы сохранения и восстановления природных комплексов и объектов;
- приняты ли или принимаются возможные меры по предотвращению гибели или существенного повреждения особо ценных природных объектов в результате природных явлений катастрофического характера (наводнений, лавин и селей, извержений вулканов, эпизоотии и т.д.), и насколько они гарантируют сохранность данных объектов в случае названных катастроф того или иного масштаба;
- ведутся ли работы по предотвращению или снижению антропогенного загрязнения территории и прочих внешних антропогенных воздействий (изменения уровня грунтовых вод, гидрологического режима водоемов), и какова их эффективность: отмечается ли снижение интенсивности названных воздействий или степени угрозы их проявления.

Полнота, адекватность и эффективность мер по сохранению и восстановлению историко-культурного наследия

Оценка текущей деятельности ООПТ в данном направлении, а также ее результатов может быть дана при наличии информации об историко-культурных комплексах и объектах, аналогичной упомянутой в предыдущем разделе, в отношении историко-культурных комплексов. Необходимо знать состояние и сравнительную ценность представленных на ООПТ историко-культурных объектов и прочих составляющих культурного наследия, возможные факторы, угрожающие их существованию и т.д. В ходе анализа и оценки деятельности по их сохранению и восстановлению следует рассмотреть:

- ведутся ли на ООПТ необходимые работы по поддержанию историко-культурных комплексов и объектов (историко-архитектурных памятников, охраняемых культурных ландшафтов и т.д.) в состоянии, обеспечивающем их сохранность, и соответствует ли выбор объектов существующим приоритетам;
- насколько успешно удается сохранять исторический облик ценных в историко-

- культурном отношении объектов, требующих мер по его поддержанию;
- ведутся ли, и насколько успешно, необходимые реставрационные и ремонтно-восстановительные работы, а также работы по восстановлению исторического облика охраняемых культурных ландшафтов;
- приняты ли (принимаются ли) возможные меры по предотвращению или минимизации ущерба от возможных природных катастроф и неблагоприятных внешних воздействий антропогенного характера, в какой мере они гарантируют сохранность особо ценных историко-культурных объектов;
- созданы ли условия для восстановления и развития традиционных видов деятельности коренного населения, его культурных традиций.

По названным критериям, для каждой из рассмотренных областей деятельности может быть дана оценка ее эффективности и составлен перечень основных ее слабых сторон и недостатков. После этого необходимо установить главные причины выявленных недостатков, задачи по мнению которых должны стать основой плана развития по соответствующему направлению. Анализ причин недостаточной эффективности деятельности по сохранению и восстановлению исходного разнообразия и историко-культурного наследия ООПТ имеет особое значение, ввиду того, что сохранение природных и историко-культурных комплексов и объектов является главной задачей всех ООПТ, а прочие направления ее деятельности, в том числе научно-исследовательские работы и экологическое просвещение, должны, прежде всего, способствовать эффективному выполнению. Соответственно, в ходе настоящего анализа могут сразу выявиться недостатки и других направлений деятельности, а также организационных особенностей ООПТ, что должно быть использовано в дальнейшем при оценке их эффективности. Как было отмечено выше, среди причин, обуславливающих недостаточную эффективность анализируемой деятельности, целесообразно выделять три основные группы:

Организационные. Внутри этой группы, в свою очередь, может быть выделено несколько подгрупп причин, отрицательно сказывающихся на деятельности по сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов:

- неверно установленные приоритеты деятельности или же отсутствие таковых (стихийная деятельность), что приводит к распылению сил и средств или же к их концентрации не в самых актуальных направлениях;
- неадекватность преобладающих форм работы (например, ограничение деятельности по охране территории кордонной службой, при необходимости использования мобильного патрулирования), недостатки структурной и функциональной организации службы охраны, недостаточное взаимодействие между подразделениями ООПТ, со сторонними организациями (в том числе правоохранительными органами, госохотинспекцией, рыбнадзором, авиалесоохраной и т.д.), местным населением и общественными организациями;
- неадекватность действующей нормативно-правовой базы: отсутствие в действующем законодательстве каких-либо мер привлечения к материальной или иной ответственности за отдельные виды нарушений, «нежизненность» действующих такс возмещения причиненного ущерба - их заниженные или наоборот завышенные, нереальные размеры; наличие противоречий в федеральных законах или между федеральным и региональным законодательством отсутствие четких формулировок, определяющих режим ООПТ в индивидуальном Положении недостаток или несовершенство внутренних документов, регламентирующих различные стороны деятельности по охране территории;
- несовершенство территориального устройства ООПТ: неадекватная система функционального зонирования, затрудняющая контроль за установленным режимом; отсутствие охранной зоны или иных буферных структур и/или ее недостаточная площадь; сложная конфигурация границ ООПТ, затрудняющая их охрану; недостаточная для устойчивого состояния охраняемых природных комплексов площадь ООПТ и т.д.;
- отсутствие или низкий уровень научно-методических и прочих разработок, необходимых для сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов;
- недостаточная информированность местного населения о существовании, расположении

границах, функциях и задачах ООПТ, действующем на ее территории режиме и т.д.;

- недостаточность оперативной информации, недостаточное использование современных способов ее получения, хранения и обработки (электронные базы данных, ГИС и т.д.);
- недостаточно эффективное взаимодействие между структурными подразделениями ООПТ;
- недостаточно эффективное взаимодействие ООПТ с местным населением, местными органами власти, природоохранными и правоохранительными органами, а также общественными организациями.

Кадровые, которые могут заключаться в недостатке штатных сотрудников охраны, их недостаточной квалификации, отсутствии необходимой специальной подготовки, трудностях, связанных с привлечением сторонних специалистов для выполнения необходимых работ в области восстановления природных и/или историко-культурных объектов, и т.д.

Материально-финансовые, которые сами по себе достаточно разнообразны, но в целом могут быть сведены к:

- недостаткам финансовых средств на текущие расходы: покупку ГСМ, ремонт техники и оборудования, аренду транспорта, выплаты материального вознаграждения и т.д.;
- недостаточному развитию необходимой инфраструктуры - дорог, кордонов, наблюдательных вышек, иных инженерных сооружений, служебных помещений и т.д.;
- нехватке необходимого оборудования и снаряжения (спецодежды, оружия, средств связи и т.д.), а также транспортных средств.

В дальнейшем выявленные причины, обуславливающие недостаточную эффективность рассматриваемой деятельности, должны быть обобщены в соответствующих разделах и служить отправной точкой для разработки программ развития различных видов основной и обеспечивающей деятельности.

3.1.2. Научно-исследовательская деятельность

Задачей данного раздела является определение степени соответствия научно-исследовательской деятельности ООПТ и использования ее результатов заявленным целям и установленным приоритетным направлениям, а также выявление причин тех или иных недостатков в организации НИР.

Исходя из сформулированных выше целей и задач, научно-исследовательская деятельность ООПТ может считаться эффективной, при следующих условиях³²:

- *результатом* научно-исследовательской деятельности является *качественная* (достоверная полная, репрезентативная и соответствующая существующим стандартам) *научная продукция* (кадастры, карты, многолетние ряды наблюдений и их анализ, прогнозы, методики, рекомендации и т.д.), необходимая, прежде всего, для эффективного управления самой ООПТ, а также имеющая потенциальных потребителей за ее пределами (другие ООПТ, региональные и федеральное структуры и т.д.);
- существует *эффективная и надежная система управления* получаемыми в ходе научно-исследовательской деятельности данными, обеспечивающая их сохранность, доступность и возможность оперативного использования;
- *результаты* научно-исследовательской деятельности *реально используются в природоохранной практике* на самой ООПТ и широко доступны для потенциальных потребителей за ее пределами.

В соответствии с этим, при анализе научно-исследовательской деятельности ООПТ должны быть рассмотрены: 1) *полнота и качество научной продукции*, 2) *полнота и эффективность существующей системы управления данными*, 3) *эффективность распространения научной*

³² Обычно научно-исследовательская деятельность ООПТ оценивается по схеме, изложенной в примерном плане проверки деятельности государственного природного заповедника» (Сборник доводящих документов по заповедному делу. М.: ЦОДП, 2000). Все учитываемые в соответствии с этой схемой показатели необходимы для рассматриваемого анализа, но большинство из них, сами по себе, показателями эффективности НИР не являются, так как лишь количественно характеризуют научную продукцию, отражают квалификацию сотрудников научного отдела и обеспеченность НИР штатами и финансами

информации и ее доступность для потенциальных потребителей, 4) степень практического использования научной продукции на разных уровнях. Все это должно сопровождаться анализом обеспеченности ООПТ кадровыми, материальными и финансовыми ресурсами и эффективности их использования.

Полнота и качество научной продукции.

Полнота научной продукции ООПТ оценивается по отношению к установленным для трех её составляющих (инвентаризации, мониторинга и проблемных исследований) приоритетам. Осуществление работ, не относящихся к числу приоритетных, но имеющих фундаментальное научное или прикладное значение, может рассматриваться в качестве дополнительной положительной черты организации НИР³³, если при этом успешно выполняются все приоритетные работы, или же их осуществление не требует существенных затрат со стороны ООПТ (например, исследования, проводимые на территории ООПТ академическими учреждениями за свой счет и силами своих сотрудников). В противном случае, когда кадровые, материально-технические и финансовые ресурсы ООПТ расходуются на проведение подобных работ, при том, что приоритетные для данной ООПТ направления прорабатываются не полностью, это дает основание оценивать организацию НИР как неэффективную или малоэффективную, а использование имеющихся средств нерациональным.

Анализ работ по инвентаризации и тематическому картографированию заключается в рассмотрении:

- полноты их выполнения по отношению к приоритетным объектам;
- наличия системы постоянного дополнения и обновления результатов;
- выполнения дополнительных работ, не относящихся к числу приоритетных, и произведенных на их проведение затрат.

Для характеристики и оценки организации и ведения **мониторинга**³⁴ рассматриваются:

- наличие стандартной ежегодной программы и преемственности (или требуемой повторяемости) проводимых работ;
- соответствие наблюдаемых объектов выделенным в качестве приоритетных;
- методическая обеспеченность, адекватность используемых методик (информативность регистрируемых параметров, точность и достоверность получаемых данных) и их соответствие существующим стандартам;
- полнота и репрезентативность для территории получаемых данных, их сопоставимость с данными, получаемыми на других ООПТ и в иных районах;
- наличие гарантий сохранения многолетней преемственности наблюдений (возможности их ведения в течение неопределенно долгого времени), зависящей от возможной смены исполнителей и требуемых материальных затрат;
- наличие системы регулярного анализа получаемых данных, оценки и прогноза состояния охраняемых комплексов и объектов;
- участие в мониторинге сотрудников научного отдела, работников иных структурных подразделений ООПТ, сторонних организаций, студентов и т.д.

При анализе и оценке **проблемных исследований** должны учитываться:

- соответствие разрабатываемых научно-исследовательских тем выделенным приоритетам и полнота реализации исследований, являющихся актуальными для ООПТ;
- методологическая обоснованность ведущихся исследований;
- наличие и полнота научной продукции прикладного характера (рекомендации, методические разработки и т.д.), необходимой для совершенствования управления ООПТ, в том числе продукции, потенциальная сфера применения которой выходит за рамки конкрет-

³³ При этом необходимость проведения рассматриваемых работ именно на ООПТ должна быть обоснована

³⁴ Общие методы оценки и оптимизации системы мониторинга рассматриваются, например, в книге Виноградова Б.В. «Основы ландшафтной экологии» (М: ГЕОС, 1998).

ной ООПТ;

- участие в научных исследованиях сотрудников других подразделений ООПТ и сторонних организаций.

Итогом анализа и оценки полноты и качества получаемой на ООПТ научной продукции должна быть характеристика степени ее соответствия приоритетам и существующим стандартам качества, а также перечень выявленных случаев отсутствия или неполного подобного соответствия - незавершенности инвентаризации и картографирования приоритетных объектов, несовпадения объектов мониторинга с приоритетными, а его организации и ведения - с базовыми принципами и существующими стандартами, несоответствие тематики ведущихся исследований приоритетным направлениям, связанным с практическими нуждами ООПТ, и т.д.

Для всех этих случаев должны быть установлены *организационные* (отсутствие программ, планов, графиков или их невыполнение, отсутствие связей со сторонними организациями и т.д.), *кадровые* (недостаток персонала, отсутствие собственных специалистов, невозможность привлечения сторонних специалистов, недостаточный уровень квалификации и т.д.) и *материально-финансовые* (недостаток специального оборудования и снаряжения, отсутствие или недостаточность финансирования и т.д.) причины.

Полнота и эффективность системы управления данными

Система управления данными включает в себя все формы хранения научных материалов, порядок их поступления и использования, средства, обеспечивающие их эффективное оперативное использование. Анализ этой системы должен быть нацелен на выявление полноты представленности в ней итоговых и первичных данных научно-исследовательской работы, а также ее соответствие уровню современных информационных технологий.

В процессе анализа рассматриваются:

- наличие и организация **научного архива**, полнота представленности в нем первичных материалов (формы и журналы полевых наблюдений, карточки встреч, полевые дневники и т.д.) и прочей научной продукции (научные отчеты, диссертации, дипломные и курсовые работы, рукописи научных статей, подготовленные рекомендации, методические пособия и т.д.); наличие и содержание научных фото- и видеотеки; условия хранения;
- наличие **научных коллекций**, их назначение, объем коллекционных фондов, характер использования, условия хранения и доступность для специалистов;
- наличие **системы электронных баз данных (банка данных)**, порядок поступления и хранения данных, полнота представленности данных инвентаризации, мониторинга и первичных данных исследовательских работ, наличие специальных библиографической базы данных, электронной библиотеки, фото- и видеотеки; наличие метабазы с описаниями имеющихся в существующих базах данных материалов; совместимость используемых форматов хранения данных с существующими мировыми стандартами;
- наличие **географической информационной системы (ГИС)**, полнота представленности в ней данных имеющих пространственную составляющую (топооснова, инфраструктура ООПТ, модельные объекты, тематические карты и т.д.), совместимость используемых форматов с мировыми стандартами, связь с базами данных мониторинга и инвентаризации;
- наличие и полнота **автоматизированных систем** (в т.ч. в качестве структурных блоков баз данных и ГИС) анализа данных, оценки состояния природных объектов, прогнозирования, подготовки справок, обзоров, книг «Летописи природы» и т.д.

Итоги анализа системы управления данными - характеристика полноты системы с выявленными *массивами отсутствующих и недоступных данных* (имеются ввиду данные, в принципе существующие, но отсутствующие в архиве и базах данных ООПТ) и оценка степени соответствия используемых способов представления, хранения и первичной обработки данных современным стандартам, с особым вниманием к *полноте данных, представленных в электронных форматах*. Это также должно сопровождаться перечнем *организационных* (отсутствие строгого порядка поступления данных и материалов в научные фонды и т.д.), *кадровых* (недос-

таток квалифицированного персонала, отсутствие контактов с профильными учреждениями и т.д.) и *материально-финансовых* (недостаток или отсутствие пригодных помещений, компьютерного и прочего оборудования, программного обеспечения и т.д.) причин выявленных недостатков.

Распространение и доступность научной информации

Для оценки доступности и эффективности распространения получаемой на ООПТ научной информации и производимой научной продукции, используются следующие показатели:

- наличие и число научных публикаций в региональных, общероссийских, зарубежных и международных изданиях;
- издание собственной научной печатной продукции (монографии, сборники) и CD с данными инвентаризации, мониторинга и научных исследований;
- участие в работе региональных, общероссийских и международных научных конференций и совещаний;
- распространение информации об имеющейся научной продукции (метабазы в Интернете, реклама и т.д.).

В ходе анализа важно учитывать не только количественную сторону названных показателей, но и их содержательный аспект - *тематику опубликованной и представленной информации, круг возможных ее потребителей.*

Так, публикация какой-либо разработанной и апробированной на ООПТ методики восстановления природных комплексов или мониторинга, которая может быть использована и на других ООПТ, представляется более существенной, чем публикация, посвященная результатам прикладных исследований, не имеющих потенциальных потребителей за пределами данной ООПТ.

Необходимо также оценивать *долю опубликованной или распространяемой в ином виде научной продукции* по сравнению со всем ее объемом, имеющимся в ООПТ.

Использование научной продукции

В ходе анализа использования получаемой на ООПТ научной продукции следует оценить ее характер и полноту, для чего необходимо рассмотреть:

- насколько регулярно результаты собственной научной деятельности используются для:
 - разработки и совершенствования мер по охране и восстановлению природных и историко-культурных комплексов,
 - методического обеспечения мониторинга,
 - обоснования оптимизации территории,
 - оценки эффективности планов, программ и мероприятий по охране, экспертизы различных видов деятельности на территории и их планирования,
 - организации и информационному обеспечению работы по экологическому просвещению и т.д. и существует ли практика систематического использования результатов НИР в основной деятельности *самой ООПТ,*
- используется ли выполненная на ООПТ научная продукция прикладного назначения (методические руководства, рекомендации и т.д.) в *других ООПТ и иных организациях* (сельскохозяйственных, лесоводческих, в различных питомниках и т.д.);
- используется ли получаемая на ООПТ научная информация в *региональных структурах,* и существует ли система регулярного снабжения ею этих структур (санэпидстанций, управлений охотничьего хозяйства, региональных подразделений МПР и т.д.);
- каким образом и в каком объеме информация, получаемая на ООПТ, используется *федеральными структурами* (ведение Красной книги Российской Федерации, кадастры и т.д.), а также *зарубежными и международными организациями.*

Результатом анализа должен быть вывод об эффективности использования научной продукции ООПТ, сопровождаемый выявленными причинами недостаточной эффективности, в том числе *организационными* (отсутствие или несовершенство порядка использования научных

данных и разработок в деятельности ООПТ, недостаточная осведомленность потенциальных потребителей об имеющейся научной продукции и т.д.), либо же связанными с *содержанием и качеством самой научной продукции* (ее объективная невостребованность, неполнота или низкая достоверность данных и т.д.).

3.1.3. Эколого-просветительская деятельность, туризм и рекреация

В данном разделе анализируется эколого-просветительская деятельность ООПТ, включая развитие познавательного туризма и рекреации, дается оценка ее соответствия целям, задачам и приоритетам ООПТ, выявляются основные недостатки ее организации и их причины.

Эколого-просветительская деятельность ООПТ, включающая познавательный туризм и организацию рекреации, может считаться эффективной, при выполнении следующих условий:

- ООПТ имеет известность и положительный имидж в регионе и за его пределами;
- Сформировано благоприятное социальное окружение, положительное отношение и понимание со стороны властных и руководящих структур, других значимых групп общества;
- Сформирован и удовлетворяется спрос на продукцию эколого-просветительской деятельности ООПТ;
- Уровень и качество этой продукции эколого-просветительской деятельности, включая познавательный туризм и рекреацию, соответствует современным стандартам, обеспечивает приток дополнительных средств.

Для полноты анализа эколого-просветительской деятельности прежде всего необходима информация, касающаяся³⁵:

Работы со средствами массовой информации:

- количество научно-популярных и пропагандистских статей, опубликованных в отчетном году сотрудниками: в местной (районной, городской) прессе, в областной (республиканской, краевой, окружной), в центральной прессе;

- количество выступлений, проведенных в отчетном году с участием работников заповедника по телевидению и радио: местному (районному, городскому, кабельному), областному (республиканскому, краевому, окружному), центральному;

- специальные периодические издания (газеты, приложения к газетам и т.п.) с указанием названия, тиража и количества выпусков;

- Интернет: наличие собственного сайта, периодичность обновления, количество обращений; информация на других сайтах.

Рекламно-издательской деятельности:

- Издание полиграфической продукции рекламного и эколого-просветительского характера (с указанием количества наименований и тиража), в том числе: буклетов, научно-популярных брошюр, фотоальбомов, настенных календарей, карманных календарей, значков, памятных медалей, компакт-дисков и др.

Создания кино- и видеопроизведений:

- Съёмки видеоматериалов собственными силами и сторонними организациями, наличие и состояние кино- видео архивов.

Музейного дела, организации визит-центров, стационарных, временных и передвижных экспозиций:

- наличие музея природы, количество посетителей;

- визит-центры и информационные пункты для посетителей, их местонахождение и специфика функционирования, количество посетителей;

- демонстрационные вольеры с животными, видовой состав и количество этих животных, объем затрат на их содержание;

- природоохранные выставки и экспозиции (выставки детских рисунков, экспозиции в

³⁵ Предлагаемая схема составлена с учетом стандартной Формы годового отчета директора, Примерного плана проверки деятельности государственного природного заповедника и Основных направлений эколого-просветительской деятельности - См. Сборник руководящих документов по заповедному делу. Сост. В.Б. Степаницкий. М.: ЦОДП, 2000

краеведческих музеях и т.п.).

Экологических экскурсий и познавательного туризма:

- экологические тропы и экскурсионные маршруты, их количество, протяженность, степень обустройства;

- посещение ООПТ экскурсионно-туристическими группами, в том числе иностранными, количество и численность этих групп.

Формирования, регулирования и информационного обеспечения рекреационных потоков:

- Распространенные на территории ООПТ виды отдыха, примерное количество отдыхающих, проводимая с ними работа (предоставляемые услуги).

Работы со школьниками:

- Количество вовлеченных школьников, формы и методы работы, детские организации, экологические лагеря и полевые практики, постоянные курсы для школьников.

Взаимодействия с учительским корпусом и органами образования:

- Мероприятия для учителей биологии и географии.

Экологических праздников и акций:

- Акции "Марш парков", иные мероприятия в области экологического просвещения и природоохранной пропаганды (круглые столы, акции, семинары, конкурсы и т.п.);

- Контакты с общественными природоохранными организациями.

Названная информация анализируется, прежде всего, с точки зрения динамики количественных показателей по основным направлениям эколого-просветительской деятельности и выявления тенденций их изменений.

Далее определяется соответствие проводившейся за анализируемый период эколого-просветительской деятельности установленным приоритетам (глава 2). То есть ранжированные по значимости для ООПТ приоритетные направления сравниваются с реальными результатами эколого-просветительской деятельности по этим направлениям. Выявляются несоответствия и пробелы, анализируются их причины.

Кроме проведенных количественных анализов, на данном этапе необходимо получить «отклик» на проводимые работы со стороны различных групп общества и социального окружения. В первую очередь, это осуществляется путем социологических исследований (опросов, отзывов, анкетирования), во время которых выявляется отношение к ООПТ. При этом желательно выявить тенденции изменения этого отношения с течением времени (например, специальными вопросами в анкетах). Одновременно выявляется уровень информированности об ООПТ: ее целях и задачах, основной деятельности, границах, режиме, правилах посещения и др.

Установленные *организационные, кадровые, материально-финансовые* (в том числе вопросы рационального использования средств) причины выявленной недостаточной эффективности деятельности анализируются, готовятся предложения по устранению недостатков и негативных тенденций. Немаловажный критерий - рациональность использования сил и средств. Результатом анализа должны быть:

- *предложения по внесению необходимых изменений в эколого-просветительскую деятельность;*
- *уточненный перечень основных направлений деятельности, ранжированный по значимости с учетом наработок и сложившихся традиций (не только приоритетов);*
- *выявленные оптимальные формы и методы работы по каждому из направлений;*
- *основные проблемы и пути их решения;*
- *предложения и рекомендации по реализации внесенных изменений*

3.1.4. Финансово-хозяйственная деятельность

Финансово-хозяйственная деятельность ведется в целях обеспечения основной деятельности ООПТ и включает:

- деятельность аппарата управления, связанную с решением вопросов финансового и материально-технического обеспечения;

- вспомогательную деятельность, направленную на получение доходов (платные услуги, производство и реализацию продукции, сдачу в аренду участков территории или иных объектов в установленном законом порядке), а также те аспекты приносящей доходы основной деятельности (лесохозяйственную, экскурсионно-туристическую деятельность и т.д.), которые непосредственно связаны с производством и реализацией ее продукции;
- деятельность по содержанию и развитию инфраструктуры и материально-технической базы ООПТ, жизнеобеспечению ее сотрудников.

В настоящем разделе необходимо оценить соответствие финансово-хозяйственной деятельности статусу и основным функциям ООПТ, установленным приоритетам основной деятельности, дать оценку успешности решения задач в области обеспечения основной деятельности, а также выявить причины недостаточной эффективности работы, если таковая будет установлена в процессе анализа.

В целом финансово-хозяйственная деятельность может считаться достаточно эффективной при следующих условиях:

- материально-техническое снабжение и финансовое обеспечение основной деятельности позволяет осуществлять основные функции ООПТ;
- обеспечивается содержание и развитие инфраструктуры и материально-технической базы, необходимых для решения стоящих перед ООПТ задач;
- обеспечиваются необходимые социально-бытовые условия для сотрудников ООПТ;
- хозяйственная деятельность, ведущаяся на территории ООПТ, не противоречит установленному режиму, целям сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов, не вступает в конфликт с задачами научно-исследовательской и эколого-просветительской деятельности.

При анализе рассматриваемой деятельности полезно использовать схему, изложенную в Примерном плане проверки деятельности государственного природного заповедника³⁶, а также установленные формы годового отчета директора заповедника и национального парка - в части финансово-хозяйственной деятельности. При этом анализ целесообразно проводить за несколько лет (3-5) с целью выявления динамики и ее тенденций. Основное же внимание при подготовке данных для рассматриваемого анализа должно быть уделено обобщению результатов анализа финансово-хозяйственного обеспечения основных направлений деятельности ООПТ, полученные в предыдущих разделах настоящей главы.

В ходе анализа необходимо рассмотреть: 1) соответствие уровня финансирования ООПТ ее текущим и перспективным потребностям; эффективность деятельности по обеспечению дополнительного финансирования; 2) соответствие существующей инфраструктуры и материально-технической базы ООПТ потребностям различных видов ее деятельности 3) эффективность работ по поддержанию инфраструктуры и материально-технической базы материальному обеспечению текущей деятельности и жизнеобеспечению; а также 4) соответствие ведущейся хозяйственной деятельности основным задачам и функциям ООПТ.

Соответствие уровня финансирования ООПТ ее текущим и перспективным потребностям эффективность деятельности по обеспечению дополнительного финансирования

Анализ финансового состояния и финансовой деятельности ООПТ должен дать ответы на следующие вопросы:

- насколько обоснованно определяется потребность в финансовом обеспечении;
- насколько существующий уровень финансирования обеспечивает потребности ООПТ в текущих расходах: на приобретение ГСМ, ремонт техники и оборудования, аренду помещений, транспорта, оплату труда, командировочных расходах и т.д.;
- насколько рационально используются имеющиеся средства, соответствует ли структура расходов интересам поддержки приоритетных направлений деятельности;

³⁶ Сборник руководящих документов по заповедному делу. Сост. В.Б. Степаницкий. М.: ЦОДП, 2000

- насколько полно используются возможности получения собственных средств, как от различных видов основной деятельности, так и от специальной деятельности, направленной на получение доходов;
- насколько полно используются возможности получения дополнительных средств по грантам и в виде разнообразных добровольных взносов и пожертвований.

Соответствие существующей инфраструктуры и имеющейся материально-технической базы ООПТ потребностям ее деятельности

В настоящем разделе анализируется адекватность существующей на ООПТ инфраструктуры (жилых и производственных помещений, дорог, мостов, оградительных и противопожарных сооружений, наблюдательных вышек и постов, кордонов и стационаров, оборудованных экологических троп и туристических маршрутов, мест отдыха и т.д.) и имеющихся в ее распоряжении материально-технических средств (транспортных средств, средств связи, различного оборудования, полевого и иного снаряжения, оружия и т.д.) задачам основной деятельности. При этом оценивается:

- насколько имеющиеся инфраструктура и материально-техническая база удовлетворяют потребностям осуществления основных видов деятельности ООПТ;
- насколько существующая инфраструктура и имеющаяся материально-техническая база соответствуют современным требованиям;
- нет ли избыточности инфраструктуры и материально-технической базы (простаивающих транспортных средств, пустующих помещений, неиспользуемого или малоиспользуемого оборудования и т.д.), влекущей за собой дополнительные расходы по ее содержанию в ущерб основной деятельности.

Эффективность работ по содержанию инфраструктуры и материально-технической базы, материальному обеспечению текущей деятельности и жизнеобеспечению

Анализируется эффективность и результативность текущих работ по содержанию и поддержанию инфраструктуры и материально-технической базы, с оценкой того:

- насколько удается поддерживать инфраструктуру и материально-техническую базу в рабочем состоянии (за счет проведения необходимого обслуживания, текущего ремонта, осуществления требуемого ухода и т.д.);
- насколько полно удовлетворяются потребности в различных расходных материалах (ГСМ, стройматериалы, запчасти, офисные материалы и принадлежности, боеприпасы и т.д.);
- в достаточном ли объеме осуществляются работы по жизнеобеспечению (энергообеспечение, водообеспечение, канализация, вывоз мусора и т.д.).

Соответствие ведущейся хозяйственной деятельности целям и задачам ООПТ

Анализ проводится для выявления возможных случаев противоречия ведущейся хозяйственной деятельности основным целям и задачам ООПТ. При этом необходимо определить:

- оказывает ли хозяйственная деятельность ООПТ негативное воздействие на природные комплексы и объекты историко-культурного наследия, и насколько такое воздействие является обоснованным;
- каково влияние различных хозяйственных мероприятий на эффективность эколого-просветительской и научной деятельности³⁷;

³⁷ Ведущиеся в заповеднике рубки или отстрел животных, даже разрешенные законом и производимые в установленном порядке, могут, например, произвести крайне негативное впечатление на посетителей заповедника и отрицательно сказаться на его имидже

- используются ли результаты хозяйственной деятельности, направленной на получение дополнительных финансовых средств, на развитие основной деятельности ООПТ и в какой пропорции³⁸;
- в какой мере при ведении хозяйственной деятельности учитываются интересы местного населения;
- насколько хозяйственная деятельность способствует интеграции ООПТ в социально-экономическую жизнь региона путем предоставления рабочих мест, предоставления товаров услуг и т.д.

По названным критериям может быть дана оценка эффективности различных составляющих финансово-хозяйственной деятельности и выявлены ее слабые стороны и недостатки, после чего необходимо установить причины, по которым данная деятельность оценена как недостаточно эффективная. Как и в предыдущих разделах, здесь могут быть выделены три группы подобных причин: *организационные* (недостаточная активность в поиске источников дополнительного финансирования, нерациональное использование имеющихся ресурсов и т.д.), *кадровые* (нехватка персонала для выполнения тех или иных видов работ, недостаточная квалификация и т.д.) и *материально-финансовые*.

Анализ и оценка финансово-хозяйственной деятельности требуют внимательного подхода ввиду того, что, представляя собой один из аспектов деятельности ООПТ, она в то же время является одним из решающих факторов для всех прочих, в том числе и основных, видов этой деятельности, определяющим их возможности и перспективы развития.

3.2. Анализ и оценка эффективности территориального устройства

Основными составляющими элементами территориального устройства (территориальной организации) ООПТ являются: 1) *границы* (площадь ООПТ, ее конфигурация, кластерность), определяющие состав и площадь охраняемых природных и историко-культурных комплексов, характер взаимосвязи ООПТ с окружающими территориями; 2) *буферная структура*, включающая *охранную зону* и систему *других охраняемых территорий* (заказников, памятников природы и т.д.) на прилегающих землях, находящихся в управлении или под контролем данной ООПТ; 3) *система функционального зонирования* ООПТ (или ее адаптивной дифференциации, заключающейся в выделении участков управления с разным режимом).

В самом общем виде существующее территориальное устройство той или иной ООПТ может считаться эффективным³⁹, если оно в достаточной степени обеспечивает:

- природную и историко-культурную репрезентативность ООПТ по отношению к тому региону, в котором она находится, целостность представленных на ней природных и историко-культурных объектов;

³⁸ Можно предположить наличие ситуации, когда, например, на лесохозяйственных работах задействован большой штат постоянных сотрудников. Бюджетное финансирование, при этом, недостаточно для обеспечения этой деятельности, и она существует в значительной мере за счет средств, получаемых от реализации продукции, получаемой в результате проведения лесохозяйственных мероприятий (в первую очередь древесины). В этом случае, на первое место может выйти задача самофинансирования, то есть заготовки и реализации древесины (чем больше - тем лучше) и продукции: - ее переработки, расходования средств на зарплату работников этой сферы, ее материально-техническое обеспечение. Интересы работников, занятых в этой сфере (а это - заготовка максимально возможного количества древесины), объективно могут оказаться в противоречии с основными целями и задачами ООПТ. При этом следует отметить, что лесохозяйственные мероприятия, проводимые на ООПТ, теоретически имеют функцию сохранения и восстановления природных комплексов или культурных ландшафтов и относятся к основной деятельности. Получение, переработка и реализация продукции относятся к сфере финансово-хозяйственной деятельности. Задача получения прибыли от этой деятельности может оказаться весьма заманчивой в условиях недостаточного бюджетного финансирования, что может привести к расширению этой деятельности в ущерб интересам сохранения природных комплексов. Такая деятельность не может считаться эффективной при любых показателях ее экономической рентабельности.

³⁹ Теоретические аспекты и методы оценки эффективности территориального устройства заповедников, а также пути и методы его оптимизации подробно и на конкретных примерах рассматриваются в книге «Экология заповедных территорий России» (Соколов В.Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрин Г.Д... Под ред. В.Е. Соколова, В.Н. Тихомирова. М.: Янус-К, 1997).

- эффективную охрану и надежный контроль состояния территории;
- минимальное для данных условий проявление внешних негативных воздействий;
- оптимальное сочетание и пространственное разделение основных видов деятельности ООПТ на ее территории и прилегающих землях, позволяющее успешно выполнять главные функции ООПТ, без взаимного ущерба.

Названные критерии достаточно относительно и должны использоваться только с учетом ситуации в регионе - общей степени его освоенности, наличия других ООПТ разного статуса и т.д.

Так, для территории, включающей отнюдь не самые распространенные и не самые типичные для региона природные комплексы, ее территориальное устройство должно быть признано неудовлетворительным по первому критерию, если в регионе отсутствуют другие ООПТ. В то же время оно может быть признано вполне эффективным по этому же критерию, если наиболее типичные комплексы хорошо представлены на других ООПТ, а данная территория как бы дополняет разнообразие охраняемых в регионе природных комплексов, повышая общую репрезентативность региональной системы охраняемых территорий. Конфигурация границ территории может быть чрезвычайно неудобной для организации ее охраны, что, однако, не должно считаться за недостаток территориального устройства, если отсутствуют реальные возможности их оптимизации (все вокруг распаханно или застроено и т.д.).

В процессе анализа существующего территориального устройства необходимо рассмотреть все его составляющие на предмет их соответствия приведенным выше критериям, и дать ответы на следующие вопросы:

- Удовлетворяет ли основным целям ООПТ ее *площадь* с точки зрения репрезентативности и природной целостности территории, минимизации негативных воздействий, возможностей контроля? Есть ли необходимость ее расширения, в том числе за счет организации новых кластерных участков?

- Насколько оптимальна *конфигурация границ* ООПТ с точки зрения обеспечения целостности природных и историко-культурных комплексов и возможностей организации охраны и контроля за территорией? Есть ли необходимость их изменения (без расширения площади) - спрямления и т.д.?

- Выполняет ли свои функции (минимизация внешних негативных воздействий) существующая *охранная зона*? Существует ли необходимость изменения ее конфигурации и/или существующего режима? Если охранная зона отсутствует, то следует рассмотреть вопрос о необходимости ее организации.

- Насколько эффективны находящиеся под управлением данной ООПТ *другие охраняемые территории на прилегающих землях* (заказники, памятники природы и т.д.) и вся их система в целом? Существует ли необходимость создания новых подобных территорий в качестве экологических коридоров, буферных зон и т.д.?

- Насколько совершенно существующее *функциональное зонирование*?

Частные ответы на перечисленные вопросы даются в процессе анализа и оценки отдельных видов деятельности ООПТ. В настоящем же разделе необходимо сделать обобщения и сформулировать соответствующие выводы.

Выявленные недостатки территориального устройства и намеченные изменения послужат в дальнейшем основой для разработки плана развития территории. При недостатке каких-либо данных для его обоснования, соответствующие работы должны быть включены в программу научно-исследовательских работ.

Для выявленных недостатков территориального устройства ООПТ следует установить их *внутренние* и *внешние* причины. Первые могут заключаться в отсутствии соответствующей активности со стороны ООПТ и ее руководства, отсутствии необходимых обоснований или данных для их подготовки и т.д. Вторые - в проблемах согласования с землепользователями окружающих территорий, региональными властями и т.д. Разделение этих двух комплексов причин имеет важное значение для дальнейшего планирования и выработки стратегии оптимизации.

ции территориального устройства ООПТ.

3.3. Анализ и оценка эффективности структуры организации

Под структурой организации⁴⁰ понимается система *распределения функций*, выражающаяся в наличии различных *структурных подразделений* разного уровня и *взаимодействия* между ними. Структура организации будет эффективной, если она:

- отвечает общепризнанным стандартам организации управления (не более 3-5 непосредственных подчиненных у руководителя любого уровня и т.д.);
- наиболее полно соответствует стратегическим направлениям деятельности ООПТ;
- обеспечивает эффективность всех видов деятельности, механизмов принятия решений и максимальное использование имеющихся ресурсов за счет эффективной координации и тесного взаимодействия между структурными подразделениями.

Фактически, возможные недостатки структуры организации, выявляются в процессе анализа отдельных видов деятельности. В данном разделе их необходимо обобщить, оценив:

- имеются ли в организации все необходимые структурные подразделения (в том числе и подразделения внутри крупных отделов - охраны, научном и т.д.) и, наоборот, не избыточна ли существующая структура;
- оптимальна ли существующая иерархия структурных подразделений и их руководителей;
- насколько тесны и продуктивны взаимодействия между различными структурными подразделениями, насколько оптимально распределены между ними различные функции;
- достаточно ли эффективно выполняют свою роль координационные и совещательные органы (НТС и т.д.), нуждается ли их работа в каких-либо существенных изменениях, существует ли необходимость создания дополнительных органов подобного рода.

Ответы на эти вопросы дадут возможность подготовить необходимые предложения по совершенствованию структуры организации в качестве одной из составляющих организационного обеспечения разрабатываемого плана.

Глава 4. ПЛАН РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ

План развития и организации деятельности ООПТ включает в себя *план развития территории и программы основных видов ее деятельности*. По ходу планирования, во всех разрабатываемых программах и проектах, желательно ранжировать предполагаемые мероприятия и действия по их важности и первоочередности, а также по возможности реализации, обуславливаемой текущими и прогнозируемыми условиями, в том числе - необходимыми ресурсами. В программах и крупных проектах могут быть выделены *основные* или *обязательные* составляющие, имеющие первостепенную важность и *дополнительные* элементы, выполнение которых предполагается лишь при благоприятных условиях. Таким же образом могут быть ранжированы отдельные небольшие целевые проекты.

При разработке программ и проектов следует так формулировать их цели, задачи и ожидаемые результаты, чтобы эти формулировки могли быть в дальнейшем использованы в качест-

⁴⁰ Различные организационные структуры и структуры управления, их недостатки и преимущества, методы оценки и оптимизации рассматриваются в литературе по менеджменту, например:

- Варданян Л.Е., Канащенков А.И., Носов А.В. и др. Книга делового человека: Справочник. Под ред. Краюхина Г.А., Минаева Э.С. М.: Высшая школа, 1993.
- Веснин В.Р. Основы менеджмента. М.: «ГНОМ-пресс» при содействии ТД «Элит-2000», 1999.
- Глушченко В.В. Менеджмент: системные основы. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1998.
- Менеджмент: Учебник для экономических специальностей вузов. М.: «Высшая школа», 1994.
- Мескон М.Х. Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: «Дело», 1993. Применительно к заповедникам:
- Коршунова Е.Н. Менеджмент и проблемы заповедного дела. Нижний Новгород: Фонд МакАртуров, Государственный природный заповедник «Керженский», 1998.
- Краснитский А.М. Организационная структура управления заповедниками. В сб. Проблемы заповедного дела. М.: Лесная промышленность, 1983.

ве критериев (контрольных показателей) состояния реализации соответствующих программ и проектов в процессе контроля за ходом реализации менеджмент-плана. Это означает полное следование принципу конкретности планирования, при котором необходимо избегать общих расплывчатых формулировок («улучшить», «повысить» и т.д.), используя вместо них конкретные, по возможности количественные, показатели.

4.1. План развития территории

План развития территории готовится, исходя из выявленных в ходе соответствующего анализа недостатков существующего территориального устройства ООПТ, с учетом природных и социально-экономических условий самой территории и ее окрестностей. При его разработке обязательно учитываются приоритеты и программы основной деятельности ООПТ, а также наличие необходимой для обоснования и реализации конкретных действий информации.

Общий план развития территории может включать три основные части: *а) план оптимизации площади и границ ООПТ; б) план развития буферной структуры; в) план развития внутренней территориальной организации* (функционального зонирования или адаптивной территориальной дифференциации). В каждом из этих частных планов должно быть предусмотрено как минимум по три этапа:

1. Сбор необходимых исходных данных (полевые материалы, анализ социально-экономических условий и политической обстановки и т.п.);

2. Подготовка проекта и его обоснования,

3. Реализация проекта: утверждение принимающими решения организациями, практическая реализация предлагаемых изменений территориального устройства.

Кроме того, все подобные планы должны быть снабжены списками предполагаемых исполнителей каждого из этапов, примерным графиком работы и примерным расчетом необходимых материально-технических средств.

Оптимизация площади и границ ООПТ

Границы ООПТ закреплены постановлением о ее организации и индивидуальным Положением. Однако если в процессе соответствующего анализа выясняется, что особенности существующих границ затрудняют управление ООПТ, не соответствуют эффективному выполнению ею своих основных функций, то в менеджмент-плане необходимо предусмотреть работы, связанные с оптимизацией границ. Такие работы могут быть необходимы для:

- включения в состав ООПТ особо ценных природных и историко-культурных объектов с целью повышения репрезентативности и экологической и/или историко-культурной целостности территории;
- повышения эффективности контроля над территорией за счет увеличения степени ее компактности, целостности, привязки границ к хорошо различимым природным рубежам и т.д.

В числе предложений по изменению площади и границ ООПТ могут быть также проекты по объединению двух или нескольких ООПТ в одну или же, напротив, - в разделении кластерной территории на две или несколько самостоятельных ООПТ. Для ООПТ, обладающих статусом биосферных резерватов и имеющих биосферные полигоны, не входящие в состав их территории актуальным может быть вопрос об их включении в состав ООПТ.

В любом случае, при разработке подобных планов необходимо обосновать, что:

- а) предлагаемые изменения реально повысят эффективность выполнения ООПТ своих основных функций в области охраны природного разнообразия и историко-культурного наследия;
- б) другие, альтернативные, методы решения связанных с границами ООПТ проблем (например, увеличение штата отдела охраны, вместо оптимизации конфигурации границ) неадекватны, не столь эффективны или менее экономичны.

Поскольку процедуры расширения площади и изменения границ ООПТ достаточно непросто и, как правило, длительны, то при разработке плана необходимо составить достаточно адекватное представление о перспективах его практической реализации. Во многих случаях наибо-

лее целесообразно разработать детальный план только для подготовки соответствующих предложений и обоснований и лишь наметить возможные пути их реализации.

Развитие буферной структуры ООПТ

Буферная структура ООПТ может включать ее *охранную зону, биосферный полигон* (если он не входит в состав территории ООПТ), а также *непосредственно управляемые или контролируемые данной ООПТ иные сопредельные охраняемые природные территории* регионального и/или местного значения.

В отношении **охранной зоны** рассматриваемым планом может предусматриваться:

- ее *создание*, если охранной зоны еще не существует, что подразумевает определение границ будущей зоны и подготовку положения о ней, предусматривающего тот или иной природоохранный режим;
- *изменение площади и/или конфигурации* существующей охранной зоны;
- внесение *изменений в положение* об охранной зоне, связанных с ее режимом.

При проектировании площади и конфигурации охранной зоны и разработке для нее наиболее эффективного режима, наряду с особенностями территориального устройства, должен учитываться весь комплекс обстоятельств, выявленных в ходе анализа природных и социально-экономических условий территории, оценки существующих негативных воздействий и угроз. В частности, особое значение могут иметь:

- режим функциональных зон у границ ООПТ (вдоль границы, проходящей по землям, включенным в состав ООПТ без изъятия из хозяйственного использования, охранная зона может не выделяться, тогда как заповедные зоны должны быть ограждены ею в обязательном порядке);
- наличие примыкающих к территории других ООПТ, с которыми данная ООПТ имеет общую границу (надобность в охранной зоне отпадает, если к территории заповедника вплотную примыкает заказник);
- особенности использования земель или акватории непосредственно прилегающих к границам ООПТ;
- наличие или планируемое строительство в непосредственной близости от границ ООПТ населенных пунктов, дачных участков, дорог, промышленных предприятий и т.д.;
- направление господствующих ветров и особенности рельефа (при наличии или предполагаемом появлении у границ ООПТ источников атмосферного загрязнения);
- конфигурация и направление течения рек и иных водотоков, пересекающих ООПТ;
- необходимость сохранения исторического облика ландшафтов и живописности перспектив, открывающихся со смотровых площадок, мест отдыха, экологических троп и т.д.;
- необходимость создания у границ ООПТ инфраструктуры туризма и отдыха.

Сказанное о планировании охранной зоны применимо и в отношении **биосферного полигона**, если он не входит в состав самой рассматриваемой ООПТ и является составляющей ее буферной структуры. В целом, по отношению к таким биосферным полигонам наиболее актуальным представляется вопрос об их включении в состав территории ООПТ.

В отношении **иных ООПТ, расположенных на прилегающих землях** может предусматриваться:

- *создание* новых заказников, памятников природы, природных парков и т. д. с целью обеспечения полноты охраны представленных на прилегающих к ООПТ территориях природных и историко-культурных комплексов и объектов, создания экологических коридоров между изолированными участками ООПТ или рассматриваемой ООПТ и другими охраняемыми территориями и т.д.;
- *изменение площади и/или конфигурации* существующих на сопредельных территориях ООПТ, находящихся под управлением или контролем данной ООПТ, с целью повышения их природоохранной эффективности;
- передача уже существующих на сопредельных с ООПТ землях иных охраняемых территорий под *управление или контроль* данной ООПТ.

При разработке плана, необходимо обратить внимание на располагающиеся вблизи ООПТ

территории, имеющие статус ценных водно-болотных угодий, ключевых орнитологических или ботанических территорий и т.д., которые с максимально возможной полнотой должны быть включены в буферную структуру ООПТ.

Конечной целью плана развития буферной структуры должно быть формирование находящейся под управлением рассматриваемой ООПТ **локальной экологической сети**, способствующей повышению эффективности выполнения ею своих функций - обеспечению ее большей репрезентативности, природной целостности и устойчивости, защищенности от неблагоприятных воздействий.

Развитие внутренней территориальной организации

Развитая внутренняя территориальная организация наиболее свойственна национальным паркам, в которых она выражена в виде **функционального зонирования** территории, разработанного с учетом ценности ее отдельных частей и объектов, особенностей использования ресурсов, развития различных видов деятельности (туризм, рекреация и т.д.), а также способности экосистем выдерживать связанные с этим нагрузки. Что же касается заповедников, то классическая отечественная теория заповедного дела не предусматривает функционального зонирования их территорий, на чем основано и действующее в отношении заповедников законодательство, делающее исключение лишь для биосферных заповедников, к которым могут быть присоединены территории **биосферных полигонов**, в том числе с дифференцированным режимом охраны и функционирования. На практике же и в заповедниках применяется дифференциация территории с выделением имеющих различный режим **участков управления**, фактически представляющая собой функциональное зонирование.

В результате зонирования, в национальных парках могут выделяться: **заповедная зона**, представляющая собой эталон природных комплексов парка и используемая лишь для мониторинга процессов естественного развития; **особо охраняемая зона**, включающая особо ценные природные комплексы парка, в пределах которых невозможно или нецелесообразно устанавливать заповедный режим (участки, на которых необходимо проведение восстановительных мероприятий, места традиционной рекреации местного населения и т.д.); **зона охраны историко-культурных объектов**, выделяемая в местах расположения наиболее ценных памятников археологии, истории, культуры и их комплексов; **зона познавательного туризма**, выделяемая в районах расположения наиболее ценных в познавательном отношении и наиболее привлекательных для посетителей объектов; **рекреационная зона, зона обслуживания посетителей, зона хозяйственного назначения**. Помимо этих, наиболее традиционных зон, могут быть выделены **зоны экстенсивного традиционного природопользования** (в местах проживания малых коренных народов), различные **зоны специального режима** (например, в пограничной зоне, вдоль пересекающих ООПТ трубопроводов и железнодорожных магистралей и т.д.).

Кроме того, в пределах функциональных зон могут выделяться подзоны или участки управления, необходимые для решения специфичных для них проблем. Например, в рекреационной зоне могут выделяться участки спортивной рыбной ловли, сбора дикоросов и т.п., в пределах особо охраняемой зоны - подзоны охраны природных ландшафтов и восстановления.

В заповедниках также могут быть выделены различные зоны или участки управления, называемые участками полного или абсолютного покоя, научных исследований, ограниченного природопользования, рекреационного использования и т.д.

Функциональное зонирование территории ООПТ и особенности режима каждого из функциональных территориальных подразделений определяются в процессе подготовки организации этой ООПТ и утверждаются Положением о ней. В случае необходимости изменений, выявленной в процессе анализа и оценки эффективности существующей системы внутренней территориальной организации ООПТ, в плане развития территории ООПТ должны быть подготовлены предложения, касающиеся изменения ее внутренней территориальной структуры:

- **изменения набора выделяемых функциональных зон:** выделение новых зон, преобразование тех или иных зон или их объединения с другими и т.д.;
- **оптимизации границ** существующих функциональных зон или их аналогов, в том числе с

целью обеспечения их максимальной различимости и контролируемости;

- **создания или изменения системы функционального подразделения внутри основных зон:** выделение или изменение границ подзон, участков управления и т.д.;
- **оптимизации режима** функциональных территориальных единиц.

Для разработки эффективного плана развития внутренней территориальной структуры ООПТ, помимо подробной информации о ландшафтной структуре территории ООПТ, необходимо иметь результаты специального пространственного анализа:

- нарушения природных комплексов в результате хозяйственной деятельности;
- размещения особо ценных природных объектов;
- распределения историко-культурных объектов;
- рекреационных ресурсов (условий для различных видов туризма, альпинизма, водных видов спорта, любительского и спортивного рыболовства и т.д.); привлекательности территории;
- факторов, препятствующих развитию рекреации (неблагоприятные санитарно-эпидемиологические условия и т.д.);
- устойчивости природных комплексов к антропогенным нагрузкам;
- инженерно-геологических и инженерно-строительных условий;
- современного развития рекреации;
- распределения нагрузки, создаваемой в процессе научно-исследовательских работ и т.д.;
- хозяйственной деятельности;
- существующей транспортной и прочей инфраструктуры (в том числе и на окружающих территориях).

Для всех разработок, касающихся проектирования различных составляющих территориального устройства ООПТ, наиболее эффективным инструментом являются геоинформационные системы (ГИС), при отсутствии которых следует обратиться за помощью к другим организациям. При этом создание ГИС как необходимого в настоящее время универсального инструмента для использования во всех отраслях деятельности ООПТ должно быть включено в план развития ООПТ.

В процессе разработки предложений по развитию территории ООПТ может выявиться недостаток фактических данных, результатов анализа, обобщений и прочей продукции научного характера, требуемой для выработки оптимальных решений и их обоснования. Соответствующие работы необходимо будет учесть в программе научно-исследовательской деятельности.

4.2. Программы развития и организации основных видов деятельности

В настоящем разделе представляются программы по трем основным видам деятельности ООПТ: сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и объектов, научно-исследовательской и эколого-просветительской деятельности. Остальные направления деятельности ООПТ, такие как работа с кадрами, финансово-хозяйственная деятельность и т.д. являются обеспечивающими, а потому рассматриваются отдельно, в главе посвященной реализации планов основной деятельности.

При разработке программ отдельных видов деятельности, состоящих из частных подпрограмм, планов и отдельных проектов, среди последних следует различать **стандартные программы ежегодной деятельности**, а потому имеющие значение, выходящее за рамки составляемого менеджмент-плана, а также **целевые проекты**, рассчитанные на выполнение в течение действия плана, в определенные сроки или до достижения определенного результата. Назначение последних - улучшение условий и повышение уровня работы ООПТ, чему будет способствовать и внедрение предусматриваемых менеджмент-планом стандартных (типовых) программ ежегодной деятельности. Целевые программы и проекты вместе с внедрением предлагаемых стандартных программ ежегодной деятельности представляют собой **планы развития** различных ее видов.

Все разрабатываемые планы, программы и проекты должны сопровождаться расчетами необходимого для их реализации обеспечения, включая:

- **кадровое обеспечение:** число штатных сотрудников различных специальностей и уровня ква-

лификации, участие сотрудников других структурных подразделений ООПТ (число, необходимые навыки, период занятости); необходимость обучения и повышения квалификации кадров, участие сторонних организаций и специалистов;

- **материально-техническое обеспечение:** необходимое оборудование, снаряжение, транспортные средства, оружие, помещения, различные инженерные сооружения и т.д.;

- **финансовые средства,** необходимые для аренды транспорта, приобретения топлива, расходных материалов, текущего ремонта, оплаты работ сторонним организациям, материального поощрения сотрудников и т.д.

Подробнее вопросы планирования обеспечения основных видов деятельности рассматриваются в следующей главе.

4.2.1. Сохранение и восстановление природного разнообразия и историко-культурного наследия

Планирование деятельности по сохранению и восстановлению природного разнообразия и историко-культурного наследия должно включать разработку частных программ по основным направлениям этой деятельности, то есть: 1) *охране территории и ее совершенствованию*, 2) *сохранению и восстановлению особо ценных природных объектов*, 3) *сохранению и восстановлению (реставрации) культурного наследия*, а также соответствующие расчеты необходимых кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов. Достаточно важной составляющей сохранения природных и историко-культурных комплексов ООПТ может быть оптимизация осуществляющейся на ее территории хозяйственной деятельности. Подробнее эти вопросы рассматриваются в следующей главе, в специальном разделе, посвященном финансово-хозяйственной деятельности ООПТ.

Кроме того, достаточно очевидно, что требуемая эффективность работы по сохранению природных и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ может быть достигнута лишь при условии наличия адекватных задач территории нормативно-правовой базы, территориального устройства и структурной организации, проблемы которых в настоящем разделе не обсуждаются. Развитие территориального устройства рассматривалось в предыдущем разделе, а вопросы, касающиеся необходимого совершенствования действующей нормативно-правовой базы и структурной организации ООПТ рассматриваются в следующей главе, в комплексе с потребностями других видов деятельности ООПТ.

Программа работы по охране территории и ее совершенствованию

В программе должны быть отражены вопросы территориальной организации охраны с учетом ее сезонных особенностей, оптимизации форм и методов охраны территории, взаимодействия с правоохранительными и природоохранными органами, местными органами власти, соседними ООПТ, населением и общественными организациями. Содержание рассматриваемой программы складывается из типового, ежегодно действующего *плана охраны территории* и набора *оперативных планов* на случаи возникновения различных особых ситуаций, актуальных для данной ООПТ.

Для разделов плана охраны и оперативных планов, которые не могут быть реализованы в тех условиях, когда разрабатывается менеджмент-план, и предназначены для внедрения, необходимо указать предполагаемые сроки их реализации и наметить ответственных за соответствующие организацию и обеспечение. Это составит *план действий по развитию деятельности по охране территории*.

План охраны территории представляет собой перечень регулярно проводимых охраняемых мероприятий, включающий *схему пространственно-временного (территориально-сезонного) распределения сил и средств* (календарный план).

Ключевую роль в организации охраны территории играет ее территориальная организация с учетом сезонных различий того или иного характера. Соответственно, при планировании рассматриваемой деятельности должны учитываться:

- *существующее территориальное устройство*, в том числе функциональное зонирование или наличие участков с различным режимом природопользования;

- *пространственные особенности территории*, в первую очередь, распределение особо ценных охраняемых объектов, а также участков и объектов, особо привлекательных для посетителей и потенциальных нарушителей, в том числе мест концентрации животных, произрастания ягод, грибов, орехов, лекарственных растений, богатых рыбой водоемов, выходов горных пород с представляющими интерес для сбора минералами, мест концентрации ископаемых остатков, археологических памятников и т.д.;

- *природные сезонные особенности*: сезонные миграции животных, сроки оптимальной хозяйственной «целесообразности» незаконного добывания (нерест рыбы, грибной сезон, окончание осенней линьки пушных охотничьих животных, период роста пантов у оленя, спелость орехов или ягод, пригодность для заготовки съедобных и лекарственных растений, фактическая возможность заготовки, или наименьшая трудоемкость добычи, обусловленная сезонными явлениями, и т.д.), пожарная опасность, сроки установления снежного покрова (контроль за незаконным посещением территории осложнен в бесснежный период), и др.;

1. *сезонные различия в доступности и посещаемости* территории и отдельных объектов (например, как правило, больше посетителей бывает летом, в школьные и студенческие каникулы и т.д.);

2. *особенности транспортной системы (дорожной сети) и расположения населенных пунктов* по отношению к ООПТ и ее различным территориальным составляющими.

Особое внимание следует уделить наиболее посещаемым в целях рекреации или иного разрешенного природопользования местам, поскольку находящиеся в них на законных основаниях граждане из числа посетителей или местных жителей ООПТ, помимо разрешенной деятельности могут «попутно» заниматься браконьерством, допускать нарушения правил пожарной безопасности и т.д.

Кроме пространственных и сезонных особенностей ООПТ при планировании охранных мероприятий и составлении типового плана охраны необходим и учет специфики вероятных нарушений: оснащенность нарушителей, оружие, транспорт, их возможное количество (совершается ли чаще группой или в одиночку, примерное возможное количество нарушений, социальный портрет нарушителя, и др.).

Немаловажное значение имеет экономическая значимость нарушений: например, организация борьбы с незаконным добыванием икры осетровых и лососевых рыб, приносящим огромные прибыли браконьерам, и осуществляемым, чаще всего, хорошо подготовленными и оснащенными группами (транспорт, связь, оружие, организация сбыта, и т.д.), существенно отличается по подходам от организации борьбы с незаконным сбором ягод или незаконным посещением территории с рекреационными целями.

На основании этого решается вопрос о необходимых для охраны территории силах и средствах и их оптимальном распределении в пространстве и времени. Должны быть определены:

- целесообразность содержания **кордонной службы** (в ряде случаев содержание кордонов с постоянно проживающими на них работниками может быть полезно или необходимо - если они расположены на территории охранной зоны, вблизи границ ООПТ непосредственно рядом с автомобильной дорогой, ведущей вглубь ООПТ, на берегу реки, являющейся транспортной артерией и т. д.) и, если такая служба необходима, то оптимальная **схема расположения кордонов**;
- необходимость обходной системы охраны (может быть целесообразна при ведении большого объема лесохозяйственных работ и в иных случаях) и, если таковая признана необходимой (в том числе и наряду с иными формами), то - схема и график обходов, а также их закрепление за конкретными работниками;
- необходимые количество и численность **оперативных групп**, условия их комплектования - постоянные, временные, с постоянной или варьирующей численностью и т.д.), режим работы, схемы патрулирования территории, периоды постоянного дежурства в определенных районах и т.д.

В случае значительной возгораемости лесов, в условиях засушливого климата, высокой

частоты случаев нарушения пожарной безопасности в лесах, целесообразна разработка специального раздела рассматриваемого плана, посвященного *охране лесов от пожаров*, который должен включать:

- систему регулярных противопожарных мероприятий: создание и поддержание минерализованных полос, разрывов, пожарных водоемов, пожарно-наблюдательных вышек и т.д.;
- специальные мероприятия, проводимые на ООПТ, в зависимости от класса пожарной опасности по условиям погоды: усиление патрулирования, режим дежурства на пожарно-наблюдательных пунктах, оперативное дежурство ИТР в дирекции ООПТ и подразделениях, ограничение на отдельные виды деятельности на территории ООПТ и т.д.;
- мероприятия по профилактике лесных пожаров: разъяснительную работу с населением, обустройство мест отдыха и курения, кострищ, установку аншлагов и т.д.

Важное место в этом разделе должно быть уделено вопросам *взаимодействия со службой авиационной охраны лесов* (в случае, если в регионе функционирует лесоавиабаза, и ООПТ находится в зоне авиационной охраны лесов): целесообразно, например, планировать организации оперативной радиосвязи с авиабазой (оформление разрешений на одинаковые радиочастоты).

Оперативные планы действий разрабатываются для случаев возникновения актуальных для данной ООПТ особых ситуаций: возникновения пожаров, проникновения на территорию крупных и хорошо оснащенных групп браконьеров, экологических катастроф, связанных с мощными загрязнениями и т. д. В этих планах предусматривается:

- схема действия в подобных ситуациях должностных лиц и подразделений ООПТ;
- порядок привлечения, в случае необходимости, районных и иных организаций (авиационной охраны лесов, милиции и т.д.);
- порядок привлечения и участия местного населения (*мобилизационные планы*).

При разработке рассмотренных планов, необходимо учитывать возможность и необходимость *взаимодействия с местными правоохранительными, природоохранными органами, органами власти, соседними ООПТ и иными заинтересованными организациями и землепользователями*. Примерами такого сотрудничества может стать организация совместного патрулирования с подразделениями органов внутренних дел, пограничной службы, совместных рейдов с сотрудниками рыбоохраны и госохотнадзора. Может быть предусмотрен порядок взаимодействия с районными администрациями и органами лесного хозяйства на случай необходимости введения запрета (ограничения) на посещение лесов в пожароопасный период и т.д. Взаимодействие с различными организациями имеет особое значение для организации борьбы с пожарами и иными актуальными стихийными бедствиями. Желательно, чтобы все совместные виды деятельности и мероприятия, включаемые в план, были обеспечены соответствующими *договорами и Соглашениями*. Так, например, в плане совместной борьбы с пожарами полезно предусмотреть подготовку и заключение договора (или иных документов) о взаимопомощи в обнаружении и тушении пожаров с соседними землепользователями (лесхозом и др.), с которыми оговаривались бы условия обмена оперативной информацией и взаимное участие в тушении пожаров на сопредельных территориях.

Все подготавливаемые в рамках настоящей программы планы, составляющие их разделы и отдельные мероприятия должны быть снабжены *списками исполнителей* и возможных *соисполнителей* из числа сотрудников сторонних организаций, с обозначенными *ответственными* за их исполнение из числа сотрудников ООПТ.

Программа по сохранению и восстановлению особо ценных природных объектов

Разрабатывается в тех ООПТ, где представлены ценные природные объекты (популяции редких и ценных видов животных, редкие и исчезающие сообщества и экосистемы, особо интересные и ценные объекты неживой природы и т.д.), нуждающиеся в специальных мерах по их сохранению и/или поддержанию, а также нарушенные комплексы и объекты, нуждающиеся в восстановлении. В программу включаются мероприятия, *выполняемые регулярно (ежегодно)*, а также отдельные проекты и программы, *рассчитанные на определенный срок или на время до достижения определенного результата*.

По сравнению с непосредственной охраной территории, планирование которой рассмот-

рено в предыдущей главе, деятельность по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов гораздо теснее связана с научно-исследовательской деятельностью, адекватные результаты которой являются залогом достаточной эффективности работ по обеспечению сохранности и восстановлению природных объектов. Это касается и мониторинга состояния природных объектов, нуждающихся в специальных мерах по их сохранению или в восстановлении, и научных исследований, направленных на разработку или совершенствование соответствующих методов.

К категории регулярных в рамках рассматриваемой программы относятся, прежде всего, мероприятия, направленные на **поддержание природных комплексов и объектов в исторически естественном состоянии.**

Такие мероприятия предусматриваются для сохранения природных комплексов и объектов, которые неспособны к устойчивому существованию и поддержанию своих существенных черт, включая свойственное им разнообразие, без регулярного активного вмешательства человека, в связи с устранением естественных поддерживающих факторов или проявлением негативных антропогенных воздействий. Планируемые мероприятия имитируют отсутствующие в настоящее время естественные воздействия или противодействуют постоянно проявляющимся воздействиям антропогенного характера и направлены на сохранение облика охраняемых природных комплексов и объектов, наиболее близкого к естественному историческому. В число подобных мероприятий могут быть включены:

- выкашивание и/или организация выпаса скота в травяных (степных и луговых) и иных экосистемах;
- лесохозяйственные мероприятия, направленные на поддержание определенного облика лесных формаций;
- биотехнические мероприятия, направленные на поддержание популяций определенных животных (подкормка, посадка кормовых растений, организация и поддержание солонцов и т.д.);
- регулирование численности охраняемых видов животных;
- регулирование численности и/или уничтожение инвазивных чужеродных видов, способных повлиять на естественный ход природных процессов и состояние природных сообществ ООПТ;
- мероприятия по борьбе с вредителями и болезнями.

Все названные мероприятия в той или иной степени противоречат основной цели заповедания - сохранению естественного хода природных процессов. Поэтому, при определении задач и планировании упомянутых выше работ необходимо достаточно четко различать причины современного неустойчивого состояния охраняемых популяций, сообществ, экосистем и прочих объектов, уделяя первостепенное внимание поддержанию тех из них, которые деградируют или видоизменяются под действием антропогенных факторов. Что же касается объектов, неустойчивое состояние, деградация или исчезновение которых обусловлено преимущественно естественными причинами глобального характера (изменения климата, колебаний уровня моря и т.д.), то в этих случаях следует оценивать общее состояние этих объектов, во всей области их распространения. Особые меры по их поддержанию будут необходимы в тех случаях, когда происходящие процессы ведут к их полному и необратимому исчезновению. Так, например, европейские луговые степи в настоящее время естественным образом замещаются луговыми и далее лесными формациями вследствие гумидизации климата. Это естественный процесс, но, при обратном ходе событий, исчезнувшие степные сообщества сами восстановиться уже не смогут, поскольку распространение их ограничено фактически лишь заповедными территориями. Соответственно, по отношению к таким сообществам, на этих территориях необходимо применение специальных мер по их поддержанию.

Помимо поддержания популяций, сообществ и прочих природных объектов с целью их сохранения, особым видом деятельности может быть их **поддержание в состоянии оптимальном для их демонстрации посетителям ООПТ**, что, прежде всего, касается различных, представляющих особый интерес видов животных, демонстрация которых может быть обеспечена с помощью различных биотехнических мероприятий (организация подкормки, солонцов и т.д.);

В виде отдельных мероприятий и проектов, рассчитанных на определенный срок или оп-

ределенный конечный результат, в рассматриваемой программе могут быть представлены следующие виды работ:

- **реинтродукция** видов, исчезнувших из ООПТ. Проекты по реинтродукции должны включать подготовку, в необходимых случаях, местообитаний, гнездовых, определение места, сроков, порядка отлова необходимого количества экземпляров (или получения семян или саженцев растений), передержки, доставки их в ООПТ, выпуска на волю животных или высадку (посев) растений, подкормки животных и т.д.;

- **восстановление популяций** тех видов, численность и состояние которых не позволяют рассчитывать на естественное восстановление. Эта деятельность и ее планирование имеет много общего с деятельностью по реинтродукции, но если она связана с разведением видов в питомниках, то необходимы специальные планы по содержанию этих питомников. Планы должны определять режим их работы, должностные обязанности сотрудников, правила поведения сотрудников и посетителей, расчет потребностей в кормах и прочих ресурсах и т.д. Разведение в неволе редких «краснокнижных» видов осуществляется, как правило, в рамках каких-либо общих, в том числе международных программ, поэтому в конкретном проекте должны быть отражены формы и виды взаимодействия с другими участвующими организациями, роль и функции данной ООПТ в общей программе по восстановлению того или иного вида и т.д.;

- **восстановление исчезнувших или деградировавших природных комплексов**, включая посадки лесных культур и/или содействие их возобновлению на гарях и вырубках; рекультивацию земель (например, восстановление степных сообществ на залежах, закрепление подвижных песков, ликвидацию последствий добычи полезных ископаемых и т.д.); восстановление естественного гидрологического режима водоемов и обводнение ранее осушенных земель и т.д.

Кроме того, в числе отдельных проектов программы могут быть представлены и **мероприятия, направленные на предотвращение или минимизацию негативных последствий вероятных опасных природных явлений** (наводнений, лавин и селей, извержений вулканов и т.д.), в том числе:

- создание подходящих местообитаний для особо ценных видов, обитающих в местах, которым грозит уничтожение или деградация в результате названных явлений;

- создание новых популяций особо редких видов и уникальных сообществ, в тех случаях, когда существующие находятся под угрозой уничтожения.

Наконец, в рамках программы по сохранению природных комплексов там, где это необходимо, должны быть предусмотрены и мероприятия по **предотвращению или снижению уровня антропогенных загрязнений**, которые заключаются, прежде всего, в работе с предприятиями и организациями - источниками различного рода загрязнений. Подобные работы могут иметь как постоянный, регулярный, так и разовый характер и входят в компетенцию, прежде всего, руководства ООПТ.

Все реализуемые и планируемые в рамках рассмотренной программы мероприятия должны быть хорошо обоснованы (предварительные проекты с научными обоснованиями должны пройти соответствующую экспертизу), а в тех случаях, когда имеющиеся данные и разработки недостаточны для их планирования и осуществления, соответствующие работы должны быть предусмотрены в плане научно-исследовательской деятельности ООПТ.

Каждый план и проект рассматриваемой программы должен сопровождаться **календарным планом работ**, учитывающим, в числе прочего, и подготовительные мероприятия (обоснования, согласования и т.д.). Для каждого проекта должен быть назначен **ответственный исполнитель** из числа сотрудников ООПТ и определены **предполагаемые исполнители**, в том числе и из числа сторонних организаций и их сотрудников

Программа сохранения и восстановления культурного наследия

Разрабатывается в тех ООПТ, где имеются участки особой историко-культурной ценности: историко-архитектурные памятники, представляющие исторический интерес культурные ландшафты; либо на территории живет местное население, сохраняющее традиционный уклад жизни или его отдельные элементы (промысел, ремесла, культурные традиции и обычаи,

фольклор) и т.д.

Аналогично предыдущей программе, связанной с сохранением и восстановлением природных объектов, в данной программе также различаются мероприятия, рассчитанные на их *постоянное* и/или *регулярное* выполнение, по определенным стандартным (типовым) планам, а также мероприятия и проекты, рассчитанные на *определенный срок* или достижение *определенного результата*.

К мероприятиям первой категории, рассчитанным на постоянное (регулярное) выполнение по *ежегодным графикам*, относятся:

- **мероприятия по поддержанию установленного режима охраны памятников истории и культуры**, перечень которых составляется с учетом относительной ценности различных объектов, их состояния и подверженности различным угрозам, а также сезонных особенностей (сезонные различия в числе посетителей, степени пожарной опасности, угрозах природного происхождения и т.д.);
- **работы по поддержанию в традиционном состоянии культурно-ландшафтных комплексов и антропогенных ландшафтов, имеющих историко-культурную значимость**, заключающиеся в проведении ландшафтных рубок, организации традиционного ведения сельского хозяйства и других традиционных видов хозяйственной деятельности;
- **мероприятия, создающие условия для развития традиционных промыслов и ремесел, развития фольклора, обрядовых обычаев и других элементов «живой» традиционной культуры.**

Среди предусматриваемых программой, оформляемых в виде отдельных проектов, мероприятий, рассчитанных на выполнение в течение определенного срока или достижение определенного конечного результата, могут быть работы по:

- *консервации, реставрации, восстановлению и ремонту историко-архитектурных памятников и ансамблей;*
- *восстановлению культурных ландшафтов и возобновлению традиционного природопользования;*
- *восстановлению традиционных промыслов и ремесел, а также элементов «живой» традиционной культуры.*

Как и в предыдущем случае, все конкретные проекты и планы рассматриваемой программы должны быть научно обоснованы, снабжены **календарными планами работ** и списками **предполагаемых исполнителей** из числа как сотрудников ООПТ, так и сторонних организаций и учреждений.

При разработке разделов рассматриваемой программы необходимо уделить внимание следующим вопросам:

- взаимодействие ООПТ с федеральными и региональными органами исполнительной власти специально уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- расширение практики включения мероприятий по сохранению объектов культурного наследия на территориях национальных парков в соответствующие федеральные и региональные целевые программы;
- возможность и целесообразность привлечения к работам сторонних специалистов и организаций.

Разработка программы по сохранению и восстановлению культурного наследия в качестве отдельного самостоятельного компонента менеджмент-плана целесообразна лишь в ситуациях когда историко-культурные объекты и явления имеют особо высокую ценность и особенно тогда когда территория изобилует историко-архитектурными памятниками, требующими специальных мер по их сохранению и восстановлению. В остальных случаях, как, например, в большинстве природных заповедников, даже при наличии тех или иных культурно-исторических объектов, необходимые работы могут быть распределены между другими программами рассматриваемой области деятельности. Так, мероприятия по поддержанию установленного режима охраны историко-культурных объектов могут стать составляющей плана охраны террито-

рии; поддержание и восстановление культурных ландшафтов может быть объединено в одну программу с аналогичными работами в отношении природных комплексов; развитие же традиционной культуры местного населения может быть включено в сферу деятельности экологического просвещения.

4.2.2. Научно-исследовательская деятельность

Планирование научно-исследовательской деятельности ООПТ должно включать в себя: 1) разработку программ трех составляющих НИИР - инвентаризационных работ, мониторинга и проблемных исследований; 2) разработку программы создания или совершенствования системы управления данными; 3) подготовку плана научных публикаций и распространения научных данных.

Программа инвентаризации и тематического картографирования

В программе инвентаризации и тематического картографирования должны быть определены:

- **актуальные виды инвентаризационных и картографических работ** из числа приоритетных, остающихся незавершенными, с учетом реальных возможностей ООПТ;
- потенциальные **исполнители** из числа штатных научных сотрудников, штатных сотрудников иных подразделений ООПТ, а также сотрудников сторонних организаций (научно-исследовательских учреждений, ВУЗов, иных ООПТ и т.д.), с которыми необходимо заключение соответствующих договоров. Следует также рассмотреть возможность и необходимость привлечения к инвентаризационным работам студентов, школьников, и волонтеров из других заинтересованных групп населения;
- базовые **принципы и основные методы** работ (особенно картографических);
- **ожидаемые результаты** и формы их представления;
- **календарный план** на весь период планирования.

Программа мониторинга

Действующая на ООПТ программа мониторинга должна состоять из двух частей: базовой, включающей приоритетные и актуальные виды многолетних наблюдений и рассчитанной на безусловное выполнение в самых неблагоприятных условиях обеспеченности кадрами, материальными средствами и финансами, и **дополнительной**, полное или частичное выполнение которой предполагается лишь при обеспеченности этими ресурсами. Для приоритетных объектов, оптимальная схема наблюдений за которыми требует значительных затрат (например, требуются авиаучеты) или трудновыполнима, целесообразно предусмотреть альтернативные, более экономичные методы, включив их в базовую программу, а первые - в дополнительную. Кроме того, в обеих частях программы могут быть одинаковые виды наблюдений, при разном объеме предусматриваемых работ (разное число действующих модельных объектов, разный режим наблюдений и т.д.).

В базовой программе мониторинга могут быть представлены три категории наблюдений:

- **общие наблюдения**, проводимые всеми сотрудниками ООПТ и сотрудниками сторонних организаций, вне зависимости от вида и места выполняемых ими на ООПТ работ. Это преимущественно регистрация встреч животных и следов их жизнедеятельности, фенологических явлений и т.д.;
- **стандартные наблюдения, учеты и измерения**, не требующие специальной организации и проводимые всеми достаточно подготовленными сотрудниками ООПТ, в процессе выполнения ими иных работ на ООПТ. Подобным образом может быть организован сбор простейших метеорологических и гидрологических данных, некоторые виды учетов (например, учеты водоплавающих, при каждом посещении водоема любым сотрудником или во время речных маршрутов, вне зависимости от их основной цели и т.д.);
- **специальные работы**, проводящиеся в определенных местах в определенные сроки специально подготовленными сотрудниками ООПТ или под их руководством (зимние маршрутные учеты и т.д.).

Дополнительная программа мониторинга формируется лишь из видов работ, относящихся к третьей категории. При этом наблюдения первых двух категорий, не требующие специальной организации, должны выполняться автоматически, а их объем определяется общим уровнем активности на ООПТ (числом работающих на ней научных сотрудников, работников отдела охраны, интенсивностью посещения ими территории и т.д.)⁴¹. Соответственно, собственно планирование затрагивает лишь виды мониторинга, относящиеся к третьей категории, а базовая программа мониторинга должна быть постоянной и в идеале разрабатывается единожды в расчете на неопределенно длительный срок⁴².

Планирование мониторинга, то есть создание его программы, распадается на разработку ее *содержательной* и *организационной* составляющих. В первой определяется собственно содержание программы (что и как наблюдать), а во второй - ее организационные аспекты (кто и когда это будет делать и т.д.).

Разработка *содержательной составляющей*⁴³ программы мониторинга включает следующие три этапа:

1. Прежде всего, определяются подлежащие включению в программу **объекты мониторинга** выбираемые с учетом их приоритетности и общих возможностей ООПТ. По этим же признакам потенциальные объекты мониторинга дифференцируются на *базовые* и *дополнительные*. Первые включаются либо только в базовую часть программы, либо в обе (при возможности использования разных подходов), вторые - только в дополнительную часть.

2. Для каждого включенного в программу объекта определяются необходимые **виды мониторинга**, то есть *регистрируемые параметры в сочетании с методами наблюдений*. При этом учитываются существующие стандарты, соответствие подходам и методам, используемым на других ООПТ, планируемые технические и финансовые возможности. При определении необходимых параметров и методов их регистрации используются результаты анализа эффективности ранее используемых методов. Разные виды мониторинга одного объекта также могут быть включены в разные части программы (базовую или дополнительную), критерием чего должны служить сравнительная значимость регистрируемых параметров (приоритетными будут параметры, отражающие наиболее существенные свойства объекта или являющиеся лучшими интегральными индикаторами его состояния), а также стоимость и трудоемкость предполагаемых методов.

3. Для каждого вида мониторинга определяется необходимый *набор стационарных объектов* (модельных площадок, постоянных трансект и т.д.) и *режим наблюдений*. При этом следует исходить из принципа минимизации усилий и затрат, планируя минимальное число стационарных объектов и самый экономный режим наблюдений, гарантирующие получение репрезентативных и достоверных результатов. В некоторых случаях целесообразно предусмотреть два варианта реализации определенного вида мониторинга - минимальный и расширенный, включив их соответственно в базовую и дополнительную части программы.

В *организационной составляющей* программы мониторинга определяются:

- **исполнители и ответственные** за организацию работ, сбор и первичную обработку данных, преимущественно из числа штатных сотрудников различных структурных под-

⁴¹ При этом, разумеется, должно существовать адекватное обеспечение этих работ в виде подготовленных методических пособий, списков обязательных для регистрации объектов и явлений, форм представления данных (карточек, учетных форм и т.д.).

⁴² Естественно, что по мере изменения ситуации, повышения изученности территории, обнаружения или появления новых объектов, воздействий и угроз, совершенствования методов наблюдений, в программу также могут вноситься изменения и дополнения, но лишь при наличии очень серьезных обоснований.

⁴³ Общие и специальные методы оптимизации объектов и параметров мониторинга рассматриваются в специальной литературе, например: Глушенко В.В. Менеджмент: системные основы. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1998. Захаров В.М., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В., Кряжева Н.Г., Чистякова Е.К., Чубинишвили А.Т. Здоровье среды: методика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000. Захаров В.М., Чубинишвили А.Т., Дмитриев С.Г., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В., Крысанов Е.Ю., Кряжева Н.Г., Пронин А.В., Чистякова Е.К. Здоровье среды: практика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000. Виноградов Б.В. Основы ландшафтной экологии. М: ГЕОС, 1998

- разделений ООПТ⁴⁴;
- **порядок и форма представления** данных полевых наблюдений, а также сроки, методы и формы представления результатов первичной обработки данных;
- **типовой график ежегодных работ**, учитывающий необходимые перемещения по ООПТ на протяжении года, занятость сотрудников в выполнении программы и взаимодействие различных структурных подразделений ООПТ.

Программа проблемных исследований

Программа проблемных исследований формируется с учетом приоритетных для данной ООПТ направлений исследований, существующих потребностей в прикладных разработках, касающихся сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов, мониторинга, экологического просвещения и других областей деятельности.

Кроме того, при формировании программы могут быть рассмотрены инициативные проекты научных сотрудников ООПТ и предложения сторонних исследовательских организаций. В результате определяются наиболее **актуальные исследовательские темы**, включение которых в программу производится с учетом имеющихся и планирующихся возможностей (наличия потенциальных исполнителей, необходимых материальных и финансовых ресурсов и т.д.).

Помимо этого, в программу могут быть включены темы, не относящиеся к числу наиболее актуальных (в том числе и фундаментальные исследования), если их реализация не требует дополнительных затрат в ущерб приоритетным направлениям (например, исследования, выполняемые по индивидуальным грантам, одновременно с основными обязанностями или в свободное от них время, или же исследования, выполняемые сторонними организациями в рамках договоров о научно-техническом сотрудничестве, и т.д.⁴⁵).

Для каждой из тем, включенных в программу проблемных исследований, должны быть определены:

- **исполнители** из числа сотрудников ООПТ и сторонних организаций;
- **цели, задачи и основные методы исследований**;
- **ожидаемые результаты и формы их представления**;
- **виды, формы и порядок взаимодействия ООПТ и сторонних организаций** (при совместных работах или работах сторонних организаций на ООПТ); **календарный план работ**.

Программа создания/совершенствования системы управления данными

Содержание данной программы вытекает из анализа эффективности существующей системы управления данными, и должно быть нацелено на устранение выявленных в ходе этого анализа недостатков и недоработок. В самом общем виде, конкретные действия, предусматриваемые программой, должны быть направлены на:

- **совершенствование системы сбора и хранения данных**, включая создание, оптимизацию и дальнейшее развитие информационных систем (баз данных и ГИС), улучшение условий хранения первичных материалов и коллекций, разработку или совершенствование форм представления данных и т.д.;

- **обеспечение полноты представляемой информации**, что подразумевает целенаправленный сбор данных, полученных на ООПТ, но отсутствующих в ее научном архиве и находящихся в частных руках или в иных организациях, а также перевод в электронный формат данных, представленных на бумажных носителях;

⁴⁴ В отличие от инвентаризационных работ и научных исследований (включая разработку методов мониторинга), когда привлечение сторонних специалистов не только оправдано, но и необходимо, при организации мониторинга следует полагаться преимущественно на собственные возможности. Мониторинг подразумевает проведение работ на протяжении неопределенно долгого времени, что практически невозможно организовать силами сторонних организаций и исполнителей, за исключением лишь отдельных, сравнительно редких случаев (традиционные практики близлежащего ВУЗа и т.д.).

⁴⁵ для решения вопроса о проведении подобных исследований, не относящихся к числу приоритетных для данной ООПТ, и включения их в текущие планы, необходимо достаточное обоснование их проведения именно на территории ООПТ

- **совершенствование системы обработки, анализа и обобщения данных**, включая разработку или апробацию новых методов первичной обработки данных, способов ее представления в информационной системе ООПТ, разработку или совершенствование форматов отчетных материалов (в том числе томов «Летописи природы») и т.д.

Для каждого из этих разделов в программе должны быть определены необходимые **объемы работ** (с учетом технических и финансовых возможностей ООПТ) и **исполнители**, а также представлен **график (календарный план)** выполнения запланированных мероприятий.

План научных публикаций и распространения данных

План научных публикаций и распространения данных необходим для обеспечения доступности получаемой на ООПТ научной информации и производимой научной продукции для ее потенциальных потребителей и заинтересованных лиц и организаций. В плане должны быть предусмотрены:

- **распространение информации об имеющихся в ООПТ научной продукции** (создание и распространение метабаз, специальные странички в Интернете, соответствующие публикации и т.д.);

- публикация наиболее важных и обобщающих результатов **инвентаризации, проблемных исследований и анализа данных мониторинга**, в том числе подготовка сборников и монографий;

- издание или иные формы распространения **методических рекомендаций, пособий, руководств** и т.д., которые могут быть использованы за пределами ООПТ;

- формы и объемы распространения **данных мониторинга**;

Для запланированных публикаций, изданий и т.д. оговариваются **авторы (составители)**, лица, **ответственные за техническую подготовку, сроки** выполнения работ, а также **возможные места публикации, издательства, размещение в Интернет** и т.д.

4.2.3. Эколого-просветительская деятельность, развитие познавательного туризма и рекреации

Планирование эколого-просветительской деятельности ООПТ должно включать в себя: 1) *разработку программы создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ*; 2) *разработку программы информационного обеспечения*; 3) *разработку программы работы со школьниками и взаимодействия с учительским корпусом*; 4) *разработку программы развития познавательного туризма и рекреации*; 5) *разработку программы развития музейного дела*; 6) *расчет необходимых кадровых, материальных и финансовых ресурсов*.

Программа создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ

Задача работы по связям с общественностью - создать благоприятное общественное мнение об ООПТ, ее деятельности, программах развития, привлечь внимание общества к ее проблемам и решаемым задачам. В предыдущей главе были выявлены наиболее значимые для ООПТ группы населения и общества, оптимальные способы и методы работы с ними. Планирование этой работы необходимо построить с учетом ранее выявленных приоритетов и результатов проведенного анализа. Основные разделы данной программы:

Привлечение местного населения к деятельности ООПТ:

- трудоустройство и создание дополнительных рабочих мест за счет обслуживания посетителей ООПТ;

- участие в выполнении различных программ ООПТ: развитии туристической деятельности (предоставление жилья, производство и продажа продукции собственного изготовления, проведение экскурсий и т.п.), восстановлении и сохранении памятников истории и культуры, ведении экологического мониторинга, благоустройстве мест отдыха и др.;

- совместные мероприятия, праздники, акции и т.п.;

- формирование общественных объединений из числа инициативных местных жителей, при-

влекать к обсуждению деятельности ООПТ и принятию решений (клубы друзей и т.п.);
- формирование «клубов по интересам», в том числе по возрождению традиционных способов хозяйствования и природопользования, традиционных ремесел, фольклора и др.

Льготы для местного населения

- регламентированное льготное природопользование;
- обеспечение продукцией, образовавшейся в ходе хозяйственной деятельности ООПТ: дровами, сеном и др.;
- предоставление бесплатных путевок в экологические лагеря для детей;
- дополнительное обучение детей и молодежи, в том числе навыкам работы с компьютером, тематические кружки и др.

Мониторинг общественного мнения

- изучение отношения значимых групп общества и населения к ООПТ с помощью анкетирования, социальных опросов и других форм социологических исследований с периодичностью, определенной в ходе анализа (гл.3);
- выявление тенденций изменения отношения к ООПТ и прогнозы его развития, корректировка планов и методов работы с различными группами общества и населения.

Кроме перечисленных разделов в эту программу должны быть включены значимые для ООПТ виды работ с другими группами общества и населения, влияющими на формирование имиджа и общественного мнения.

Так, методами работы с **местными органами власти и спонсорами** могут быть: специальные информационные программы; приглашение на различные мероприятия (обязательно хорошо организованные и интересные для приглашенных), имеющие для этих групп рекламную значимость (PR-кампании); вовлечение в различные объединения, координационные советы, группы «поддержки»; различные способы морального поощрения (Книги почета, публичные благодарности, дипломы спонсоров и т.п.).

Необходимая и весьма значимая для ООПТ работа со школьниками и молодежью рассматривается в самостоятельном разделе.

Программа информационного обеспечения

Представляет собой логическое продолжение и обеспечение Программы создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ (может рассматриваться как ее подраздел), однако имеет свои особенности, формы и методы работы. Работа с различными, значимыми для ООПТ группами общества и населения должна постоянно и активно направляться на их объективное информирование о деятельности ООПТ и, в конечном итоге, формирование позитивного восприятия. Для этого необходимо:

Создание справочно-информационной системы

Организация эффективной и оперативной работы с информацией невозможна без создания электронных баз данных и системы управления информацией. Эта система может быть единой для ООПТ, однако работники эколого-просветительского отдела должны принимать активное участие в ее формировании и быть грамотными пользователями. Основные составляющие базы данных, необходимой для организации и ведения эколого-просветительской работы:

- природные и историко-культурные достопримечательности на территории ООПТ;
- справочные сведения об электронных средствах массовой информации и периодических изданиях, заинтересованных в информации об ООПТ;
- информация об основных значимых для ООПТ группах населения и общества (интересы, контактные адреса, участие в деятельности ООПТ и т.п.);

Глава 4. ПЛАН РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ

План развития и организации деятельности ООПТ включает в себя *план развития территории* и *программы основных видов ее деятельности*. По ходу планирования, во всех разрабатываемых программах и проектах, желательно ранжировать предполагаемые мероприятия и действия по их важности и первоочередности, а также по возможности реализации, обуславливаемой текущими и прогнозируемыми условиями, в том числе - необходимыми ресурсами. В программах и крупных проектах могут быть выделены *основные* или *обязательные* составляющие, имеющие первостепенную важность и *дополнительные* элементы, выполнение которых предполагается лишь при благоприятных условиях. Таким же образом могут быть ранжированы отдельные небольшие целевые проекты.

При разработке программ и проектов следует так формулировать их цели, задачи и ожидаемые результаты, чтобы эти формулировки могли быть в дальнейшем использованы в качестве критериев (контрольных показателей) состояния реализации соответствующих программ и проектов в процессе контроля за ходом реализации менеджмент-плана. Это означает полное следование принципу конкретности планирования, при котором необходимо избегать общих расплывчатых формулировок («улучшить», «повысить» и т.д.), используя вместо них конкретные, по возможности количественные, показатели.

4.1. План развития территории

План развития территории готовится, исходя из выявленных в ходе соответствующего анализа недостатков существующего территориального устройства ООПТ, с учетом природных и социально-экономических условий самой территории и ее окрестностей. При его разработке обязательно учитываются приоритеты и программы основной деятельности ООПТ, а также наличие необходимой для обоснования и реализации конкретных действий информации.

Общий план развития территории может включать три основные части: *а) план оптимизации площади и границ ООПТ; б) план развития буферной структуры; в) план развития внутренней территориальной организации* (функционального зонирования или адаптивной территориальной дифференциации). В каждом из этих частных планов должно быть предусмотрено как минимум по три этапа:

1. Сбор необходимых исходных данных (полевые материалы, анализ социально-экономических условий и политической обстановки и т.п.);

2. Подготовка проекта и его обоснования,

3. Реализация проекта: утверждение принимающими решения организациями, практическая реализация предлагаемых изменений территориального устройства.

Кроме того, все подобные планы должны быть снабжены списками предполагаемых исполнителей каждого из этапов, примерным *графиком работы* и примерным *расчетом необходимых материально-технических средств*.

Оптимизация площади и границ ООПТ

Границы ООПТ закреплены постановлением о ее организации и индивидуальным Положением. Однако если в процессе соответствующего анализа выясняется, что особенности существующих границ затрудняют управление ООПТ, не соответствуют эффективному выполнению ею своих основных функций, то в менеджмент-плане необходимо предусмотреть работы, связанные с оптимизацией границ. Такие работы могут быть необходимы для:

- включения в состав ООПТ особо ценных природных и историко-культурных объектов с целью повышения репрезентативности и экологической и/или историко-культурной целостности территории;
- повышения эффективности контроля над территорией за счет увеличения степени ее компактности, целостности, привязки границ к хорошо различимым природным рубежам и т.д.

В числе предложений по изменению площади и границ ООПТ могут быть также проекты по объединению двух или нескольких ООПТ в одну или же, напротив, - в разделении кластер-

ной территории на две или несколько самостоятельных ООПТ. Для ООПТ, обладающих статусом биосферных резерватов и имеющих биосферные полигоны, не входящие в состав их территории актуальным может быть вопрос об их включении в состав ООПТ.

В любом случае, при разработке подобных планов необходимо обосновать, что:

- а) предлагаемые изменения реально повысят эффективность выполнения ООПТ своих основных функций в области охраны природного разнообразия и историко-культурного наследия;
- б) другие, альтернативные, методы решения связанных с границами ООПТ проблем (например, увеличение штата отдела охраны, вместо оптимизации конфигурации границ) неадекватны, не столь эффективны или менее экономичны.

Поскольку процедуры расширения площади и изменения границ ООПТ достаточно непросты и, как правило, длительны, то при разработке плана необходимо составить достаточно адекватное представление о перспективах его практической реализации. Во многих случаях наиболее целесообразно разработать детальный план только для подготовки соответствующих предложений и обоснований и лишь наметить возможные пути их реализации.

Развитие буферной структуры ООПТ

Буферная структура ООПТ может включать ее *охранную зону, биосферный полигон* (если он не входит в состав территории ООПТ), а также *непосредственно управляемые или контролируемые данной ООПТ иные сопредельные охраняемые природные территории* регионального и/или местного значения.

В отношении **охранной зоны** рассматриваемым планом может предусматриваться:

- ее **создание**, если охранной зоны еще не существует, что подразумевает определение границ будущей зоны и подготовку положения о ней, предусматривающего тот или иной природоохранный режим;
- **изменение площади и/или конфигурации** существующей охранной зоны;
- внесение **изменений в положение** об охранной зоне, связанных с ее режимом.

При проектировании площади и конфигурации охранной зоны и разработке для нее наиболее эффективного режима, наряду с особенностями территориального устройства, должен учитываться весь комплекс обстоятельств, выявленных в ходе анализа природных и социально-экономических условий территории, оценки существующих негативных воздействий и угроз. В частности, особое значение могут иметь:

- режим функциональных зон у границ ООПТ (вдоль границы, проходящей по землям, включенным в состав ООПТ без изъятия из хозяйственного использования, охранная зона может не выделяться, тогда как заповедные зоны должны быть ограждены ею в обязательном порядке);
- наличие примыкающих к территории других ООПТ, с которыми данная ООПТ имеет общую границу (надобность в охранной зоне отпадает, если к территории заповедника вплотную примыкает заказник);
- особенности использования земель или акватории непосредственно прилегающих к границам ООПТ;
- наличие или планируемое строительство в непосредственной близости от границ ООПТ населенных пунктов, дачных участков, дорог, промышленных предприятий и т.д.;
- направление господствующих ветров и особенности рельефа (при наличии или предполагаемом появлении у границ ООПТ источников атмосферного загрязнения);
- конфигурация и направление течения рек и иных водотоков, пересекающих ООПТ;
- необходимость сохранения исторического облика ландшафтов и живописности перспектив, открывающихся со смотровых площадок, мест отдыха, экологических троп и т.д.;
- необходимость создания у границ ООПТ инфраструктуры туризма и отдыха.

Сказанное о планировании охранной зоны применимо и в отношении **биосферного полигона**, если он не входит в состав самой рассматриваемой ООПТ и является составляющей ее буферной структуры. В целом, по отношению к таким биосферным полигонам наиболее актуальным представляется вопрос об их включении в состав территории ООПТ.

В отношении **иных ООПТ, расположенных на прилегающих землях** может предусмат-

риваться:

- **создание** новых заказников, памятников природы, природных парков и т. д. с целью обеспечения полноты охраны представленных на прилегающих к ООПТ территориях природных и историко-культурных комплексов и объектов, создания экологических коридоров между изолированными участками ООПТ или рассматриваемой ООПТ и другими охраняемыми территориями и т.д.;
- **изменение площади и/или конфигурации** существующих на сопредельных территориях ООПТ, находящихся под управлением или контролем данной ООПТ, с целью повышения их природоохранной эффективности;
- передача уже существующих на сопредельных с ООПТ землях иных охраняемых территорий под **управление или контроль** данной ООПТ.

При разработке плана, необходимо обратить внимание на располагающиеся вблизи ООПТ территории, имеющие статус ценных водно-болотных угодий, ключевых орнитологических или ботанических территорий и т.д., которые с максимально возможной полнотой должны быть включены в буферную структуру ООПТ.

Конечной целью плана развития буферной структуры должно быть формирование находящейся под управлением рассматриваемой ООПТ **локальной экологической сети**, способствующей повышению эффективности выполнения ею своих функций - обеспечению ее большей репрезентативности, природной целостности и устойчивости, защищенности от неблагоприятных воздействий.

Развитие внутренней территориальной организации

Развитая внутренняя территориальная организация наиболее свойственна национальным паркам, в которых она выражена в виде **функционального зонирования** территории, разработанного с учетом ценности ее отдельных частей и объектов, особенностей использования ресурсов, развития различных видов деятельности (туризм, рекреация и т.д.), а также способности экосистем выдерживать связанные с этим нагрузки. Что же касается заповедников, то классическая отечественная теория заповедного дела не предусматривает функционального зонирования их территорий, на чем основано и действующее в отношении заповедников законодательство, делающее исключение лишь для биосферных заповедников, к которым могут быть присоединены территории **биосферных полигонов**, в том числе с дифференцированным режимом охраны и функционирования. На практике же и в заповедниках применяется дифференциация территории с выделением имеющих различный режим **участков управления**, фактически представляющая собой функциональное зонирование.

В результате зонирования, в национальных парках могут выделяться: **заповедная зона**, представляющая собой эталон природных комплексов парка и используемая лишь для мониторинга процессов естественного развития; **особо охраняемая зона**, включающая особо ценные природные комплексы парка, в пределах которых невозможно или нецелесообразно устанавливать заповедный режим (участки, на которых необходимо проведение восстановительных мероприятий, места традиционной рекреации местного населения и т.д.); **зона охраны историко-культурных объектов**, выделяемая в местах расположения наиболее ценных памятников археологии, истории, культуры и их комплексов; **зона познавательного туризма**, выделяемая в районах расположения наиболее ценных в познавательном отношении и наиболее привлекательных для посетителей объектов; **рекреационная зона, зона обслуживания посетителей, зона хозяйственного назначения**. Помимо этих, наиболее традиционных зон, могут быть выделены **зоны экстенсивного традиционного природопользования** (в местах проживания малых коренных народов), различные **зоны специального режима** (например, в пограничной зоне, вдоль пересекающих ООПТ трубопроводов и железнодорожных магистралей и т.д.).

Кроме того, в пределах функциональных зон могут выделяться подзоны или участки управления, необходимые для решения специфических для них проблем. Например, в рекреационной зоне могут выделяться участки спортивной рыбной ловли, сбора дикоросов и т.п., в пределах особо охраняемой зоны - подзоны охраны природных ландшафтов и восстановления.

В заповедниках также могут быть выделены различные зоны или участки управления, называемые участками полного или абсолютного покоя, научных исследований, ограниченного природопользования, рекреационного использования и т.д.

Функциональное зонирование территории ООПТ и особенности режима каждого из функциональных территориальных подразделений определяются в процессе подготовки организации этой ООПТ и утверждаются Положением о ней. В случае необходимости изменений, выявленной в процессе анализа и оценки эффективности существующей системы внутренней территориальной организации ООПТ, в плане развития территории ООПТ должны быть подготовлены предложения, касающиеся изменения ее внутренней территориальной структуры:

- **изменения набора выделяемых функциональных зон:** выделение новых зон, преобразование тех или иных зон или их объединения с другими и т.д.;
- **оптимизации границ** существующих функциональных зон или их аналогов, в том числе с целью обеспечения их максимальной различимости и контролируемости;
- **создания или изменения системы функционального подразделения внутри основных зон:** выделение или изменение границ подзон, участков управления и т.д.;
- **оптимизации режима** функциональных территориальных единиц.

Для разработки эффективного плана развития внутренней территориальной структуры ООПТ, помимо подробной информации о ландшафтной структуре территории ООПТ, необходимо иметь результаты специального пространственного анализа:

- нарушенности природных комплексов в результате хозяйственной деятельности;
- размещения особо ценных природных объектов;
- распределения историко-культурных объектов;
- рекреационных ресурсов (условий для различных видов туризма, альпинизма, водных видов спорта, любительского и спортивного рыболовства и т.д.); привлекательности территории;
- факторов, препятствующих развитию рекреации (неблагоприятные санитарно-эпидемиологические условия и т.д.);
- устойчивости природных комплексов к антропогенным нагрузкам;
- инженерно-геологических и инженерно-строительных условий;
- современного развития рекреации;
- распределения нагрузки, создаваемой в процессе научно-исследовательских работ и т.д.;
- хозяйственной деятельности;
- существующей транспортной и прочей инфраструктуры (в том числе и на окружающих территориях).

Для всех разработок, касающихся проектирования различных составляющих территориального устройства ООПТ, наиболее эффективным инструментом являются геоинформационные системы (ГИС), при отсутствии которых следует обратиться за помощью к другим организациям. При этом создание ГИС как необходимого в настоящее время универсального инструмента для использования во всех отраслях деятельности ООПТ должно быть включено в план развития ООПТ.

В процессе разработки предложений по развитию территории ООПТ может выявиться недостаток фактических данных, результатов анализа, обобщений и прочей продукции научного характера, требуемой для выработки оптимальных решений и их обоснования. Соответствующие работы необходимо будет учесть в программе научно-исследовательской деятельности.

4.2. Программы развития и организации основных видов деятельности

В настоящем разделе представляются программы по трем основным видам деятельности ООПТ: сохранению и восстановлению природных и историко-культурных комплексов и объектов, научно-исследовательской и эколого-просветительской деятельности. Остальные направления деятельности ООПТ, такие как работа с кадрами, финансово-хозяйственная деятельность и т.д. являются обеспечивающими, а потому рассматриваются отдельно, в главе посвященной реализации планов основной деятельности.

При разработке программ отдельных видов деятельности, состоящих из частных подпро-

грамм, планов и отдельных проектов, среди последних следует различать **стандартные программы ежегодной деятельности**, а потому имеющие значение, выходящее за рамки составляемого менеджмент-плана, а также **целевые проекты**, рассчитанные на выполнение в течение действия плана, в определенные сроки или до достижения определенного результата. Назначение последних - улучшение условий и повышение уровня работы ООПТ, чему будет способствовать и внедрение предусматриваемых менеджмент-планом стандартных (типовых) программ ежегодной деятельности. Целевые программы и проекты вместе с внедрением предлагаемых стандартных программ ежегодной деятельности представляют собой **планы развития** различных ее видов.

Все разрабатываемые планы, программы и проекты должны сопровождаться расчетами необходимого для их реализации обеспечения, включая:

- **кадровое обеспечение:** число штатных сотрудников различных специальностей и уровня квалификации, участие сотрудников других структурных подразделений ООПТ (число, необходимые навыки, период занятости); необходимость обучения и повышения квалификации кадров, участие сторонних организаций и специалистов;
- **материально-техническое обеспечение:** необходимое оборудование, снаряжение, транспортные средства, оружие, помещения, различные инженерные сооружения и т.д.;
- **финансовые средства**, необходимые для аренды транспорта, приобретения топлива, расходных материалов, текущего ремонта, оплаты работ сторонним организациям, материального поощрения сотрудников и т.д.

Подробнее вопросы планирования обеспечения основных видов деятельности рассматриваются в следующей главе.

4.2.1. Сохранение и восстановление природного разнообразия и историко-культурного наследия

Планирование деятельности по сохранению и восстановлению природного разнообразия и историко-культурного наследия должно включать разработку частных программ по основным направлениям этой деятельности, то есть: 1) *охране территории и ее совершенствованию*, 2) *сохранению и восстановлению особо ценных природных объектов*, 3) *сохранению и восстановлению (реставрации) культурного наследия*, а также соответствующие *расчеты необходимых кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов*. Достаточно важной составляющей сохранения природных и историко-культурных комплексов ООПТ может быть оптимизация осуществляющейся на ее территории хозяйственной деятельности. Подробнее эти вопросы рассматриваются в следующей главе, в специальном разделе, посвященном финансово-хозяйственной деятельности ООПТ.

Кроме того, достаточно очевидно, что требуемая эффективность работы по сохранению природных и историко-культурных комплексов и объектов ООПТ может быть достигнута лишь при условии наличия адекватных задачам территории нормативно-правовой базы, территориального устройства и структурной организации, проблемы которых в настоящем разделе не обсуждаются. Развитие территориального устройства рассматривалось в предыдущем разделе, а вопросы, касающиеся необходимого совершенствования действующей нормативно-правовой базы и структурной организации ООПТ рассматриваются в следующей главе, в комплексе с потребностями других видов деятельности ООПТ.

Программа работы по охране территории и ее совершенствованию

В программе должны быть отражены вопросы территориальной организации охраны с учетом ее сезонных особенностей, оптимизации форм и методов охраны территории, взаимодействия с правоохранительными и природоохранными органами, местными органами власти, соседними ООПТ, населением и общественными организациями. Содержание рассматриваемой программы складывается из типового, ежегодно действующего *плана охраны территории* и набора *оперативных планов* на случаи возникновения различных особых ситуаций, актуальных для данной ООПТ.

Для разделов плана охраны и оперативных планов, которые не могут быть реализованы в

тех условиях, когда разрабатывается менеджмент-план, и предназначены для внедрения, необходимо указать предполагаемые сроки их реализации и наметить ответственных за соответствующие организацию и обеспечение. Это составит *план действий по развитию деятельности по охране территории*.

План охраны территории представляет собой перечень регулярно проводимых охранных мероприятий, включающий *схему пространственно-временного (территориально-сезонного) распределения сил и средств* (календарный план).

Ключевую роль в организации охраны территории играет ее территориальная организация с учетом сезонных различий того или иного характера. Соответственно, при планировании рассматриваемой деятельности должны учитываться:

- *существующее территориальное устройство*, в том числе функциональное зонирование или наличие участков с различным режимом природопользования;

- *пространственные особенности территории*, в первую очередь, распределение особо ценных охраняемых объектов, а также участков и объектов, особо привлекательных для посетителей и потенциальных нарушителей, в том числе мест концентрации животных, произрастания ягод, грибов, орехов, лекарственных растений, богатых рыбой водоемов, выходов горных пород с представляющими интерес для сбора минералами, мест концентрации ископаемых остатков, археологических памятников и т.д.;

- *природные сезонные особенности*: сезонные миграции животных, сроки оптимальной хозяйственной «целесообразности» незаконного добывания (нерест рыбы, грибной сезон, окончание осенней линьки пушных охотничьих животных, период роста пантов у оленя, спелость орехов или ягод, пригодность для заготовки съедобных и лекарственных растений, фактическая возможность заготовки, или наименьшая трудоемкость добычи, обусловленная сезонными явлениями, и т.д.), пожарная опасность, сроки установления снежного покрова (контроль за незаконным посещением территории осложнен в бесснежный период), и др.;

1. *сезонные различия в доступности и посещаемости* территории и отдельных объектов (например, как правило, больше посетителей бывает летом, в школьные и студенческие каникулы и т.д.);

2. *особенности транспортной системы (дорожной сети) и расположения населенных пунктов* по отношению к ООПТ и ее различным территориальным составляющими.

Особое внимание следует уделить наиболее посещаемым в целях рекреации или иного разрешенного природопользования местам, поскольку находящиеся в них на законных основаниях граждане из числа посетителей или местных жителей ООПТ, помимо разрешенной деятельности могут «попутно» заниматься браконьерством, допускать нарушения правил пожарной безопасности и т.д.

Кроме пространственных и сезонных особенностей ООПТ при планировании охранных мероприятий и составлении типового плана охраны необходим и учет специфики вероятных нарушений: оснащенность нарушителей, оружие, транспорт, их возможное количество (совершается ли чаще группой или в одиночку, примерное возможное количество нарушений, социальный портрет нарушителя, и др.).

Немаловажное значение имеет экономическая значимость нарушений: например, организация борьбы с незаконным добыванием икры осетровых и лососевых рыб, приносящим огромные прибыли браконьерам, и осуществляемым, чаще всего, хорошо подготовленными и оснащенными группами (транспорт, связь, оружие, организация сбыта, и т.д.), существенно отличается по подходам от организации борьбы с незаконным сбором ягод или незаконным посещением территории с рекреационными целями.

На основании этого решается вопрос о необходимых для охраны территории силах и средствах и их оптимальном распределении в пространстве и времени. Должны быть определены:

- целесообразность содержания *кордонной службы* (в ряде случаев содержание кордонов с постоянно проживающими на них работниками может быть полезно или необходимо - если они расположены на территории охранной зоны, вблизи границ ООПТ непосредственно).

венно рядом с автомобильной дорогой, ведущей вглубь ООПТ, на берегу реки, являющейся транспортной артерией и т. д.) и, если такая служба необходима, то оптимальная *схема расположения кордонов*;

- необходимость обходной системы охраны (может быть целесообразна при ведении большого объема лесохозяйственных работ и в иных случаях) и, если таковая признана необходимой (в том числе и наряду с иными формами), то - схема и график обходов, а также их закрепление за конкретными работниками;
- необходимые количество и численность *оперативных групп*, условия их комплектования - постоянные, временные, с постоянной или варьирующей численностью и т.д.), режим работы, схемы патрулирования территории, периоды постоянного дежурства в определенных районах и т.д.

В случае значительной возгораемости лесов, в условиях засушливого климата, высокой частоты случаев нарушения пожарной безопасности в лесах, целесообразна разработка специального раздела рассматриваемого плана, посвященного *охране лесов от пожаров*, который должен включать:

- систему регулярных противопожарных мероприятий: создание и поддержание минерализованных полос, разрывов, пожарных водоемов, пожарно-наблюдательных вышек и т.д.;
- специальные мероприятия, проводимые на ООПТ, в зависимости от класса пожарной опасности по условиям погоды: усиление патрулирования, режим дежурства на пожарно-наблюдательных пунктах, оперативное дежурство ИТР в дирекции ООПТ и подразделениях, ограничение на отдельные виды деятельности на территории ООПТ и т.д.;
- мероприятия по профилактике лесных пожаров: разъяснительную работу с населением, обустройство мест отдыха и курения, кострищ, установку аншлагов и т.д.

Важное место в этом разделе должно быть уделено вопросам *взаимодействия со службой авиационной охраны лесов* (в случае, если в регионе функционирует лесоавиабазы, и ООПТ находится в зоне авиационной охраны лесов): целесообразно, например, планировать организации оперативной радиосвязи с авиабазой (оформление разрешений на одинаковые радиочастоты).

Оперативные планы действий разрабатываются для случаев возникновения актуальных для данной ООПТ особых ситуаций: возникновения пожаров, проникновения на территорию крупных и хорошо оснащенных групп браконьеров, экологических катастроф, связанных с мощными загрязнениями и т. д. В этих планах предусматривается:

- схема действия в подобных ситуациях должностных лиц и подразделений ООПТ;
- порядок привлечения, в случае необходимости, районных и иных организаций (авиационной охраны лесов, милиции и т.д.);
- порядок привлечения и участия местного населения (*мобилизационные планы*).

При разработке рассмотренных планов, необходимо учитывать возможность и необходимость *взаимодействия с местными правоохранительными, природоохранными органами, органами власти, соседними ООПТ и иными заинтересованными организациями и землепользователями*. Примерами такого сотрудничества может стать организация совместного патрулирования с подразделениями органов внутренних дел, пограничной службы, совместных рейдов с сотрудниками рыбоохраны и госохотнадзора. Может быть предусмотрен порядок взаимодействия с районными администрациями и органами лесного хозяйства на случай необходимости введения запрета (ограничения) на посещение лесов в пожароопасный период и т.д. Взаимодействие с различными организациями имеет особое значение для организации борьбы с пожарами и иными актуальными стихийными бедствиями. Желательно, чтобы все совместные виды деятельности и мероприятия, включаемые в план, были обеспечены соответствующими *договорами и Соглашениями*. Так, например, в плане совместной борьбы с пожарами полезно предусмотреть подготовку и заключение договора (или иных документов) о взаимопомощи в обнаружении и тушении пожаров с соседними землепользователями (лесхозом и др.), с которыми оговаривались бы условия обмена оперативной информацией и взаимное участие в тушении пожаров на сопредельных территориях.

Все подготавливаемые в рамках настоящей программы планы, составляющие их разделы

и отдельные мероприятия должны быть снабжены *списками исполнителей* и возможных *соисполнителей* из числа сотрудников сторонних организаций, с обозначенными *ответственными* за их исполнение из числа сотрудников ООПТ.

Программа по сохранению и восстановлению особо ценных природных объектов

Разрабатывается в тех ООПТ, где представлены ценные природные объекты (популяции редких и ценных видов животных, редкие и исчезающие сообщества и экосистемы, особо интересные и ценные объекты неживой природы и т.д.), нуждающиеся в специальных мерах по их сохранению и/или поддержанию, а также нарушенные комплексы и объекты, нуждающиеся в восстановлении. В программу включаются мероприятия, *выполняемые регулярно (ежегодно)*, а также отдельные проекты и программы, *рассчитанные на определенный срок или на время до достижения определенного результата*.

По сравнению с непосредственной охраной территории, планирование которой рассмотрено в предыдущей главе, деятельность по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов гораздо теснее связана с научно-исследовательской деятельностью, адекватные результаты которой являются залогом достаточной эффективности работ по обеспечению сохранности и восстановлению природных объектов. Это касается и мониторинга состояния природных объектов, нуждающихся в специальных мерах по их сохранению или в восстановлении, и научных исследований, направленных на разработку или совершенствование соответствующих методов.

К категории регулярных в рамках рассматриваемой программы относятся, прежде всего, мероприятия, направленные на **поддержание природных комплексов и объектов в исторически естественном состоянии**.

Такие мероприятия предусматриваются для сохранения природных комплексов и объектов, которые неспособны к устойчивому существованию и поддержанию своих существенных черт, включая свойственное им разнообразие, без регулярного активного вмешательства человека, в связи с устранением естественных поддерживающих факторов или проявлением негативных антропогенных воздействий. Планируемые мероприятия имитируют отсутствующие в настоящее время естественные воздействия или противодействуют постоянно проявляющимся воздействиям антропогенного характера и направлены на сохранение облика охраняемых природных комплексов и объектов, наиболее близкого к естественному историческому. В число подобных мероприятий могут быть включены:

- выкашивание и/или организация выпаса скота в травяных (степных и луговых) и иных экосистемах;
- лесохозяйственные мероприятия, направленные на поддержание определенного облика лесных формаций;
- биотехнические мероприятия, направленные на поддержание популяций определенных животных (подкормка, посадка кормовых растений, организация и поддержание солонцов и т.д.);
- регулирование численности охраняемых видов животных;
- регулирование численности и/или уничтожение инвазийных чужеродных видов, способных повлиять на естественный ход природных процессов и состояние природных сообществ ООПТ;
- мероприятия по борьбе с вредителями и болезнями.

Все названные мероприятия в той или иной степени противоречат основной цели заповедания - сохранению естественного хода природных процессов. Поэтому, при определении задач и планировании упомянутых выше работ необходимо достаточно четко различать причины современного неустойчивого состояния охраняемых популяций, сообществ, экосистем и прочих объектов, уделяя первостепенное внимание поддержанию тех из них, которые деградируют или видоизменяются под действием антропогенных факторов. Что же касается объектов, неустойчивое состояние, деградация или исчезновение которых обусловлено преимущественно естественными причинами глобального характера (изменения климата, колебаний уровня моря и т.д.), то в этих случаях следует оценивать общее состояние этих объектов, во всей области их распространения. Особые меры по их поддержанию будут необходимы в тех случаях, когда происходящие процессы ведут к их полному и необратимому исчезновению. Так, например, европей-

ские луговые степи в настоящее время естественным образом замещаются луговыми и далее лесными формациями вследствие гумидизации климата. Это естественный процесс, но, при обратном ходе событий, исчезнувшие степные сообщества сами восстановиться уже не смогут, поскольку распространение их ограничено фактически лишь заповедными территориями. Соответственно, по отношению к таким сообществам, на этих территориях необходимо применение специальных мер по их поддержанию.

Помимо поддержания популяций, сообществ и прочих природных объектов с целью их сохранения, особым видом деятельности может быть их **поддержание в состоянии оптимальном для их демонстрации посетителям ООПТ**, что, прежде всего, касается различных, представляющих особый интерес видов животных, демонстрация которых может быть обеспечена с помощью различных биотехнических мероприятий (организация подкормки, солонцов и т.д.);

В виде отдельных мероприятий и проектов, рассчитанных на определенный срок или определенный конечный результат, в рассматриваемой программе могут быть представлены следующие виды работ:

- **реинтродукция** видов, исчезнувших из ООПТ. Проекты по реинтродукции должны включать подготовку, в необходимых случаях, местообитаний, гнездовых, определение места, сроков, порядка отлова необходимого количества экземпляров (или получения семян или саженцев растений), передержки, доставки их в ООПТ, выпуска на волю животных или высадку (посев) растений, подкормки животных и т.д.;

- **восстановление популяций** тех видов, численность и состояние которых не позволяют рассчитывать на естественное восстановление. Эта деятельность и ее планирование имеет много общего с деятельностью по реинтродукции, но если она связана с разведением видов в питомниках, то необходимы специальные планы по содержанию этих питомников. Планы должны определять режим их работы, должностные обязанности сотрудников, правила поведения сотрудников и посетителей, расчет потребностей в кормах и прочих ресурсах и т.д. Разведение в неволе редких «краснокнижных» видов осуществляется, как правило, в рамках каких-либо общих, в том числе международных программ, поэтому в конкретном проекте должны быть отражены формы и виды взаимодействия с другими участвующими организациями, роль и функции данной ООПТ в общей программе по восстановлению того или иного вида и т.д.;

- **восстановление исчезнувших или деградировавших природных комплексов**, включая посадки лесных культур и/или содействие их возобновлению на гарях и вырубках; рекультивацию земель (например, восстановление степных сообществ на залежах, закрепление подвижных песков, ликвидацию последствий добычи полезных ископаемых и т.д.); восстановление естественного гидрологического режима водоемов и обводнение ранее осушенных земель и т.д.

Кроме того, в числе отдельных проектов программы могут быть представлены и **мероприятия, направленные на предотвращение или минимизацию негативных последствий вероятных опасных природных явлений** (наводнений, лавин и селей, извержений вулканов и т.д.), в том числе:

- создание подходящих местообитаний для особо ценных видов, обитающих в местах, которым грозит уничтожение или деградация в результате названных явлений;

- создание новых популяций особо редких видов и уникальных сообществ, в тех случаях, когда существующие находятся под угрозой уничтожения.

Наконец, в рамках программы по сохранению природных комплексов там, где это необходимо, должны быть предусмотрены и мероприятия по **предотвращению или снижению уровня антропогенных загрязнений**, которые заключаются, прежде всего, в работе с предприятиями и организациями - источниками различного рода загрязнений. Подобные работы могут иметь как постоянный, регулярный, так и разовый характер и входят в компетенцию, прежде всего, руководства ООПТ.

Все реализуемые и планируемые в рамках рассмотренной программы мероприятия должны быть хорошо обоснованы (предварительные проекты с научными обоснованиями должны пройти соответствующую экспертизу), а в тех случаях, когда имеющиеся данные и разработки недостаточны для их планирования и осуществления, соответствующие работы должны быть

предусмотрены в плане научно-исследовательской деятельности ООПТ.

Каждый план и проект рассматриваемой программы должен сопровождаться **календарным планом работ**, учитывающим, в числе прочего, и подготовительные мероприятия (обоснования, согласования и т.д.). Для каждого проекта должен быть назначен **ответственный исполнитель** из числа сотрудников ООПТ и определены **предполагаемые исполнители**, в том числе и из числа сторонних организаций и их сотрудников

Программа сохранения и восстановления культурного наследия

Разрабатывается в тех ООПТ, где имеются участки особой историко-культурной ценности: историко-архитектурные памятники, представляющие исторический интерес культурные ландшафты; либо на территории живет местное население, сохраняющее традиционный уклад жизни или его отдельные элементы (промысел, ремесла, культурные традиции и обычаи, фольклор) и т.д.

Аналогично предыдущей программе, связанной с сохранением и восстановлением природных объектов, в данной программе также различаются мероприятия, рассчитанные на их *постоянное* и/или *регулярное* выполнение, по определенным стандартным (типовым) планам, а также мероприятия и проекты, рассчитанные на *определенный срок* или достижение *определенного результата*.

К мероприятиям первой категории, рассчитанным на постоянное (регулярное) выполнение по *ежегодным графикам*, относятся:

- **мероприятия по поддержанию установленного режима охраны памятников истории и культуры**, перечень которых составляется с учетом относительной ценности различных объектов, их состояния и подверженности различным угрозам, а также сезонных особенностей (сезонные различия в числе посетителей, степени пожарной опасности, угрозах природного происхождения и т.д.);
- **работы по поддержанию в традиционном состоянии культурно-ландшафтных комплексов и антропогенных ландшафтов, имеющих историко-культурную значимость**, заключающиеся в проведении ландшафтных рубок, организации традиционного ведения сельского хозяйства и других традиционных видов хозяйственной деятельности;
- **мероприятия, создающие условия для развития традиционных промыслов и ремесел, развития фольклора, обрядовых обычаев и других элементов «живой» традиционной культуры.**

Среди предусматриваемых программой, оформляемых в виде отдельных проектов, мероприятий, рассчитанных на выполнение в течение определенного срока или достижение определенного конечно результата, могут быть работы по:

- **консервации, реставрации, восстановлению и ремонту историко-архитектурных памятников и ансамблей;**
- **восстановлению культурных ландшафтов и возобновлению традиционного природопользования;**
- **восстановлению традиционных промыслов и ремесел, а также элементов «живой» традиционной культуры.**

Как и в предыдущем случае, все конкретные проекты и планы рассматриваемой программы должны быть научно обоснованы, снабжены **календарными планами работ** и списками **предполагаемых исполнителей** из числа как сотрудников ООПТ, так и сторонних организаций и учреждений.

При разработке разделов рассматриваемой программы необходимо уделить внимание следующим вопросам:

- взаимодействие ООПТ с федеральными и региональными органами исполнительной власти специально уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- расширение практики включения мероприятий по сохранению объектов культурного наследия на территориях национальных парков в соответствующие федеральные и региональные

целевые программы;

- возможность и целесообразность привлечения к работам сторонних специалистов и организаций.

Разработка программы по сохранению и восстановлению культурного наследия в качестве отдельного самостоятельного компонента менеджмент-плана целесообразна лишь в ситуациях когда историко-культурные объекты и явления имеют особо высокую ценность и особенно тогда когда территория изобилует историко-архитектурными памятниками, требующими специальных мер по их сохранению и восстановлению. В остальных случаях, как, например, в большинстве природных заповедников, даже при наличии тех или иных культурно-исторических объектов, необходимые работы могут быть распределены между другими программами рассматриваемой области деятельности. Так, мероприятия по поддержанию установленного режима охраны историко-культурных объектов могут стать составляющей плана охраны территории; поддержание и восстановление культурных ландшафтов может быть объединено в одну программу с аналогичными работами в отношении природных комплексов; развитие же традиционной культуры местного населения может быть включено в сферу деятельности экологического просвещения.

4.2.2. Научно-исследовательская деятельность

Планирование научно-исследовательской деятельности ООПТ должно включать в себя: 1) *разработку программ трех составляющих НИР - инвентаризационных работ, мониторинга и проблемных исследований*; 2) *разработку программы создания или совершенствования системы управления данными*; 3) *подготовку плана научных публикаций и распространения научных данных*.

Программа инвентаризации и тематического картографирования

В программе инвентаризации и тематического картографирования должны быть определены:

- ***актуальные виды инвентаризационных и картографических работ*** из числа приоритетных, остающихся незавершенными, с учетом реальных возможностей ООПТ;
- потенциальные ***исполнители*** из числа штатных научных сотрудников, штатных сотрудников иных подразделений ООПТ, а также сотрудников сторонних организаций (научно-исследовательских учреждений, ВУЗов, иных ООПТ и т.д.), с которыми необходимо заключение соответствующих договоров. Следует также рассмотреть возможность и необходимость привлечения к инвентаризационным работам студентов, школьников, и волонтеров из других заинтересованных групп населения;
- базовые ***принципы и основные методы*** работ (особенно картографических);
- ***ожидаемые результаты*** и формы их представления;
- ***календарный план*** на весь период планирования.

Программа мониторинга

Действующая на ООПТ программа мониторинга должна состоять из двух частей: базовой, включающей приоритетные и актуальные виды многолетних наблюдений и рассчитанной на безусловное выполнение в самых неблагоприятных условиях обеспеченности кадрами, материальными средствами и финансами, и ***дополнительной***, полное или частичное выполнение которой предполагается лишь при обеспеченности этими ресурсами. Для приоритетных объектов, оптимальная схема наблюдений за которыми требует значительных затрат (например, требуются авиаучеты) или трудновыполнима, целесообразно предусмотреть альтернативные, более экономичные методы, включив их в базовую программу, а первые - в дополнительную. Кроме того, в обеих частях программы могут быть одинаковые виды наблюдений, при разном объеме предусматриваемых работ (разное число действующих модельных объектов, разный режим наблюдений и т.д.).

В базовой программе мониторинга могут быть представлены три категории наблюдений:

- ***общие наблюдения***, проводимые всеми сотрудниками ООПТ и сотрудниками сторонних ор-

ганизаций, вне зависимости от вида и места выполняемых ими на ООПТ работ. Это преимущественно регистрация встреч животных и следов их жизнедеятельности, фенологических явлений и т.д.;

- *стандартные наблюдения, учеты и измерения*, не требующие специальной организации и проводимые всеми достаточно подготовленными сотрудниками ООПТ, в процессе выполнения ими иных работ на ООПТ. Подобным образом может быть организован сбор простейших метеорологических и гидрологических данных, некоторые виды учетов (например, учеты водоплавающих, при каждом посещении водоема любым сотрудником или во время речных маршрутов, вне зависимости от их основной цели и т.д.);
- *специальные работы*, проводящиеся в определенных местах в определенные сроки специально подготовленными сотрудниками ООПТ или под их руководством (зимние маршрутные учеты и т.д.).

Дополнительная программа мониторинга формируется лишь из видов работ, относящихся к третьей категории. При этом наблюдения первых двух категорий, не требующие специальной организации, должны выполняться автоматически, а их объем определяется общим уровнем активности на ООПТ (числом работающих на ней научных сотрудников, работников отдела охраны, интенсивностью посещения ими территории и т.д.)⁴⁶. Соответственно, собственно планирование затрагивает лишь виды мониторинга, относящиеся к третьей категории, а базовая программа мониторинга должна быть постоянной и в идеале разрабатывается единожды в расчете на неопределенно длительный срок⁴⁷.

Планирование мониторинга, то есть создание его программы, распадается на разработку ее *содержательной* и *организационной* составляющих. В первой определяется собственно содержание программы (что и как наблюдать), а во второй - ее организационные аспекты (кто и когда это будет делать и т.д.).

Разработка *содержательной составляющей*⁴⁸ программы мониторинга включает следующие три этапа:

4. Прежде всего, определяются подлежащие включению в программу **объекты мониторинга** выбираемые с учетом их приоритетности и общих возможностей ООПТ. По этим же признакам потенциальные объекты мониторинга дифференцируются на *базовые* и *дополнительные*. Первые включаются либо только в базовую часть программы, либо в обе (при возможности использования разных подходов), вторые - только в дополнительную часть.

5. Для каждого включенного в программу объекта определяются необходимые **виды мониторинга**, то есть *регистрируемые параметры в сочетании с методами наблюдений*. При этом учитываются существующие стандарты, соответствие подходам и методам, используемым на других ООПТ, планируемые технические и финансовые возможности. При определении необходимых параметров и методов их регистрации используются результаты анализа эффективности ранее используемых методов. Разные виды мониторинга одного объекта также могут быть включены в разные части программы (базовую или дополнительную), критерием чего должны служить сравнительная значимость регистрируемых параметров (приоритетными будут параметры, отражающие наиболее существенные свойства объекта или являющиеся лучшими инте-

⁴⁶ При этом, разумеется, должно существовать адекватное обеспечение этих работ в виде подготовленных методических пособий, списков обязательных для регистрации объектов и явлений, форм представления данных (карточек, учетных форм и т.д.).

⁴⁷ Естественно, что по мере изменения ситуации, повышения изученности территории, обнаружения или появления новых объектов, воздействий и угроз, совершенствования методов наблюдений, в программу также могут вноситься изменения и дополнения, но лишь при наличии очень серьезных обоснований.

⁴⁸ Общие и специальные методы оптимизации объектов и параметров мониторинга рассматриваются в специальной литературе, например: Глушенко В.В. Менеджмент: системные основы. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1998. Захаров В.М., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В., Кряжева Н.Г., Чистякова Е.К., Чубинишвили А.Т. Здоровье среды: методика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000. Захаров В.М., Чубинишвили А.Т., Дмитриев С.Г., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В., Крысанов Е.Ю., Кряжева Н.Г., Пронин А.В., Чистякова Е.К. Здоровье среды: практика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000. Виноградов Б.В. Основы ландшафтной экологии. М: ГЕОС, 1998

гральными индикаторами его состояния), а также стоимость и трудоемкость предполагаемых методов.

6. Для каждого вида мониторинга определяется необходимый **набор стационарных объектов** (модельных площадок, постоянных трансект и т.д.) и **режим наблюдений**. При этом следует исходить из принципа минимизации усилий и затрат, планируя минимальное число стационарных объектов и самый экономный режим наблюдений, гарантирующие получение репрезентативных и достоверных результатов. В некоторых случаях целесообразно предусмотреть два варианта реализации определенного вида мониторинга - минимальный и расширенный, включив их соответственно в базовую и дополнительную части программы.

В *организационной составляющей* программы мониторинга определяются:

- **исполнители и ответственные** за организацию работ, сбор и первичную обработку данных, преимущественно из числа штатных сотрудников различных структурных подразделений ООПТ⁴⁹;
- **порядок и форма представления** данных полевых наблюдений, а также сроки, методы и формы представления результатов первичной обработки данных;
- **типовой график ежегодных работ**, учитывающий необходимые перемещения по ООПТ на протяжении года, занятость сотрудников в выполнении программы и взаимодействие различных структурных подразделений ООПТ.

Программа проблемных исследований

Программа проблемных исследований формируется с учетом приоритетных для данной ООПТ направлений исследований, существующих потребностей в прикладных разработках, касающихся сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов, мониторинга, экологического просвещения и других областей деятельности.

Кроме того, при формировании программы могут быть рассмотрены инициативные проекты научных сотрудников ООПТ и предложения сторонних исследовательских организаций. В результате определяются наиболее **актуальные исследовательские темы**, включение которых в программу производится с учетом имеющихся и планирующихся возможностей (наличия потенциальных исполнителей, необходимых материальных и финансовых ресурсов и т.д.).

Помимо этого, в программу могут быть включены темы, не относящиеся к числу наиболее актуальных (в том числе и фундаментальные исследования), если их реализация не требует дополнительных затрат в ущерб приоритетным направлениям (например, исследования, выполняемые по индивидуальным грантам, одновременно с основными обязанностями или в свободное от них время, или же исследования, выполняемые сторонними организациями в рамках договоров о научно-техническом сотрудничестве, и т.д.⁵⁰).

Для каждой из тем, включенных в программу проблемных исследований, должны быть определены:

- **исполнители** из числа сотрудников ООПТ и сторонних организаций;
- **цели, задачи и основные методы исследований**;
- **ожидаемые результаты и формы их представления**;
- **виды, формы и порядок взаимодействия ООПТ и сторонних организаций** (при совместных работах или работах сторонних организаций на ООПТ); **календарный план работ**.

⁴⁹ В отличие от инвентаризационных работ и научных исследований (включая разработку методов мониторинга), когда привлечение сторонних специалистов не только оправдано, но и необходимо, при организации мониторинга следует полагаться преимущественно на собственные возможности. Мониторинг подразумевает проведение работ на протяжении неопределенно долгого времени, что практически невозможно организовать силами сторонних организаций и исполнителей, за исключением лишь отдельных, сравнительно редких случаев (традиционные практики близлежащего ВУЗа и т.д.).

⁵⁰ для решения вопроса о проведении подобных исследований, не относящихся к числу приоритетных для данной ООПТ, и включения их в текущие планы, необходимо достаточное обоснование их проведения именно на территории ООПТ

Программа создания/совершенствования системы управления данными

Содержание данной программы вытекает из анализа эффективности существующей системы управления данными, и должно быть нацелено на устранение выявленных в ходе этого анализа недостатков и недоработок. В самом общем виде, конкретные действия, предусматриваемые программой, должны быть направлены на;

- **совершенствование системы сбора и хранения данных**, включая создание, оптимизацию и дальнейшее развитие информационных систем (баз данных и ГИС), улучшение условий хранения первичных материалов и коллекций, разработку или совершенствование форм представления данных и т.д.;

- **обеспечение полноты представляемой информации**, что подразумевает целенаправленный сбор данных, полученных на ООПТ, но отсутствующих в ее научном архиве и находящихся в частных руках или в иных организациях, а также перевод в электронный формат данных, представленных на бумажных носителях;

- **совершенствование системы обработки, анализа и обобщения данных**, включая разработку или апробацию новых методов первичной обработки данных, способов ее представления в информационной системе ООПТ, разработку или совершенствование форматов отчетных материалов (в том числе томов «Летописи природы») и т.д.

Для каждого из этих разделов в программе должны быть определены необходимые **объемы работ** (с учетом технических и финансовых возможностей ООПТ) и **исполнители**, а также представлен **график (календарный план)** выполнения запланированных мероприятий.

План научных публикаций и распространения данных

План научных публикаций и распространения данных необходим для обеспечения доступности получаемой на ООПТ научной информации и производимой научной продукции для ее потенциальных потребителей и заинтересованных лиц и организаций. В плане должны быть предусмотрены:

- **распространение информации об имеющихся в ООПТ научной продукции** (создание и распространение метабаз, специальные странички в Интернете, соответствующие публикации и т.д.);

- публикация наиболее важных и обобщающих результатов **инвентаризации, проблемных исследований и анализа данных мониторинга**, в том числе подготовка сборников и монографий;

- издание или иные формы распространения **методических рекомендаций, пособий, руководств** и т.д., которые могут быть использованы за пределами ООПТ;

- формы и объемы распространения **данных мониторинга**;

Для запланированных публикаций, изданий и т.д. оговариваются **авторы (составители)**, лица, **ответственные за техническую подготовку, сроки** выполнения работ, а также **возможные места публикации, издательства, размещение в Интернет** и т.д.

4.2.3. Эколого-просветительская деятельность, развитие познавательного туризма и рекреации

Планирование эколого-просветительской деятельности ООПТ должно включать в себя: 1) *разработку программы создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ*; 2) *разработку программы информационного обеспечения*; 3) *разработку программы работы со школьниками и взаимодействия с учительским корпусом*; 4) *разработку программы развития познавательного туризма и рекреации*; 5) *разработку программы развития музейного дела*; 6) *расчет необходимых кадровых, материальных и финансовых ресурсов*.

Программа создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ

Задача работы по связям с общественностью - создать благоприятное общественное мнение об ООПТ, ее деятельности, программах развития, привлечь внимание общества к ее про-

блемам и решаемым задачам. В предыдущей главе были выявлены наиболее значимые для ООПТ группы населения и общества, оптимальные способы и методы работы с ними. Планирование этой работы необходимо построить с учетом ранее выявленных приоритетов и результатов проведенного анализа. Основные разделы данной программы:

Привлечение местного населения к деятельности ООПТ:

- трудоустройство и создание дополнительных рабочих мест за счет обслуживания посетителей ООПТ;
- участие в выполнении различных программ ООПТ: развитии туристической деятельности (предоставление жилья, производство и продажа продукции собственного изготовления, проведение экскурсий и т.п.), восстановлении и сохранении памятников истории и культуры, ведении экологического мониторинга, благоустройстве мест отдыха и др.;
- совместные мероприятия, праздники, акции и т.п.;
- формирование общественных объединений из числа инициативных местных жителей, привлекаемых к обсуждению деятельности ООПТ и принятию решений (клубы друзей и т.п.);
- формирование «клубов по интересам», в том числе по возрождению традиционных способов хозяйствования и природопользования, традиционных ремесел, фольклора и др.

Льготы для местного населения

- регламентированное льготное природопользование;
- обеспечение продукцией, образовавшейся в ходе хозяйственной деятельности ООПТ: дровами, сеном и др.;
- предоставление бесплатных путевок в экологические лагеря для детей;
- дополнительное обучение детей и молодежи, в том числе навыкам работы с компьютером, тематические кружки и др.

Мониторинг общественного мнения

- изучение отношения значимых групп общества и населения к ООПТ с помощью анкетирования, социальных опросов и других форм социологических исследований с периодичностью, определенной в ходе анализа (гл.3);
- выявление тенденций изменения отношения к ООПТ и прогнозы его развития, корректировка планов и методов работы с различными группами общества и населения.

Кроме перечисленных разделов в эту программу должны быть включены значимые для ООПТ виды работ с другими группами общества и населения, влияющими на формирование имиджа и общественного мнения.

Так, методами работы с **местными органами власти и спонсорами** могут быть: специальные информационные программы; приглашение на различные мероприятия (обязательно хорошо организованные и интересные для приглашенных), имеющие для этих групп рекламную значимость (PR-кампании); вовлечение в различные объединения, координационные советы, группы «поддержки»; различные способы морального поощрения (Книги почета, публичные благодарности, дипломы спонсоров и т.п.).

Необходимая и весьма значимая для ООПТ работа со школьниками и молодежью рассматривается в самостоятельном разделе.

Программа информационного обеспечения

Представляет собой логическое продолжение и обеспечение Программы создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ (может рассматриваться как ее подраздел), однако имеет свои особенности, формы и методы работы. Работа с различными, значимыми для ООПТ группами общества и населения должна постоянно и активно направляться на их объективное информирование о деятельности ООПТ и, в конечном итоге, формирование позитивного восприятия. Для этого необходимо:

Создание справочно-информационной системы

Организация эффективной и оперативной работы с информацией невозможна без создания электронных баз данных и системы управления информацией. Эта система может быть единой для ООПТ, однако работники эколого-просветительского отдела должны принимать ак-

тивное участие в ее формировании и быть грамотными пользователями. Основные составляющие базы данных, необходимой для организации и ведения эколого-просветительской работы:

- природные и историко-культурные достопримечательности на территории ООПТ;
- справочные сведения об электронных средствах массовой информации и периодических изданиях, заинтересованных в информации об ООПТ;
- информация об основных значимых для ООПТ группах населения и общества (интересы, контактные адреса, участие в деятельности ООПТ и т.п.);
- информация по ресурсам экологического туризма, в том числе о потенциальных участниках процесса развития экотуризма (предоставление жилья, транспорта, продукты питания и т.п.);
- информация об экологических маршрутах (сеть, информация для проведения экскурсий имеющиеся рекламно-информационные материалы).

Кроме электронных баз данных в отделе должен формироваться архив методических разработок и материалов, популярных статей об ООПТ и других материалов по эколого-просветительской деятельности на бумажных носителях.

Весьма полезно формировать фототеку, видеотеку, библиотеку эколого-просветительской литературы.

Создание собственной информационной продукции

Представление (адаптация) научной продукции ООПТ в популярном виде для информационных и просветительских целей (например, публикация ежегодной Летописи природы в виде периодического научно-популярного иллюстрированного журнала, публикации о необычных явлениях и объектах природы, издание красочных определителей для детей, популярных книг о животных, растениях и др.).

Подготовка и распространение режимной и запретительной информации об ООПТ в адаптированном для восприятия виде (не просто перечень что «запрещено» и «нельзя», а с доступными разъяснениями - почему, с какими целями и ожидаемыми результатами, полезными (выгодными) для тех, кому запрещают). Популяризация результатов деятельности по сохранению природных комплексов, проводимой ООПТ, для широких слоев населения.

Удовлетворение спроса различных групп общества и населения на продукцию деятельности ООПТ с учетом их уровня, потребностей, запросов, по возможности оценивая эффективность воздействия каждого из видов продукции (фильмов, статей, буклетов, Интернет-сайтов и т.п.). В зависимости от адресности распространяемых материалов, необходимо учитывать их содержание, стиль и оформление.

Создание презентационных комплектов: портфолио (взаимодополняющие, наиболее удачные по оформлению и информативности альбомы, буклеты, наклейки, значки и т.п., сложенные в специальный пакет или папку), информационный пакет для прессы (пресс-клип, включающий пресс-релизы об ООПТ, копии статей, отзывы известных лиц и организаций об ООПТ, фотографии и т.п.), материалы на электронных носителях (CD-диски, рекламные ролики, электронные визитки и др.).

Создание собственного стиля ООПТ, поддерживаемого в любых видах продукции.

Распространение информации

Учитывая ограниченные ресурсы, необходимо максимально эффективно распространить подготовленную научно-популярную, информационную и др. продукцию. Перечень наиболее эффективных способов распространения информации для данной ООПТ приведен ранее (гл.3). В данном разделе должны быть разработаны специальные программы по распространению информации для каждой из значимых групп населения или общества (также определенных ранее). При прочих равных условиях следует сосредоточить усилия на менее информированных группах. Кроме того, важно определить целесообразность, степень и формы участия в работе по распространению информации профессионалов (журналистов, программистов, ведущих телепрограмм и т.п.). В частности, разработать конкурсные проекты (конкурс на лучшие статьи об ООПТ, лучший проект Интернет-сайта и т.п.), предусмотреть необходимые договоры о сотрудничестве, другие способы заинтересованности (предоставление льгот и т.п.).

Программа работы со школьниками и взаимодействия с учительским корпусом

Представляет собой один из разделов работы с различными группами населения и общества, т.е. может рассматриваться как подраздел Программы создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ, однако имеет свои особенности, формы и методы работы, особую значимость. Работа со школьниками направлена на привлечение детей к природоохранной деятельности, расширение их экологического кругозора, развитие соответствующих знаний, умений и навыков, профессиональной ориентации. Программа строится с учетом выявленных приоритетов, результатов анализа (гл. 3 и 4), оптимальных форм и методов работы. В Программу включаются разделы:

- организация и проведение детских экологических лагерей и экспедиций;
- организация работы школьных лесничеств;
- создание и организация работы (в том числе полевых практик и экспедиций) детских экологических и юннатских кружков;
- проведение школьных экскурсий, в том числе на территории ООПТ;
- проведение тематических занятий со школьниками;
- организация конкурсов, викторин, олимпиад, конференций;
- создание и организация работы детских театральных студий;
- привлечение школьников к участию в экологических праздниках и акциях.

Если приоритетным признано развитие взаимодействия с учительским корпусом, в Программу дополнительно (или в первую очередь) включаются разделы:

- организация и проведение тематических семинаров и методических консультаций для учителей, в первую очередь для преподавателей биологии, экологии, географии и краеведения;
- участие в организации и проведении курсов повышения профессиональной квалификации преподавателей;
- предоставление школам справочной и иной специальной литературы по вопросам охраны биологического и ландшафтного разнообразия и заповедного дела;
- оказание содействия в оборудовании тематических школьных классов, а также предоставление материалов (фотографий, слайдов, видеофильмов и т.д.) для иной наглядной информации.

Программа развития познавательного туризма и рекреации

Специальная программа развития *познавательного туризма* для ООПТ разрабатывается при определенных условиях⁵¹. **Главное условие** - отсутствие неприемлемых с точки зрения целей, задач и режима ООПТ, определенных природоохранным законодательством и противоречащих ему: 1) ущерба природным и историко-культурным ценностям; 2) затрат, вызывающих отвлечение ресурсов с приоритетных направлений деятельности (практическая природоохранная деятельность и НИР, как ее научное обеспечение и др.), 3) ущерба положительному имиджу ООПТ.

При обязательном соблюдении этих условий, как показали экспертная оценка и анализ предыдущей деятельности в этом направлении, туризм на территории ООПТ *может быть рентабелен*, и развитие познавательного туризма признано *чрезвычайно важной составляющей* для развития и общественного признания ООПТ. В этом случае разрабатывается план развития инфраструктуры для обеспечения туристической деятельности, решаются задачи повышения ее доходности, а также оптимизации распределения доходов.

В программу должны быть включены следующие разделы:

- обследование и описание территории для ведения туристической деятельности, подго-

⁵¹ Дроздов А.В. Как развивать туризм в национальных парках России. Методические рекомендации. М.: ВВФ - Экоцентр «Заповедники», 2000.

Ледовских Е.Ю., Моралева Н.В., Дроздов А.В. Экологический туризм на пути в Россию. Принципы, рекомендации, российский и зарубежный опыт. Тула: Гриф и К, 2002.

товка картографических материалов, описание и оформление экологических маршрутов и туров;

- план развития инфраструктуры, разработка архитектурного и иных проектов с учетом мировых стандартов ландшафтного проектирования и дизайна;
- создание комплекса необходимой инфраструктуры, включая экологические гостиницы, экотропы, места для наблюдений за животными, стоянки, информационные щиты и т.д.;
- разработка и внедрение проекта развития и поддержки малого бизнеса, в том числе развитие сети частных гостиниц, системы гостевого обслуживания в частных домах, развитие сувенирного производства и рынка и т.п.;
- разработка и проведение рекламной и маркетинговой кампаний о новых возможностях ООПТ;
- разработка проекта развития партнерских отношений с туристическими фирмами, региональными ООПТ, и другими организациями (например, ВУЗами), заинтересованными в развитии познавательного туризма;
- разработка бизнес планов и инвестиционных проектов;
- определение допустимых рекреационных нагрузок, мониторинг воздействий туристической деятельности на природные и историко-культурные комплексы ООПТ, разработка рекомендаций по оптимальным режимам проведения туров и экскурсий, определение путей минимизации негативных воздействий;
- разработка правил, регулирующих поведение посетителей на территории ООПТ с целью предотвращения ущерба природным и историко-культурным комплексам и объектам;
- разработка системы взимания платы за посещение ООПТ, учитывающей специфику каждого региона и дифференцированную для местных жителей, российских и иностранных посетителей.

Формирование, регулирование и информационное обеспечение рекреационных потоков

При наличии значительных рекреационных потоков работа с ними становится одним из приоритетных направлений деятельности ООПТ. В некоторых случаях работа с отдыхающими более проста и эффективна для ООПТ, чем организация и развитие познавательного туризма, требующего значительных инвестиций, специальных знаний, развитой инфраструктуры и т.п. Программа работы по формированию, регулированию и информационному обеспечению, должна учитывать количество и специфику посетителей, их интересы и пожелания, и, следовательно, для каждой из групп (или наиболее значимых из них) должны быть:

- предложены мероприятия, формы и методы работ (от простого информирования о режиме и особенностях территории, до специальных предложений - «программ выходного дня», организации праздничных мероприятий и т.п.);
- дана оценка возможностей привлечения дополнительных средств за счет работы с отдыхающими (платные услуги, разрешенные виды природопользования, доходы от продажи товаров и сувениров и т.п.);
- учтены особенности сезонного (или других) распределения рекреационных потоков;
- установлены возможные льготы (для детей, постоянных посетителей, местных жителей и т.п.);
- выявлены возможные проблемы при необходимом ограничении прав отдыхающих и предложены варианты их решения. Финансово-хозяйственное обеспечение (планы обустройства мест отдыха, расчет платы за предоставляемые услуги и т.п.), а также особенности территориального распределения рекреационных потоков и их регулирование размещаются в соответствующих разделах плана.

Некоторые аспекты информационного обеспечения туристической и рекреационной деятельности, работы с различными группами населения и общества, значимые для формирования положительного имиджа ООПТ, включены в соответствующие разделы, приведенные выше.

Программа развития музейного дела: визит-центры, музеи, выставки, экспозиции

Является одной из важных составляющих работы с посетителями, развития познавательного туризма, создания положительного имиджа и формирования позитивного общественного мнения об ООПТ. Выделение в самостоятельную программу оправдано, прежде всего, потому, что музейное дело - самостоятельная и весьма специфическая область деятельности со своими особенностями, формами и методами работы, имеющая особую значимость. Программа должна составляться с учетом ранее выделенных приоритетов и выбранных оптимальных вариантов и включать следующие разделы:

- модернизация существующих музеев и визит-центров;
- проектирование, разработка тематико-экспозиционного плана и дизайна, создание и оснащение новых музеев и визит-центров;
- разработка тематического плана актуальных выставок, экспозиций, информационных щитов и схемы их размещения (передвижения);
- формирование, размещение и содержание постоянных выставок и экспозиций;
- подготовка передвижных выставок и экспозиций, определение оптимальной периодичности их обновления и размещения в наиболее значимых и посещаемых местах;
- подготовка специализированных тематических выставок (фотографий, детского рисунка, сувенирной продукции и т.п.).

Для всех программ должны быть указаны:

- исполнители и ответственные исполнители из числа сотрудников ООПТ и сторонних организаций;

- ожидаемые результаты

- виды, формы и порядок взаимодействия различных структурных подразделений ООПТ при осуществлении эколого-просветительской деятельности

- виды, формы и порядок взаимодействия ООПТ и сторонних организаций (при совместных работах или работах сторонних организаций на ООПТ);

- календарный план на весь период планирования;

- для запланированных публикаций, изданий и т.п. оговариваются авторы (составители), ответственные за техническую подготовку, сроки выполнения работ, а также возможные места публикации, издательства, размещение в Интернет и т.д.

Глава 5. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЛАНА РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООПТ

План развития и организации деятельности ООПТ включает в себя программы, проекты и мероприятия, непосредственно направленные на выполнение основных задач ООПТ, определенных в соответствующих документах. Для их реализации в менеджмент-плане должны быть также предусмотрены вспомогательные действия, которые могут быть сведены в *программы организационного, информационного, кадрового, материально-технического и финансового обеспечения, а также хозяйственной деятельности*. Кроме того, в менеджмент-плане должны быть определены *механизмы контроля* за его выполнением, позволяющие отслеживать ход и успешность выполнения частных планов, программ и проектов, а также предусмотрены *процедуры корректировки* плана в зависимости от изменения ситуации и/или хода его выполнения. Все это составляет содержание настоящей главы.

5.1. Программы обеспечения плана развития и организации деятельности

Программы обеспечения разработанного плана развития и организации деятельности ООПТ строятся на обобщении организационных, кадровых, финансовых и материально-технических потребностей, выявляющихся в процессе анализа деятельности и организации ООПТ и зафиксированных в программах основных видов деятельности и плане территориального устройства. Цель подобного обобщения - обеспечение наибольшей эффективности организации и наиболее рационального использования ресурсов.

Кроме того, разработка программ обеспечения основной деятельности выполняет и некую *контрольную функцию* по обеспечению реалистичности менеджмент-плана, что, в первую очередь, касается программы финансового и материально-технического обеспечения. По мере их подготовки может выясниться, что какие-либо потребности тех или иных программ основной деятельности не смогут быть удовлетворены из имеющихся ресурсов, и вероятность их удовлетворения за счет привлеченных дополнительных ресурсов невысока. В этом случае необходимо вернуться к исходным программам основной деятельности для внесения соответствующих корректив - исключения каких-либо позиций, выделения их к категории желательных, но не обязательных, или же компенсации их какими-либо иными действиями и мероприятиями, обеспечение которых более реально.

5.1.1. Организационное обеспечение

Организационное обеспечение деятельности ООПТ включает в себя, во-первых, *оптимизацию структуры организации*, в соответствии с установленными главными направлениями и приоритетами ее деятельности, а, во-вторых, *совершенствование ее нормативно-правовой базы*.

Оптимизация структуры организации

Если по результатам анализа выяснилось, что структура ООПТ не соответствует особенностям ее деятельности, малоэффективны механизмы принятия решений и внутренней координации деятельности и т.д., то следует разработать более эффективную структуру, в которой должны быть предусмотрены:

- основные структурные подразделения (отделы и пр.);
- внутренняя структура основных подразделений (подотделы, лаборатории, группы и т.д.); - порядок соподчиненности подразделений и их руководителей (иерархия);
- порядок взаимодействия между подразделениями, координации их деятельности, внутренней отчетности;
- наличие, состав и функции совещательных органов (НТС, Ученый совет и т.д.).

Совершенствование нормативно-правовой базы

Анализ основных видов деятельности и существующей организации ООПТ должен вы-

явить потребность в дополнительных документах, регулирующих ее деятельность и/или определяющих ее организацию (различных положений, инструкций и т.д.), или же в изменении и/или дополнении действующих документов, включая Положение об ООПТ, положение об ее охранной зоне и т.д. Потребность в каких-либо нормативно-правовых документах или их корректировке может также прямо вытекать из запланированного совершенствования организационной структуры ООПТ (так, создание нового совещательного органа требует разработки положения о нем). Соответственно, должен быть составлен **план совершенствования нормативно-правового обеспечения**, включающий:

- перечень необходимых новых внутренних документов и документов, нуждающихся в дополнениях и корректировках;
- перечень предложений по разработке новых или корректировке действующих нормативно-правовых документов более высокого уровня (регионального и федерального);
- сроки подготовки планируемых документов (предложений) и их направления на утверждение в соответствующие инстанции (если таковое требуется);
- исполнителей, ответственных за разработку соответствующих документов (предложений), в числе которых могут быть не только штатные сотрудники ООПТ, но и привлеченные специалисты, в частности профессиональные юристы, специализирующиеся в соответствующих областях.

5.1.2. Информационное обеспечение

Информационное обеспечение деятельности ООПТ, заключающееся в сборе, хранении и оперативной обработке необходимой для текущей и перспективной деятельности информации обычно относят к сфере научно-исследовательской деятельности, как правило, нуждающейся в наиболее развитых информационных системах для управления массивами научных данных. Вместе с тем, очевидно, что качественное информационное обеспечение, основанное на использовании современных информационных технологий, столь же необходимо для эффективной деятельности ООПТ во всех прочих сферах - организации охраны территории, экологического просвещения, развития туристической деятельности и т.д. Одной из очевидных и первоочередных задач в этой области является **обеспечение доступа в Интернет**, при отсутствии которого, подобная задача обязательно должна быть отражена в менеджмент-плане.

Помимо этого, в ООПТ должна быть создана и развиваться **единая информационная система** с функцией управления всеми данными, как получаемыми на территории, так и поступающими извне, необходимыми для эффективной организации ее деятельности. В подобной системе должны накапливаться, храниться и обрабатываться:

- все сведения, характеризующие территорию ООПТ, ее природное разнообразие и историко-культурное наследие: результаты инвентаризации, тематического картографирования, данные об имеющейся инфраструктуре, территориальном устройстве и т.д.;
- библиография, касающаяся ООПТ и связанных с ее деятельностью проблем, в том числе библиография всей печатной продукции самой ООПТ, а также имеющейся отчетной документации;
- результаты научно-исследовательской деятельности, в первую очередь экологического мониторинга;
- все сведения, характеризующие работу по охране территории, и сведения, необходимые для ее организации (о различного рода нарушениях, их пространственном распределении, принятых мерах и их результатах, пожарах и т.д.);
- информация об эколого-просветительской деятельности;
- сведения о текущей финансово-хозяйственной деятельности;
- нормативно-правовые и прочие документы, необходимые для текущей деятельности и ее перспективного планирования;
- сведения об имеющихся и потенциальных кадрах;
- сведения об организациях и учреждениях, с которыми осуществляется или возможна совместная деятельность, в том числе различных фондах и других возможных источниках дополнительных ассигнований.

Обязательной составляющей единой информационной системы ООПТ должна стать **географическая информационная система (ГИС)** с набором электронных карт, отражающих ее топографию, геолого-геоморфологическое строение, почвенно-растительный покров, прочие компоненты природного комплекса, объекты историко-культурного наследия, хозяйственную, научно-исследовательскую, туристическую и прочую инфраструктуру, территориальное устройство, включая функциональное зонирование и т.д. К системе должна быть привязана вся собираемая и хранимая в ООПТ текущая информация, имеющая пространственную составляющую: места регистрации редких видов животных, распределение посетителей, очаги и площади пожаров и прочих негативных воздействий, распределение задержанных нарушителей режима ООПТ и т.д.

Крайне полезной, особенно для часто посещаемых ООПТ, с активно развивающейся эколого-просветительской и туристической деятельностью, может быть и организация, в качестве отдельных блоков информационной системы, **цифровых фото- и видеотек**, для хранения и обеспечения оперативного использования в работе фото- и видеоматериалов.

При планировании рассматриваемой информационной системы ООПТ должны быть определены:

- **логическая структура системы:** набор и структура необходимых баз данных, ГИС разного уровня, и система связи между ними;
- необходимое **материально-техническое обеспечение**, включая **программное;**
- **физическая структура системы:** размещение терминалов, наличие и структура сети, система резервного копирования данных и т.д.;
- **порядок поступления и ввода данных в систему**, какие данные, когда и кем должны быть предоставлены и введены в систему;
- **порядок использования хранящейся информации:** система разрешений и допусков к различным информационным массивам, порядок запросов и т.д.;
- **требуемые для текущей деятельности и ее планирования отчеты, карты, выборки данных, аналитические справки и прочие материалы**, для которых необходимо приготовить стандартные формы и организовать их автоматическую генерацию системой, при поступлении соответствующих данных; таким образом, в частности может быть организована подготовка всех основных отчетных документов ООПТ - директорского отчета, различных бухгалтерских отчетов, «Летописи природы» и т.д.

По отношению к подобной информационной системе возможны различные организационные решения, в зависимости от конкретной ситуации, численности персонала ООПТ, ее структурной организации, объема выполняемых работ и используемой информации. Функции поддержания системы могут быть возложены на одно из подразделений (например, научный отдел), с выделением особой штатной единицы (системного администратора и т.д.) или без таковой. Если позволяют ресурсы, может быть создано самостоятельное подразделение в составе административно-управленческого аппарата, обслуживающее все остальные, нуждающиеся в информации структуры ООПТ. Последний вариант представляется целесообразным для крупных организаций с развитой структурой и разнообразными видами деятельности.

5.1.3. Хозяйственная деятельность и материально-техническое обеспечение

Планирование хозяйственной деятельности и материально-технического обеспечения ООПТ должно осуществляться в двух достаточно тесно сопряженных направлениях. Во-первых, должен быть разработан типовой **план регулярных (ежегодных) хозяйственных работ и текущего материально-технического обеспечения**, включающий все виды деятельности, связанные с:

- энергообеспечением жилых и производственных помещений;
- текущим ремонтом и поддержанием в рабочем состоянии зданий и сооружений (дорог, мостов и т.д.);
- благоустройством территории, уборкой территории, утилизацией и вывозом мусора и отхо-

дов;

- текущим ремонтом и обслуживанием транспортных средств, офисного и прочего оборудования;
- снабжением горюче-смазочными материалами, запчастями, необходимыми для текущих работ строительными материалами, офисными и прочими расходными материалами;
- иными работами, направленными на обеспечение основной деятельности ООПТ и социально-бытовых условий для ее сотрудников (содержание детских дошкольных учреждений, организация торговли продовольственными товарами и предметами первой необходимости, организация транспортной связи и т.д.).

В плане должны быть обозначены *объемы работ, сроки их выполнения или период производства (календарный план), ответственные за выполнение и необходимый персонал*. При этом необходимо учитывать перспективы развития ООПТ, влекущие за собой увеличение объемов тех или иных видов работ или же появление новых их видов.

С особым вниманием следует отнестись к хозяйственной деятельности, связанной с разрешенным законом использованием природных ресурсов ООПТ (заготовка дров и сена, выпас скота, сельскохозяйственная деятельность и т.д.), а также тем ее видам, которые способны нанести ущерб природным комплексам и историко-культурным объектам ООПТ (утилизация мусора на территории ООПТ, функционирование дизельных электростанций и т.д.). Ее планирование должно быть направлено не только на эффективное обеспечение существующих потребностей ООПТ, но и на минимизацию ущерба, в том числе за счет:

- перемещения нагрузок на сопредельные территории;
- перехода на внешние источники необходимых ресурсов (электроэнергии, топлива и т.д.).

Вторая составляющая планирования хозяйственной деятельности - **план развития инфраструктуры и укрепления материально-технической базы**, который разрабатывается на основе обобщения соответствующих потребностей основных направлений деятельности ООПТ. В план *развития инфраструктуры* может быть включено:

- строительство дорог, мостов, жилых и производственных помещений, кордонов, стационаров и т.д.;
- сооружение наблюдательных вышек, противопожарных сооружений - водоемов, минерализованных полос, оборудование границы ООПТ и прочих элементов инфраструктуры, необходимых для охраны территории; -сооружение и оборудование экологических троп, мест отдыха и туристических стоянок, обзорных площадок, мест для занятия различными видами спорта и иных элементов инфраструктуры, необходимой для организации экологического просвещения и рекреации;
- оборудование пробных площадей, наблюдательных пунктов, гидрологических постов, метеостанций и метеопостов, постоянных трансект и иных элементов инфраструктуры, необходимых для ведения экологического мониторинга

План должен содержать примерный календарный план работ, расчет необходимого персонала, требуемых материалов и оборудования.

В части *укрепления материально-технической базы* ООПТ должно быть предусмотрено приобретение необходимого для реализации программ основной деятельности оборудования и снаряжения: транспортных средств, оружия, средств связи, научных приборов и офисного оборудования, противопожарного оборудования, спецодежды и полевого снаряжения и т.д.

При составлении списка необходимого для укрепления материально-технической базы ООПТ оборудования и снаряжения следует учитывать:

- соответствие характеристик того или иного оборудования и снаряжения целям его предполагаемого использования и условиям эксплуатации на данной ООПТ, что в первую очередь касается средств связи, транспорта и т.п.;
- соответствие оборудования и снаряжения современным требованиям, перспективы выпуска новых образцов и моделей;
- соотношение качества и широты спектра возможного применения приобретаемого оборудования и снаряжения, сроков его службы, стоимости самого оборудования или снаряжения, стои-

мости его доставки на ООПТ и стоимости его эксплуатации и поддержания в рабочем состоянии;

- возможности ремонта, обеспечения запчастями и расходными материалами;
- возможности совместного или поочередного использования одного оборудования в разных целях разными структурными подразделениями ООПТ, для обеспечения его более полной эксплуатации и во избежание приобретения избыточного оборудования; в отношении транспортных средств следует также оценить сравнительную целесообразность их приобретения и аренды.

Одно из условий оптимального выбора необходимого оборудования и рационального расходования средств на укрепление материально-технической базы ООПТ - наличие и тщательное изучение информации об имеющемся на рынке оборудовании и снаряжении, которая, в частности, может быть получена посредством Интернет.

5.1.4. Кадровое обеспечение⁵²

В настоящем разделе представляется программа кадрового обеспечения деятельности ООПТ, разрабатываемая с учетом потребностей в исполнителях различных работ, приведенных в частных программах и проектах. Программа имеет две основные составляющие, касающиеся **собственного штата ООПТ и привлечения к работе на ООПТ сторонних лиц и организаций**. В обоих случаях необходимо включать в план не просто желаемые, а достаточно реальные позиции, разделяя их, при этом, на гарантированные и возможные.

Собственный штат ООПТ

На основании расчетов представленных в программах различных видов деятельности ООПТ, составляется **базовое штатное расписание ООПТ**, позволяющее реализовывать все предусматриваемые менеджмент-планом мероприятия. Помимо *числа сотрудников и их должностей* для каждого из структурных подразделений ООПТ в этом расписании должны быть указаны требуемая *специальность и/или необходимые навыки* сотрудников, а также предусмотрены возможности *совмещения различных обязанностей* и прочие виды оптимизации распределения функций. Исходя из этого, планируются действия по кадровому обеспечению, в том числе:

- **привлечение новых сотрудников** необходимых специальностей и/или обладающих нужными навыками, которое может осуществляться путем соответствующих контактов с учебными заведениями, целенаправленным индивидуальным поиском, с помощью объявлений, в т.ч. и в местных средствах массовой информации и т.д.;
- **повышение квалификации или переквалификация** сотрудников, планируя которую следует предусмотреть возможности существующих курсов различного типа, как в регионе, так и за его пределами, заочного обучения, индивидуального обучения, организации технической учебы в самой ООПТ силами ее специалистов и т.д.

Так, может быть рассмотрено планирование деятельности по обучению персонала ООПТ обращению с оружием и спецсредствами совместно с органами внутренних дел, а также привлечение работников правоохранительных органов к участию в качестве преподавателей в обучающих семинарах, курсах повышения квалификации, технической учебе работников охраны. Аналогичные мероприятия могут быть предусмотрены в отношении авиалесоохраны - участие ИТР ООПТ в технической учебе работников авиаотделений, обучение работников ООПТ спускам с вертолета с применением специальных спусковых устройств и прочее.

⁵² Общие и специальные вопросы совершенствования кадрового менеджмента, в т.ч. с учетом социально-психологических аспектов, рассматриваются в специальной литературе, например; Веснин В.Р. Основы менеджмента. М.: «ГНОМ-пресс» при содействии ТД «Элит-2000», 1999. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). Под ред. Е.И. Степанова М.: Эдиториал УРСС, 2000. Коршунова Е.Н. Менеджмент и проблемы заповедного дела. Нижний Новгород: Фонд МакАртуров, Государственный природный заповедник «Керженский», 1998. Менеджмент: Учебник для экономических специальностей вузов. М.: «Высшая школа», 1994. Мескон М.Х. Альберт М., Хедоурт Ф. Основы менеджмента. М.: «Дело», 1993.

Основными формами повышения квалификации остаются также обучение в ВУЗах, аспирантура и докторантура. При этом если речь идет о целевом обучении, необходимо обеспечить соответствие тематики кандидатских и докторских диссертаций непосредственным потребностям ООПТ в тех или иных научных разработках.

Особое внимание следует уделять повышению уровня компьютерной грамотности персонала ООПТ, развитию навыков обращения с современными информационными системами, что важно не только для научных подразделений, но и всех остальных подразделений и служб ООПТ, в том числе бухгалтерии.

Столь же актуальную проблему представляет собой и обучение персонала ООПТ иностранным языкам, в первую очередь необходимое для научного отдела, подразделений занятых экологическим просвещением и развитием туристической деятельности.

Программа кадрового обеспечения должна быть снабжена примерным планом-графиком повышения квалификации и переквалификации с указанием той или иной формы обучения, лиц проходящих обучение и повышение квалификации, а также расчетами требуемых дополнительных расходов (оплата курсов, учебной литературы и т.д.).

Привлечение сторонних лиц и организаций

В отношении сторонних лиц и организаций, выполняющих необходимые для ООПТ работы, речь может идти о:

- **выполнении специальных работ сторонними организациями и лицами по заказу ООПТ;** это могут быть какие-либо специальные исследования, разработки, сооружение элементов инфраструктуры, проведение курсов повышения квалификации и т.д.;
- **арендных отношениях,** со сдачей в аренду сторонним лицам или организациям земельных участков и других объектов недвижимости в целях обеспечения туризма и отдыха или поддержания этих объектов в требуемом состоянии (сдача в аренду земельных участков для ведения традиционного сельского хозяйства и поддержания историко-культурного облика охраняемых ландшафтов);
- **концессионных отношениях** со сторонними лицами и организациями, получающими право на развитие какого-либо вида деятельности, связанного с обеспечением туризма и рекреации на данной ООПТ;
- **совместных проектах и программах** - совместных с какими-либо НИИ исследованиях, совместных туристических проектах с соответствующими фирмами, совместных мероприятиях или программах с органами правопорядка, авиалесоохраной, госохотинспекцией и т.д.;
- **проведении студенческих практик, выполнении курсовых и дипломных работ;**
- **привлечении волонтеров** для участия в работе по охране территории, научно-исследовательской, хозяйственной и прочей деятельности.

Один и тот же необходимый для ООПТ вид деятельности может реализоваться в различных перечисленных выше формах. При выборе последних, помимо имеющихся возможностей, следует оценить, какая из них будет наиболее целесообразной и экономически выгодной для ООПТ. Так, при организации туристической деятельности, необходимо оценить целесообразность осуществления ее собственными силами, развития ее совместно с какими-либо профильными фирмами и компаниями или сдачи этой деятельности в концессию. Отрицательным фактором в последнем случае становится присутствие на территории «посторонних» и необходимость контроля их деятельности. С другой стороны, ООПТ освобождается от целого ряда проблем, связанных с организацией и обеспечением этих работ, получая, помимо необходимых результатов деятельности, еще и арендную плату.

В настоящем разделе программы кадрового обеспечения должны быть обобщены все соответствующие потребности частных программ и проектов и предусмотрено:

- какие, с кем и когда необходимо заключить договора, провести переговоры о совместных работах, аренде, концессиях и т.д., разослать заявки и приглашения и т.д.;
- тематика, «емкость» и сроки студенческих практик, с определением конкретных учебных за-

ведений и кафедр;

- примерные темы курсовых и дипломных работ, в соответствии с потребностями ООПТ;
- «специальности» и фронт работ для волонтеров и их предполагаемые источники.

Для всех предполагаемых договоров, практик, мероприятий с участием волонтеров и т.д. должны быть также указаны ответственные за их организацию и проведение.

5.1.5. Финансовое обеспечение

Финансовое обеспечение деятельности ООПТ рассматривается в последнюю очередь, поскольку оно должно учитывать потребности всех областей деятельности, как основных (охрана и восстановление, наука, экопросвещение), так и обслуживающих (кадровое, материально-техническое обеспечение, хозяйственная деятельность и т.д.). С другой стороны, к финансовому обеспечению, в первую очередь, относится то, что было упомянуто в описании контрольной («ограничительной») функции программ обеспечения.

Изначально все планы и программы, составляющие менеджмент-план, должны разрабатываться с учетом определенных представлений о возможном уровне финансирования. Разработка плана финансового обеспечения, сопровождаемого анализом вероятности его реализации, позволит оценить возможность выполнения запланированных работ и провести определенную коррекцию первичных планов, сделав их более реальными.

Финансовое обеспечение ООПТ основывается на следующих **базовых принципах**:

- определяющую роль в качестве источника финансирования основной деятельности государственных природных заповедников, национальных парков и иных ООПТ федерального уровня играет федеральный бюджет, а для региональных и местных ООПТ - соответственно региональные и местные бюджеты;
- имеются реальные возможности существенного дополнительного финансирования федеральных ООПТ за счет средств региональных и местных бюджетов и всех ООПТ - за счет грантов и иных ассигнований, выделяемых на безвозмездной основе;
- ООПТ обладают значительным потенциалом в получении дополнительных источников финансирования за счет собственной деятельности в соответствии с действующим законодательством⁵³.

В соответствии с этим, разрабатываемый **план финансового обеспечения** ООПТ должен учитывать:

- **поступления из федерального, регионального и местного бюджетов**, планируя которые следует исходить из того, что только должное государственное финансирование позволяет ООПТ успешно и в полном объеме выполнять возложенные на них обязанности. Поэтому может быть необходим пересмотр базовых показателей бюджетного финансирования, основанный на потребностях ООПТ, вытекающих из разработанного менеджмент-плана. В отношении федеральных ООПТ очевидно, что существующие экономические трудности не позволяют рассчитывать на их полное обеспечение за счет федерального бюджета. Необходимо предусмотреть *формирование или совершенствование системы целевого финансирования из региональных и муниципальных бюджетов и внебюджетных фондов*, определив наиболее вероятные источники, объемы средств и способы их получения.
- **доходы от собственной деятельности**, которые могут включать:
 - средства, получаемые в качестве арендной платы от юридических и физических лиц за использование земельных участков и иных объектов недвижимости ООПТ в целях обеспечения туризма и отдыха;
 - средства от реализации товаров, выполнения платных работ и услуг в рамках просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности, допускаемой действующим законодательством;
 - суммы административных штрафов и других платежей, взыскиваемых администрацией

⁵³ Степаницкий В.Б., Мазманяц ГА Дополнительные источники финансирования государственных природных заповедников в Российской Федерации Методическое пособие М: ВВФ/ЦОДП, 1997

ООПТ с нарушителей природоохранного законодательства.

В качестве составляющей общего плана финансового обеспечения может быть разработан специальный *план по реализации товаров, выполнению платных работ и оказанию платных услуг*, не относящихся к сфере основной деятельности ООПТ. В него могут быть включены такие виды деятельности, как продажа древесины и сена, получаемых в ходе выполнения работ по поддержанию охраняемых природных комплексов, организация пунктов общественного питания, торговли сопутствующими товарами, не имеющими эколого-просветительского и рекламного значения и т.д. Смысл выделения подобной деятельности, являющейся чисто финансово-вспомогательной и не попадающей в сферу ни одного из основных направлений деятельности ООПТ, заключается в том, что ее объем может варьировать, в зависимости от потребностей, и она может выполнять стабилизирующую функцию. Ее целесообразность определяется безопасностью для природных комплексов и историко-культурных объектов ООПТ, а также рентабельностью.

- **средства, получаемые по грантам** на различные виды основной деятельности, планомерное обеспечение которыми также требует целенаправленной работы с возможным составлением специального *плана работы с потенциальными грантодателями*. В плане должно быть отражено, какие заявки на какие виды работ в какие фонды должны быть подготовлены, с кем и когда необходимо провести соответствующие переговоры, получить рекомендации и т.д.

Целесообразным представляется использовать имеющийся в заповедной системе опыт (Лазовский заповедник) и предусмотреть создание поддерживаемой и обновляемой *библиотеки заявок на гранты*, формируемой впрок, из заготовок заявок на финансирование актуальных для ООПТ работ по различным направлениям и тематикам. При объявлении конкурса подобные заготовки могут быть быстро приведены в соответствие с требованиями по оформлению и оперативно поданы, что существенно увеличивает вероятность получения средств.

В целом в ООПТ всегда должны быть заготовлены заявки на те мероприятия и работы, которые представляются актуальными, но на которые не хватает средств. Естественно, что в подготовке заявок должны принимать участие сотрудники всех подразделений ООПТ.

- **благотворительные взносы и пожертвования** от частных лиц и организаций. Сбор их может осуществляться непосредственно на территории ООПТ, через специальные объявления в СМИ, а также путем организации **благотворительных фондов** для поддержки ООПТ или отдельных направлений ее деятельности (содержания каких-либо природных или историко-культурных памятников, восстановление популяций отдельных видов животных и т.д.).

При составлении плана финансового обеспечения необходимо оценить степень вероятности получения средств в том или ином объеме, что может быть учтено путем подготовки трех вариантов плана, соответствующих минимальному гарантированному, среднему и максимально возможному уровням финансирования.

На основании этих вариантов плана финансового обеспечения могут быть подготовлены **предварительные сметы расходов**, включающие предполагаемые затраты по основным позициям на основные виды деятельности. Эти сметы должны быть использованы для проверки подготовленных программ деятельности и их обеспечения на реалистичность и внесения соответствующих корректировок.

Глава 6. КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ И ИХ КОРРЕКТИРОВКА

Залогом успешного выполнения разработанных планов и программ является постоянный мониторинг их выполнения с оценкой достигнутого на каждом этапе, а также возможность внесения необходимых изменений и корректировок по ходу их реализации. Соответственно, в менеджмент-плане должны быть предусмотрены *механизмы и процедуры контроля за выполнением менеджмент-плана и его корректировки*.

Из особенностей деятельности ООПТ и предлагаемой выше структуры программ основных направлений следует, что реализация менеджмент-плана заключается в:

а) *выполнении в установленные сроки целевых программ и проектов*, рассчитанных на достижение определенного результата;

б) *внедрении в практику типовых ежегодных планов и программ деятельности*, таких как программы экологического мониторинга, охраны территории, текущей хозяйственной деятельности и т.д.

Включенные в менеджмент-план целевые программы и проекты, в соответствии с предъявляемыми к ним требованиями, должны быть снабжены календарными планами (графиками) работ, а их ожидаемые результаты сформулированы максимально конкретным образом. Типовые же программы ежегодной деятельности имеют типовой календарный план, в соответствии с которым должна строиться соответствующая деятельность ООПТ в течение года. Таким образом, для обеспечения возможности контроля за ходом их внедрения должен быть разработан и *план (график) их внедрения в деятельность ООПТ (план развития деятельности)*, описывающий, когда и какие блоки этих программ должны быть введены в действие, с учетом имеющихся или созданных к тому времени кадровых, материально-технических, финансовых и прочих возможностей.

Календарные планы целевых программ и проектов и аналогичные планы внедрения типовых программ могут быть объединены в сводный график реализации менеджмент-плана (план действий), рассчитанный на определенный срок, например на год, включающий все увязанные между собой:

- действия и мероприятия по обеспечению реализации программ основной деятельности, касающиеся финансирования, материально-технического и кадрового обеспечения, совершенствования нормативно-правовой базы и организационной структуры ООПТ, а также ее территориального устройства;
- действия по реализации целевых программ и проектов, направленных на достижение определенных целей в области сохранения природного и историко-культурного наследия, научных исследований и экологического просвещения;
- действия по внедрению в практику ООПТ типовых (ежегодных) программ деятельности (мониторинга, охраны территории и т.д.).

Помимо *самых действий и сроков их реализации*, в графике должны быть приведены *контрольные показатели* (ожидаемые результаты, обозначенные в конкретных программах и планах), достижение которых означает выполнение задач того или иного этапа работ. Подобный план действий может служить основой для контроля хода реализации менеджмент-плана.

По ходу реализации менеджмент-плана может обнаружиться *необходимость внесения в него дополнений, изменений и корректировок*, связанная либо с несовершенством самого плана, либо же с изменением ситуации, в которой он реализуется. Главными основаниями для изменения или корректировки составляющих менеджмент-плана могут быть:

- обстоятельства непреодолимой силы, препятствующие полной реализации плана или его отдельных программ и проектов (например, резкое и невозполнимое сокращение бюджетного финансирования, со всеми вытекающими из этого последствиями, как то: вынужденное сокращение штатов, снижение текущих расходов и т.д.; природные катастрофы, нанесящие сильный ущерб территории и инфраструктуре ООПТ и т.д.);
- изменение природных и/или социально-экономических условий, влекущее за собой изменение приоритетов той или иной деятельности (массовые инвазии чужеродных видов, способных

нанести существенный ущерб экосистемам ООПТ, строительство в ближайших окрестностях промышленных предприятий, изменения гидрологического режима, находящихся на территории водоемов и т.д.);

- неудачный опыт реализации отдельных разделов плана, показавший их слабую обоснованность и неэффективность в достижении поставленных целей.

В связи с тем, что причинами необходимости внесения в менеджмент-план каких-либо изменений могут быть непосредственные результаты его реализации, контроль за ходом выполнения менеджмент-плана и его текущая корректировка представляют собой единый процесс, общая схема которого представлена на рисунке 5.

Текущий контроль за ходом реализации отдельных разделов плана осуществляется руководителями подразделений ООПТ, к сфере деятельности которых данные разделы относятся, или которым поручено их выполнение. Контроль осуществляется на основании текущего плана действий, путем регулярного сопоставления заложенных в план действий контрольных показателей установленных сроков и результатов с реальными сроками и результатами выполненных работ и проведенных мероприятий. При обнаружении отклонений принимаются меры по их ликвидации и компенсации. За установленный период, принятый в ООПТ в качестве отчетного, руководителями подразделений должны быть подготовлены отчеты о проделанной работе, в которых подводятся итоги этапа и характеризуется достигнутое состояние.

Все подобные отчеты, касающиеся выполнения отдельных программ и проектов представляются группе экспертов или коллективу ООПТ, при обязательном участии представителей сторонних организаций, принимавших участие в разработке менеджмент-плана, для анализа и оценки. В ходе анализа итогов, путем сопоставления полученных результатов с планом действий на соответствующий период, выясняются:

- полнота выполненных работ и проведенных мероприятий, запланированных на соответствующий период;

- степень соответствия полученных результатов заложенным в планы и программы контрольным показателям.

При наличии отклонений от действующего плана действий необходимо установить их **причины и наметить возможные пути их устранения**, а также разработать предложения по ликвидации и компенсации выявленных отклонений. Если же это оказывается невозможным, значит, план оказался не вполне реалистичным или же перестал соответствовать изменившейся ситуации. Это обуславливает необходимость внесения корректировок в содержание самого менеджмент-плана.

Помимо этого, должен осуществляться и **анализ текущей ситуации** с оценкой происходящих изменений в системе управления и финансирования ООПТ, природной обстановке, социально-экономическом окружении ООПТ, которые также могут послужить основанием для внесения в менеджмент-план необходимых корректив.

На основании результатов анализа оценки выполнения менеджмент-плана и ситуации, в котором он реализуется и в которой его предстоит осуществлять в дальнейшем, могут быть разработаны **предложения по изменениям и корректировке составляющих менеджмент-плана**, которые после одобрения экспертами вносятся в план.

Обновленный и откорректированный менеджмент-план вместе с предложениями по ликвидации недостатков и недоработок уже завершеного этапа его реализации служат основой для подготовки **очередного плана действий**, рассчитанного на следующий этап реализации.

Следует иметь в виду, что процедура корректировки планов и программ существенно упрощается, если в процессе их разработки предусмотрены различные возможности развития ситуации и составлены различные, соответствующие этим возможностям, варианты планов и программ. Так, настоятельно рекомендуется при разработке всех планов, формировать план-минимум, выполнение которого может быть гарантировано при отсутствии каких-либо исключительных обстоятельств, а также «расширения» к нему, которые можно будет реализовать при благоприятных обстоятельствах. Необходимо иметь в виду и возможные различия обстановки не количественного (как, например, уровень финансирования), а качественного характера. На-

пример, если существуют еще не утвержденные планы строительства в окрестностях ООПТ курорта или какого-либо индустриального объекта, то следует иметь программы развития, адекватно отвечающие обеим возможным ситуациям. Чем тщательней и подробнее производится предшествующий планированию анализ, и чем полнее его результаты учитываются при разработке менеджмент-плана, тем меньше изменений и корректировок придется вносить в него в дальнейшем и тем легче будет это делать.

Конкретные формы реализации представленной выше схемы контроля за ходом выполнения менеджмент-плана и его корректировки могут быть достаточно различными для разных ООПТ и конкретных планов, поскольку определяются особенностями самих этих планов, организационными особенностями ООПТ, составом группы его разработчиков и прочими обстоятельствами. При этом в каждом конкретном менеджмент-плане должны быть достаточно четко определены:

- порядок действий при осуществлении контроля за ходом реализации менеджмент-плана;
- периодичность, сроки и формы специальных контрольных мероприятий;
- ответственные за выполнение контрольных функций и эксперты;
- процедуры и механизмы принятия решений, касающиеся изменений менеджмент-плана.

Детальные, персонифицированные и привязанные к определенным срокам схемы рассматриваемых механизмов и процедур должны составить содержание настоящего раздела реального менеджмент-плана.

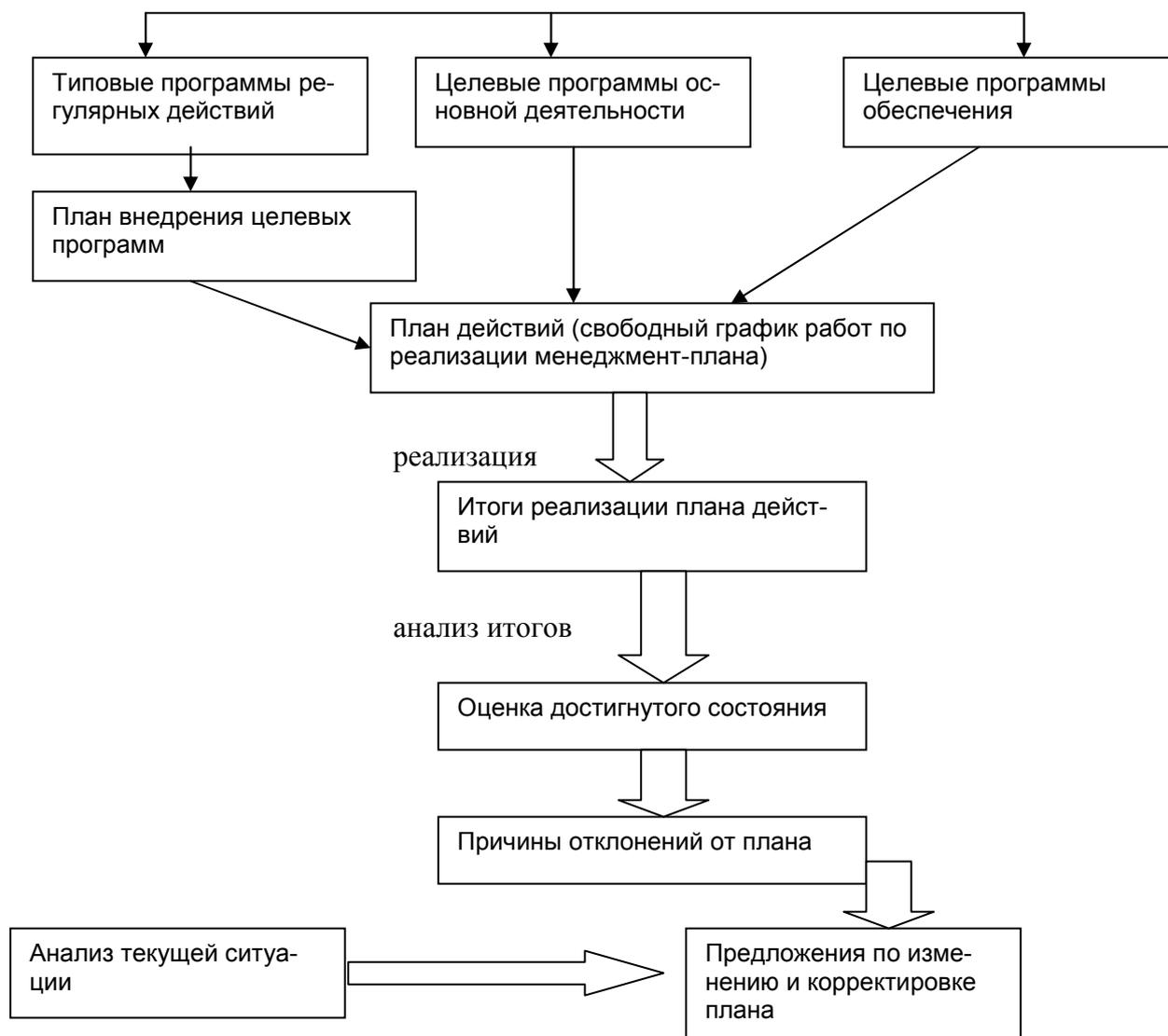


Рисунок 5. Общая схема организации контроля за ходом выполнения менеджмент-плана и его корректировки

ГЛАВА 7. ПРИЛОЖЕНИЯ

7.1. Библиография

К менеджмент-плану прилагается список всех известных опубликованных и неопубликованных работ, имеющих отношение к ООПТ.

7.2. Карты

К менеджмент-плану должны прилагаться следующие карты территории:

- Обзорная карта ООПТ с указанием границ, основных дорог, населенных пунктов, линий электропередач, отражающая территориальное устройство ООПТ, рельеф и гидрологическую сеть.
- Карта землепользования с указанием границ земель разных собственников и площадей этих земель.
- Карта лесоустройства ООПТ.
- Почвенная карта.
- Ландшафтная карта растительности.
- Места находок видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, особо ценных и угрожаемых сообществ, особо ценных объектов неживой природы и особо ценных культурных объектов (историко-архитектурных и археологических памятников).

Все карты должны сопровождаться легендой и масштабом.

7.3. Списки видов, объектов и сообществ

К менеджмент-плану должны прилагаться следующие перечни:

- Список биоты ООПТ (всех известных для ООПТ видов животных и растений).
- Список видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения (как правило список видов, занесенных в красные книги национального и регионального уровней).
- Список видов животных и растений, имеющих высокую хозяйственную и социальную значимость.
- Список эталонных, уникальных и угрожаемых сообществ и экосистем.
- Список редких и уникальных абиотических объектов.
- Список особо ценных объектов культурного наследия.

7.4. Нормативные правовые документы

К менеджмент-плану должен прилагаться полный перечень правовых документов, касающихся организации и деятельности ООПТ, а также копии всех нормативных правовых документов.

Список использованной и рекомендуемой литературы

- Актуальные вопросы заповедного дела. Сборник научных трудов ЦНИЛ Главохоты РСФСР. М., 1988.
- Буйволлов Ю.А. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации. Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России. Выпуск 4. М:ЦОДП, 2002.
- Варданян Л.Е., Канащенков А.И., Носов А.В. и др. Книга делового человека: Справочник. Под ред. Краюхина ГА, Минаева Э.С. М.: Высшая школа, 1993.
- Веснин В.Р. Основы менеджмента. М.: «ГНОМ-пресс» при содействии ТД «Элит-2000», 1999.
- Виноградов Б.В. Основы ландшафтной экологии. М: ГЕОС, 1998.
- Глушенко В.В. Менеджмент: системные основы. Железнодорожный: ТОО НПЦ «Крылья», 1998.
- Дроздов А.В. Как развивать туризм в национальных парках России. Методические рекомендации. М.: ВВФ - Экоцентр «Заповедники», 2000.
- Захаров В.М., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В, Кряжева Н.Г., Чистякова Е.К., Чубинишвили А.Т. Здоровье среды: методика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000.
- Захаров В.М., Чубинишвили А.Т., Дмитриев С.Г., Баранов А.С., Борисов В.И., Валецкий А.В, Крысанов Е.Ю., Кряжева Н.Г., Пронин А.В., Чистякова Е.К. Здоровье среды: практика оценки. М.: Центр экологической политики России, 2000.
- Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Тома I, II. М.: НИА-Природа, 1998.
- Карлоф Б. Деловая стратегия. М.: Экономика, 1991.
- Комплексная экологическая оценка техногенного воздействия на экосистемы южной тайги. Ред. Степанов А.М. М: ЦЭПЛ РАН, 1992.
- Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). Под ред. Е.И. Степанова М.: Эдиториал УРСС, 2000.
- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 1971) - В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том II. М.: НИА-Природа, 1998.
- Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия (Париж, 1972) - В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том II. М.: НИА-Природа, 1998.
- Конвенция по биологическому разнообразию (Рио-де-Жанейро, 1992) - В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том I. М.: НИА-Природа, 1998.
- Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению населения. Госкомэкология России и Рослесхоз, 1998.
- Концепция системы охраняемых природных территорий России. Проект. М.: РП ВВФ, 1999.
- Коршунова Е.Н. Менеджмент и проблемы заповедного дела. Нижний Новгород: Фонд Макарятуров, Государственный природный заповедник «Керженский», 1998.
- Краснитский А.М. Организационная структура управления заповедниками. В сб. Проблемы заповедного дела. М.: Лесная промышленность, 1983.
- Кулешова М.Е. Управление культурными ландшафтами и иными объектами историко-культурного наследия в национальных парках. М.: ЦОДП, 2002.
- Ледовских Е.Ю., Моралева Н.В., Дроздов А.В. Экологический туризм на пути в Россию. Принципы, рекомендации, российский и зарубежный опыт. Тула: Гриф и К°, 2002.
- Менеджмент: Учебник для экономических специальностей вузов. М.: «Высшая школа», 1994.

- Мескон М.Х. Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: «Дело», 1993.
- Опыт и перспективы интеграции охраняемых природных территорий в социально-экономическое развитие регионов России. Сб. материалов/ Под ред. В.Н. Тырлышкина, Т.Ю. Минаевой. Тула: Гриф и К°, 2001.
- Основные направления развития и организации деятельности государственных природных заповедников Российской Федерации на период до 2010 года. Утверждены Руководителем Департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР РФ 27.12.2000. М.:РЭФИА, 2001.
- Пегов С.А., Ростопшин Ю.А. Моделирование биологических систем в исследованиях процессов экоразвития. М: ИСИ АН СССР, 1981.
- Работнов Т.А. Фитоценология. М: МГУ, 1983.
- Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.
- Рекомендации по охране окружающей среды в районной планировке. М.: Стройиздат. 1986.
- Сборник руководящих документов по заповедному делу. Сост. В.Б. Степаницкий. М.: ЦОДП, 2000.
- Севильская стратегия для биосферных резерватов (1992). М.: ЦОДП - ВВФ, 2000.
- Снакин В.В. Экология и охрана природы. Словарь-справочник. М.: Academia, 2000.
- Соколов В.Е., Филонов К.П., Нухимовская Ю.Д., Шадрин Г.Д. Экология заповедных территорий России. Под ред. В.Е. Соколова, В.Н. Тихомирова. М.: Янус-К, 1997.
- Степаницкий В.Б., Мазманяц Г.А. Дополнительные источники финансирования государственных природных заповедников в Российской Федерации. Методическое пособие. М: ВВФ/ЦОДП, 1997.
- Степаницкий В.Б. Основные положения государственной стратегии по развитию системы государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2015 года. М: WWF, 2002
- Стратегия управления национальными парками России. М: ЦОДП, 2002
- Сохранение биологического разнообразия России. Правовая и нормативно-методическая документация. Госкомэкология РФ, Проект ГЭФ «Сохранение биологического разнообразия», АО «ОКАЭКОС», М., 1999.
- Ervin, J. 2001. Rapid Assessment and Prioritization Methodology for Protected Areas System. WWF International, Gland, Switzerland.
- Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas. Hocking, M, Stolton, S. and Dudley N. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 2000.
- Guidelines for protected area management categories. IUCN Commission on National Parks and Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre. IUCN, Gland. 1994.
- National System Planning for Protected Areas. Davey, A.G. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1998
- Shugart H.H., Smith T. M. Modelling boreal forest dynamics in response to environmental change. UNASILVA, v. 43, n. 170.