

Б.Н. Шамшиев, А.Боромбаев, А.Т.Аттокуров
Д.с.-х.н., профессор ОшГУ,
дир. госзаповедник «Кулун-Ата», к.б.н., доцент ОшГУ,
B.N. Shamshiev, A.Borombaev, B.A. Toktoraliev
d.a.s.prof.OshTU, director state reserve «Kulun-Ata», d.b.s., professor OshTU

НОВЫЕ ИННОВАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫМИ ПРИРОДНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

В этой статье рассматриваются ключевые подходы, организации управления потоком посетителей на ООПТ. Также освещены роль МСОП в деятельности ООПТ; ключевые компоненты Программы работ КБР на ОПП; новые приоритеты для ООПТ, установленные на Конгрессе WPC 2003; и рекомендации по применению новых подходов при управлении ООПТ.

Ключевые слова: инновация, особо охраняемые природные территории, экосистема, ландшафт, национальные парки.

NEW INNOVATIVE FORMS OF MANAGEMENT OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS

This article examines key approaches, how to manage the flow of visitors to protected areas. The role of IUCN in the activities of PAs is also highlighted; Key components of the CBD Program of Work on the OPP; New priorities for PAs established at the WPC Congress 2003, and recommendations on the application of new approaches in managing PAs.

Key words: innovation specially protected natural territories, ecosystem, landscape, national parks.

Система особо охраняемых природных территорий, является важнейшим компонентом живых ландшафтов. Они обеспечивают экосистемные услуги, которые жизненно важны для достижения ключевых глобальных целей, являющиеся основой устойчивого развития и благополучия человечества.

Управление потоком посетителей на ООПТ и необходимость лучшего сотрудничества с местным населением, проживающим внутри или около ООПТ становится приоритетными задачами. Это означает, что нужно внести изменения в процесс планирования деятельности ООПТ и направить их на сближение с интересами людей, а не продолжать действовать против людей. Как это часто случалось в прошлом.

В деятельности ООПТ большую роль играет Всемирный союз по охране природы (**МСОП**), которая объединяет государства, правительственные ведомства и широкий спектр разнообразных неправительственных организаций и является примером уникального глобального партнерства: свыше 900 членов из 140 стран.

Миссия МСОП: «Осуществление руководства и оказание содействия мировому природоохранному движению для поддержки целостности и сохранения разнообразия живой природы и обеспечения использования человеком природных ресурсов на устойчивой и разумной основе.». В рамках шести Комиссий, МСОП объединяет свыше 10 000 экспертов-добровольцев в различные проектные и рабочие группы, которые преимущественно фокусируются на сохранении видов и биоразнообразия в целом, и на управлении местообитаниями и природопользованием. Деятельность МСОП становится все более децентрализованной и осуществляется с помощью расширяющейся сети региональных и национальных офисов, расположенных преимущественно в развивающихся странах.

ООПТ были среди главных приоритетов МСОП с момента создания организации в 1948 г. На шестой Генеральной Ассамблее МСОП (IUCN GA), которая состоялась в 1958 г. в Афинах, Греция, было рекомендовано провести Первую Международную конференцию по национальным паркам в качестве механизма для обмена опытом по охране природы, что и было в последствии реализовано в Сиэтле, штат Вашингтон, в июле 1962 г. С тех пор Всемирный Конгресс по особо охраняемым природным территориям проводился каждые десять лет, и эти встречи оказывали сильное влияние на теорию и практику заповедного дела во всем мире. На шестой Генеральной Ассамблее МСОП было рекомендовано, чтобы ООН учредила всемирный Список национальных парков и эквивалентных ООПТ; и первый такой список был опубликован МСОП в 1967 г. С тех пор Список ООН по ООПТ стал авторитетным источником информации о системе ООПТ в мире и недавно он был признан КБР в качестве ключевого инструмента для глобального мониторинга и оценки состояния ООПТ.

С самого начала работа МСОП по вопросам ООПТ получала поддержку от Международной комиссии по национальным паркам, созданной в 1960 на седьмой Генеральной Ассамблее МСОП (Варшава, Польша). Эта Комиссия была учреждена «для развития международного сотрудничества по вопросам, касающимся национальных парков и эквивалентных ООПТ во всех странах мира». Комиссия, которая изначально состояла из 40 членов, в основном из США, Канады, Великобритании и Франции, теперь превратилась в сеть *WCSPA*, состоящую из 1330 членов из 159 стран

МСОП в 1963 г. учредил Секретариат Программы по ООПТ (PPA), для работы в котором в начале 1970-ых был назначен один постоянный сотрудник. Тесное и эффективное сотрудничество между Комиссией и Секретариатом было всегда характерной чертой для МСОП при работе в этой области, и именно это определило тот вклад, который МСОП делает в мире по этому направлению.

Работа МСОП по вопросам ООПТ с тех пор значительно усложнилась и увеличилась в объеме. Одно из наиболее значимых дел - проведение под эгидой МСОП Всемирных Конгрессов по особо охраняемым природным территориям каждые 10 лет. Велика роль МСОП как организатора и ряда других форумов, таких как Всемирный Форум лидеров ООПТ – ежегодной встречи руководителей ООПТ со всего мира; а также проведение специализированных семинаров, как, например, по вопросам Всемирного наследия и горнодобывающей промышленности. МСОП также играет ключевую роль в вопросах установления наилучших практик для заповедной системы, и здесь особо нужно выделить публикацию серии Руководств для ООПТ; также велико влияние МСОП на политики в области ООПТ, так нужно отметить инициативу МСОП по созданию системы категорий ООПТ или проект МСОП/ЕС «Биоразнообразии и развитие».

МСОП проводит активную деятельность на региональном уровне через работу Всемирной Комиссии по ООПТ (WCSPA). Учреждены шестнадцать региональных программ WCSPA; и, там где это было возможным, установлено взаимодействие этих Программ региональными офисами Секретариата МСОП.

Пятый Всемирный Конгресс по особо охраняемым природным территориям (2003 WCP): «Выгоды от ООПТ за пределами их границ» стал наиболее многочисленным и представительным форумом экспертов в области ООПТ в истории. Бывший Президент Южной Африки г-н Нелсон Мандела и Ее Величество Принцесса Иордании Нур, под патронажем которых проходил Конгресс, на церемонии открытия призвали делегатов отметить одно из важнейших достижений столетия в области охраны природы – создание ООПТ на 11,5% поверхности Земли. Однако они же и заметили, что существует и много угроз для этих драгоценных территорий и призвали всех, работающих в системе ООПТ, обращать внимание широких слоев общества на решение этих проблемы, выйти за границы свои территорий и целевых групп.

Но Конгрессе были также приняты многочисленные обязательства по поддержке системы ООПТ, в частности создание новых ООПТ на площади в 200 тыс. км² и выделение более \$50 млн. долларов США на укрепление менеджмента на существующих ООПТ.

Конгресс 2003 WPC принял и распространил Обращение к КБР. В этом Обращении подчеркивалась роль ООПТ как для сохранения биоразнообразия, так и для устойчивого развития. Это Обращение обсуждалось на седьмой Конференции Сторон КБР (COP7) в феврале 2004 г. и на той же встрече дискутировалась и была принята амбициозная, широкомасштабная Программа работ по ООПТ (PA PoW). В эту Программу вошли многие из ключевых рекомендаций Дурбанского Аккорда и Плана действий. Основная задача этой Программы – добиться создания и функционирования всеобъемлющих, экологически репрезентативных и эффективно управляемых национальных и региональных систем ООПТ, к 2010 г для наземных экосистем и к 2012 для морских. Такие системы должны вносить вклад в достижение трех основных целей Конвенции и решения Задачи 2010 по значительному сокращению темпов сокращения биоразнообразия в мире. Принятие этой Программы стало вехой в деле вовлечения стран-сторон Конвенции в активную деятельность по развитию ООПТ. Заслуга Конгресса 2003 WPC, в том, что была принята Программа PA PoW, но только обязательства, взятые правительствами 188 стран обеспечат реальный прогресс в деле развития ООПТ во всем мире.

Конгресс 2003 WCP укрепил понимание потребности в новой парадигме для ООПТ, которая впервые была озвучена Адрианом Филипсом (Adrian Phillips), предыдущим Председателем Всемирной Комиссии МСОП по ООПТ (Phillips, 2004).

На Всемирном Конгрессе по особо охраняемым природным территориям была особо выделена одна из ключевых рекомендаций, которая была впервые предложена еще в конце 1990-ых годов – о необходимости повысить эффективность существующих ООПТ и всей системы в целом. Это предложение вызвано тем, что ООПТ сталкиваются со все возрастающим числом угроз и проблем, а также с тем, что многие ООПТ пока что не выполняют стоящие перед ними задачи, в частности, по сохранению биоразнообразия.

На последнем Конгрессе отмечалась необходимость создания инструментов для оценки эффективности управления. Был предложен целый ряд новых методик и подходов в этой области, разработанных за последнее десятилетие, такие, например, как Рамочная методика МСОП по оценке эффективности управления или методика ВВФ - Всемирного Банка, которые уже дают реальные возможности для проведения оценки эффективности деятельности ООПТ. Многие из этих методик в настоящее время применяются на ООПТ по всему миру, но требуется дальнейшие усилия по их более широкому внедрению и распространению на более широкий круг «игроков», включая доноров, агентства по ООПТ и местные сообщества. На Конгрессе отмечалось, что эффективность управления включает в себя много взаимосвязанных элементов, среди которых организационное развитие и устойчивое финансирование являются наиважнейшими.

Для повышения эффективности менеджмента на ООПТ требуются дополнительные людские и финансовые ресурсы, а также укрепление профессиональных способностей персонала и управленческих структур. На Всемирном Конгрессе по особо охраняемым природным территориям отмечалось, что управленческий персонал ООПТ и партнерских организаций часто не имеют достаточных знаний, навыков, способностей и инструментария для того, чтобы управление ООПТ более адекватно реагировало на новые проблемы, вызванные глобальными изменениями.

Компетентность и навыки должны иметь большую специализацию, чем это требовалось ранее, и нужно применять более инновационные и адаптивные подходы в менеджменте ООПТ. Повышение компетентности сотрудников отражает суть сегодняшней эволюции менеджмента на ООПТ. Традиционно менеджер ООПТ был экспертом в науках о Земле, а менеджмент на ООПТ рассматривался как применение научных знаний в природных системах. Однако, круг новых проблем, встающих перед менеджерами ООПТ

становятся сложнее и для их решения требуются новые умения и навыки, такие, например, как:

Знания в области социологии и культуры – что, например, необходимо при проведении переговоров и разрешении конфликтов с местными сообществами или широким кругом заинтересованных сторон;

Информационные технологии – например, применение ГИС и Интернет технологий для задач управления на ООПТ;

Юридические знания – понимание и применении широкого круга законодательных актов и иных нормативных документов, регламентирующих деятельность ООПТ;

Стратегическое планирование и менеджмент – как, например, взаимосвязь стратегического планирования и финансового менеджмента.

Все это требует изменения в определенных областях деятельности Агентств по ООПТ, например, в части кадровой политики и в части подходов по организации обучения и повышения квалификации.

Организационное развитие должно базироваться на программах оценки кадров. Современные разработки стандартов в этой области, сделанные в Азии (Appleton, 2003) представляют готовую модель по проведению оценки знаний и умений, и это направление является одним из ключевых для совершенствования организационного развития.

Для повышения эффективности управления ООПТ требуется поиск более надежных и устойчивых источников финансирования для деятельности ООПТ. На Конгрессе в Дурбане отмечалось, что требуется серьезное увеличение финансовых инвестиций в ООПТ, так как существующий уровень финансирования все еще остается неадекватным. Секция Конгресса по устойчивому финансированию сделали оценки, согласно которым потребности в дополнительном финансировании на ООПТ составляют примерно 20-30 млрд. дол. США ежегодно в течение 30 лет, что позволит создать и поддерживать всеобъемлющую систему ООПТ в мире, которая будет адекватно покрывать наземные, водно-болотные и морские экосистемы. В настоящее время доступными является около 20% необходимых ресурсов. Недофинансирование ООПТ правительствами и другими спонсорами означает, что эти территории часто не выполняют свои природоохранные и социальные функции. Недостаток в людских и финансовых ресурсах означает, что многие ООПТ неэффективны в части охраны и управления, особенно в развивающихся странах. Проблема заключается в том, что нужно достигнуть существенного увеличения инвестиций в ООПТ и найти более широких круг устойчивых источников по их финансированию.

Конгресс в Дурбане подчеркивал, что ООПТ жизненно важны как для природы, так и для людей. Опыт, представленный на Конгрессе, продемонстрировал то, что ООПТ играют ключевую роль в обеспечении таких важнейших экосистемных услуг и благ, как чистая вода и воздух, и таким образом являются ключевыми факторами по обеспечению условий для жизни местного населения. Однако во многих частях мира ООПТ рассматриваются как барьер для той или иной деятельности и способ притеснения местного населения. Много малообеспеченных людей живет на ООПТ или поблизости от них, и эти территории служат жизненно важным источником пищи и древесины для них. В целом ряде случаев местные сообщества исключены из процесса принятия решений по вопросам ООПТ, а иногда и того хуже, они насильно отселялись с этих территорий. Как результат, такие территории [ООПТ] традиционно не рассматривались в контексте выполнения задач развития или в повышении благосостояния местных жителей.

Значение ООПТ нужно четко показывать и распространять информацию об этом. ООПТ являются доходными субъектами и могут вносить существенный вклад в местную экономику. Например, недавние исследования показывают, что Канада будет получать до 6.5 канадских долларов в Валовой национальный продукт от поступлений, связанных с посещением туристами участков дикой природы и при этом будет обеспечено 159 тыс. рабочих мест и будут получены налоги в сумме 2.5 млрд. ежегодно. Австралия получает более 2 млрд. австралийских долларов доходов от восьми национальных парков – прямые

выплаты в бюджет Правительства составляют около 60 млн. австралийских долларов. В Коста-Рике около 12 млн. дол. США расходуется ежегодно на содержание национальных парков, но доходы от посещения этих парков иностранными туристами в 1991 г. составили 330 млн. дол. США при 550 тыс. зарубежных посетителей; туризм на ООПТ является второй по величине отраслью в этой стране.

Очевидно, что инвестиции в ООПТ могут давать значительные выгоды национальной и местной экономикам. Вместо того чтобы быть «под замком», т.е. потерянным для местных жителей, такие территории должны предоставлять возможности для развития устойчивых отраслей в экономике и, следовательно, будет приводить к получению дополнительных доходов. Однако до сих пор этот тезис не был в должной степени четко артикулирован и донесен до лиц, принимающих решения. Сегодня уже существует много моделей управления ООПТ. На Конгрессе WPC 2003 отмечалось, что необходимо использовать широкий набор возможных подходов в управлении ООПТ. Одна тенденция четко прослеживалась на конгрессе – усиление роли местных сообществ и коренных народов в управлении ООПТ. Все возрастающее количество примеров таких территорий, именуемых как «Общинные охраняемые территории», приводилось на Конгрессе.

В мире возрастает роль неправительственных организаций (НПО) в вопросах охраны природы и развития ООПТ. Представленный опыт свидетельствует, что НПО играют все более важную роль в создании и управлении ООПТ. Они часто особенно сильны в организации работы с местными сообществами. Критическим аспектом в связи с вовлечением НПО в работу является установление долгосрочного эффективного партнерства с правительственными агентствами, отвечающими за ООПТ. Во многих странах мира отношения между правительствами и неправительственными организациями традиционно отличаются подозрительностью и недоверием. Такие отношения должно быть заменены на дух сотрудничества, партнерства и взаимовыгодной работы, и существует много примеров в мире, когда НПО эффективно управляют ООПТ.

Другой вопрос, связанный с управлением – это применение системы категорий МСОП для ООПТ. Целый ряд стран все активнее применяет эту систему в своем законодательстве и нормативах. На Конгрессе WPC 2003 четко говорилось о необходимости применения системы Категорий по МСОП в разных странах, в рамках национальных систем ООПТ. Это не означает уход от создания и управления ООПТ с более строгими ограничениями, как например категории I или II, но это подразумевает необходимость в создании системы ООПТ, в которой может осуществляться более широкий набор видов деятельности без принижения природоохранных задач.

Новая парадигма для ООПТ меняет подходы, с помощью которых ООПТ управляются и то, каким образом они воспринимаются во всем мире. На Конгрессе WPC 2003 был показан ряд положений новой парадигмы, которые начинают оказывать существенное влияние на управление потоком посетителей и привлечение людей на ООПТ в дальнейшем. К ним относятся: *Туризм* – она становится ведущим аспектом в деле менеджмента на ООПТ. Это связано с весомым вкладом и существенным влиянием этого сектора на экономику; так, вклад туризма в глобальный валовой продукт составляет около 10%, сфера туризма обеспечивает около 8% рабочих мест в мире. Очевидно, что эта отрасль может оказывать позитивное или негативное воздействие на мировую экономику, окружающую среду и культуру, и в весьма значительном виде.

Туристическая отрасль характеризуется существенным разнообразием. Туризм, организованный на ООПТ или близлежащих к ним территориях является одним из перспективных направлений для роста в ближайшие десятилетия, особенно если положительность отпусков, способность людей к передвижению и их обеспокоенность вопросами охраной природы будут возрастать. ООПТ являются как бы магнитом для туристов и также для тех, кто продвигает этот бизнес; таким образом, это вызывает как проблемы, так и новые возможности.

В мире туризм резко возрастает и существенно обгоняет темпы роста Валового национального продукта. Туризм, приуроченный к ООПТ, развивается даже еще быстрее, чем иные формы туризма в мире. Во многих странах такой рост вызывает много проблем – с одной стороны туризм обеспечивает жизненно важные финансовые ресурсы для Агентств, управляющих ООПТ, так как в ряде случаев эти Агентства сталкиваются с сокращением традиционного бюджетного финансирования. Как говорилось выше на примере Канады, Австралии и Коста-Рики, туризм на ООПТ делает один из основных вкладов в рост национальных экономик в этих странах. Таким образом, туризм имеет важнейшее значение для руководящих органов ООПТ для выполнения стоящих перед ними задач по удовлетворению запросов и интересов посетителей.

С другой стороны плохо организованный и нерегулируемый туризм может вызывать много негативных последствий, таких как деградация природных экосистем, входящих в ООПТ или расположенных поблизости, а также может оказывать негативное воздействие на благосостояние бедных слоев населения.

Всемирный Конгресс по особо охраняемым природным территориям отметил, что половина населения мира сейчас живет в городах и считается, что это соотношение увеличится до 60% городского населения к 2030 года. А после 2030г. эта тенденция еще более ускорится. ООПТ предоставляют жителям городов такие основополагающие услуги, как образование, рекреация, а также обеспечивают города такими жизненно важными ресурсами как чистая вода.

Имеется также важная взаимосвязь между городскими жителями и той политической поддержкой, которая находится в руках этой все время растущей группы населения.

Одним из ключевых элементов новой парадигмы для ООПТ является то, что управление ООПТ должно измениться – с позиций «против людей» на позиции «вместе и для людей». На Конгрессе WPC 2003 прозвучал тезис о том, что местные сообщества и коренные народы должны более эффективно вовлекаться в деятельности ООПТ на всех уровнях. Конгресс, в частности, отметил, что права коренных народов должны полностью уважаться и хотя сегодня и наблюдается большее их вовлечение в дела ООПТ, но еще многое нужно сделать в этом направлении. Коренные народы проживают на территориях с богатым биоразнообразием и как правило они имеют уникальные знания об окружающей их природной среде, которые должны быть использованы при принятии управленческих решений на ООПТ.

В заключении следует отметить, что развитие ООПТ являются жизненно важным фактором в усилиях стран по сохранению биоразнообразия и содействию устойчивому развитию. Проблемы, стоящие перед ООПТ значительны и суть работы, выполняемой Агентствами по ООПТ, быстро и существенно меняется. Многие из этих проблем находят отражение в новой парадигме ООПТ. Управление потоком посетителей должно претерпеть изменения с учетом новой парадигмы. В частности, Агентствам по ООПТ следует более внимательно учитывать интересы посетителей и местных жителей, проживающих как внутри, так и вокруг ООПТ.

Литература

1. Dudley, N. and Stolton, S. 1999. "Conversion of Paper Parks to Effective Management: Developing a Target." Report to the WWF-World Bank Alliance from the IUCN/WWF Forest Innovation Project.
2. Hockings, M. 2000a. "Evaluating Management Effectiveness: A Framework for Evaluating Management of Protected Areas." Draft Discussion Paper. IUCN/World Commission on Protected Areas.
3. Hockings, M. 2000b. "Evaluating Protected Area Management: A Review of Systems of Assessing the Management Effectiveness of Protected Areas." School of Natural and Rural Systems Management. The University of Queensland Occasional Paper (In press).

4. The Nature Conservancy. 2000. *The Five-S Framework for Site Conservation: A Practitioner's Handbook for Site Conservation Planning and Measuring Conservation Success*. The Nature Conservancy, Virginia, USA. Volume 1, Second Edition, June 2000.