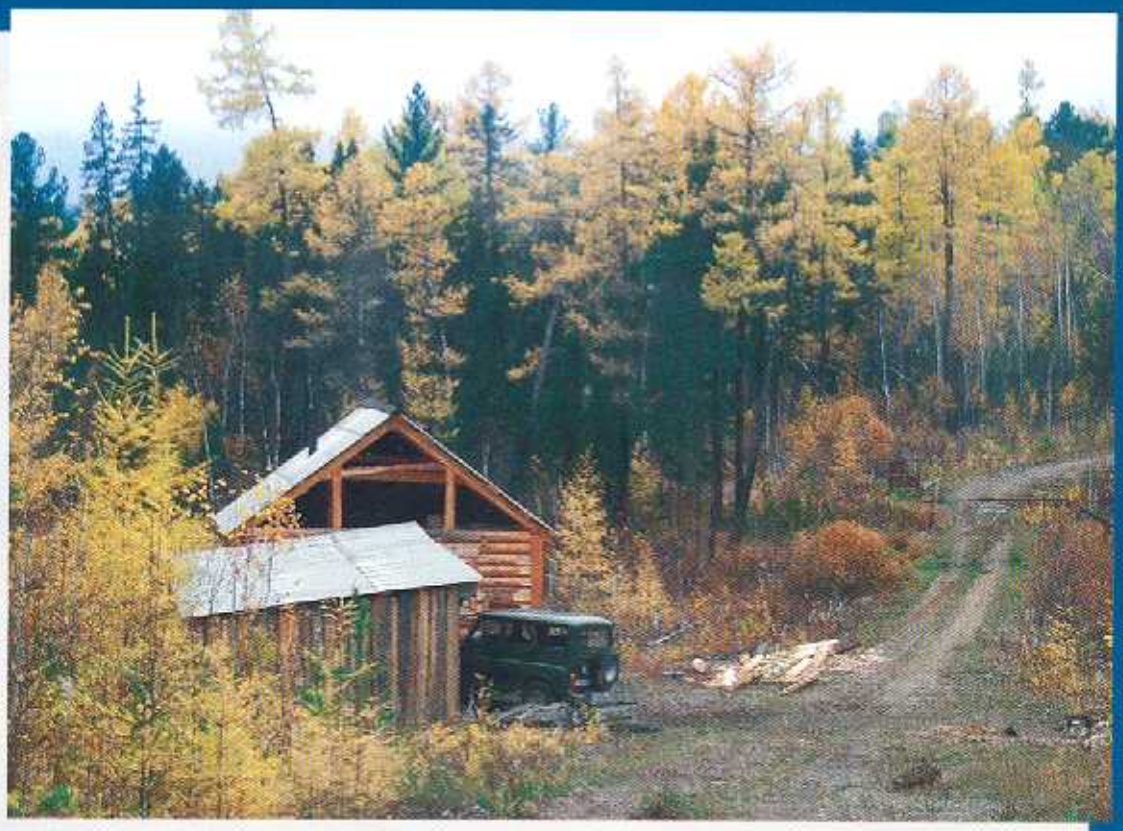
Всемирная комиссия по охраняемым территориям

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Марк Хокингс, Сью Столтон и Найджел Дадли



Серия «Основы успешной природоохранной практики»
Выпуск 6
Редактор серии: Адриан Филлипс

Canadian International Development Agency

IUCN
The World Conservation Union

Данная публикация является шестым выпуском в серии «**Основы успешной природоохранной практики**». Редактор серии — профессор Адриан Филлипс.

Другие публикации серии:

Выпуск 1: *National System Planning for Protected Areas*. Adrian G. Davey, 1998, x + 71 pp.
Деви А. *Планирование национальных систем охраняемых природных территорий*. М., 2002. — 60 с.

Выпуск 2: *Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Areas Management*. Task Force on Economic Benefits of Protected Areas of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN in collaboration with the Economics Service Unit of IUCN, 1998, xxi + 52 pp.

Выпуск 3: *Guidelines for Marine Protected Areas*. Graeme Kelleher, 1999, xxiv + 107 pp.

Выпуск 4: *Indigenous and Traditional peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. Javier Beltran, 2000, xi + 133 pp.

Выпуск 5: *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Areas Management*. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, 2000, viii + 58 pp.

Выпуск 7: *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton and David Sheppard. xi + 111 pp.

Издатели:

Оригинальное издание 2000 г. — МСОП — Всемирный союз охраны природы, Кардиффский университет.

Русское издание 2003 г. — Представительство МСОП для стран СНГ

МСОП — Всемирный союз охраны дикой природы

Основанный в 1948 году, Всемирный союз охраны природы объединяет правительства стран, государственные структуры и общественные организации — в общей сложности более тысячи членов из 181 страны — в уникальное мировое партнерство.

Миссия Союза — оказывать содействие мировому природоохранному движению в деле сохранения целостности и разнообразия живой природы и обеспечении равноправного и экологически устойчивого использования природных ресурсов.

Деятельность МСОП координируется штаб-квартирой. В ее функции входит представление позиций членов союза на международном уровне, разработка стратегии, распространение научных знаний и техническая поддержка членов.

Шесть комиссий МСОП объединяют более 10 000 добровольных экспертов в группы по разработке и реализации проектов, нацеленных на сохранение биологического разнообразия, управление природными ресурсами и местообитаниями животных и растений.

Союз помог многим странам подготовить национальные стратегии сохранения биологического разнообразия. Кроме того, МСОП является координатором большого числа проектов, в которых на практике реализуются выработанные им подходы и принципы. Его работа все более децентрализуется и развивается путем расширения сети региональных и национальных представительств в развивающихся странах.

Всемирный союз охраны природы стремится к объединению усилий для сохранения природных ресурсов на локальном, региональном и глобальном уровне.

В 1993 году был открыт московский офис МСОП, преобразованный в 1999 году в Представительство МСОП для стран СНГ.

Кардиффский университет

Отделение городского и регионального планирования Кардиффского университета является партнером в разработке серии методических руководств по планированию и управлению охраняемыми природными территориями. Подразделение факультета — лаборатория экологического планирования — активно участвует в изучении охраняемых природных территорий, организует специализированные учебные курсы по планированию и экологической политике. На факультете имеется отдел аспирантуры, предоставляющий обширные возможности для углубленного изучения охраняемых природных территорий.

Evaluating Effectiveness

A Framework for Assessing the Management of Protected Areas

Marc Hockings (WCPA Management Effectiveness Task Force)
with Sue Stolton and Nigel Dudley (WWF/IUCN Forest
Innovation Project)

Adrian Phillips, Series Editor

Preparation of this document has been supported by
Worldwide Fund for Nature, WWF/World Bank Alliance
IUCN/WWF Forest Innovation Project

World Commission on Protected Areas

Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 6

IUCN — The World Conservation Union
2000

Оценка эффективности

Подходы к оценке деятельности особо охраняемых природных территорий

Марк Хокингс
(Рабочая группа по эффективности менеджмента
охраняемых природных территорий WCPA)
при участии Сью Столтон и Найджел Дадли
(Лесной инновационный проект Всемирного фонда дикой природы
и Всемирного союза охраны природы)

Редактор серии: Адриан Филлипс

Всемирная комиссия по охраняемым природным территориям
МСОП

Серия «Основы успешной природоохранной практики»
Выпуск 6

Представительство МСОП для стран СНГ
Москва
2003

ББК 28.088л6
Х70

Хокингс М., С. Столтон и Н. Дадли. Оценка эффективности. Подходы к оценке деятельности особо охраняемых природных территорий. — М.: МСОП, 2003 — 88 с.

В издании рассматриваются теоретические основы оценки эффективности управления охраняемыми природными территориями. Предлагается широкий спектр методов и подходов, которые могут быть использованы для разработки конкретной системы оценки и мониторинга деятельности тех или иных охраняемых территорий, и, как следствие, повышения эффективности управления ими.

Для руководителей охраняемых природных территорий, специалистов по заповедному делу и природоохранному менеджменту.

Оригинальное издание подготовлено при поддержке следующих организаций: Environment Australia (Министерство окружающей среды Австралии), Всемирного фонда дикой природы, Альянса WWF/Всемирный банк, Лесного инновационного проекта IUCN/WWF (финансируемого правительством Германии), Кардиффского университета, Квинслендского университета и МСОП.

Перевод на русский язык и его издание осуществляются на средства Канадского агентства международного развития (CIDA).

© 2000 International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources

© 2003 Представительство МСОП для стран СНГ, перевод

Перевод: *А. К. Благовидов*, *Ю. Н. Кулешова*

Консультант: *Н. Р. Данилина*

Корректор: *Г. Н. Абянова*

Оригинал-макет: *А. С. Николаев*

Фотография на 1-й странице обложки: *А. К. Благовидов*

Использование материалов данной публикации для образовательных или иных некоммерческих целей разрешается без предварительного письменного согласия владельца авторского права при условии обязательной ссылки на источник.

Воспроизведение данной публикации с целью продажи и в других коммерческих целях без предварительного письменного согласия владельцев авторского права запрещено.

Мнение авторов в отношении юридического статуса и границ упомянутых в книге географических объектов и приводимые о них сведения могут не совпадать с позицией издателей.

ISBN: 5-98093-013-2

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 7
Благодарности 9
1. Введение в эффективность управления 11
1.1. Что такое эффективность управления? 12
1.2. Почему так важна оценка эффективности ОПТ? 13
1.3. Стороны, заинтересованные в оценке эффективности управления, и какую информацию они хотели бы получить? 15
1.4. Современные тенденции в мониторинге эффективности управления ОПТ. 16
2. Схема оценки эффективности управления 19
2.1. Цикл управления и оценка 19
2.2. Применение общей схемы WCPA для оценки эффективности управления охраняемыми природными территориями 23
2.3. Методологические подходы к оценке эффективности управления охраняемыми природными территориями 23
3. Применение оценки эффективности управления 25
3.1. Как выбрать тип необходимой оценки? 25
3.2. Как правильно излагать и представлять результаты оценки? 33
3.3. Какие показатели необходимы? 34
3.4. Разработка методики оценки 36
4. Детальное описание показателей 39
4.1. Элемент 1. Существующая ситуация: каково положение сегодня? . . 39
4.2. Элемент 2. Планирование: чего мы должны достичь?. 44
4.3. Элемент 3. Имеющиеся ресурсы: что необходимо для выполнения поставленных задач? 46
4.4. Элемент 4. Деятельность: как нужно действовать, чтобы достичь поставленных целей? 49
4.5. Элемент 5. Результаты: каковы наши успехи и неудачи? 52
4.6. Элемент 6. Итоги: каков эффект от нашей работы? 53
5. Применение схем оценки эффективности ОПТ на разных уровнях 56
5.1. Оценка на уровне отдельной территории 56

5.2. Оценка на уровне государственного органа управления ОПТ и на национальном уровне 56
5.3. Оценка на уровне государства и на международном уровне 57
5.4. Глобальная система регистрации данных об эффективности ОПТ . . 57
5.5. Кто должен участвовать в оценке эффективности ОПТ? 58
6. Заключение 61
Приложение 1. Потенциальные показатели эффективности управления, соответствующие целям управления охраняемыми природными территориями различных категорий МСОП.. 63
Приложение 2. Система баллов для оценки показателей и результатов деятельности 71
Литература 82
Адреса для контактов 85
Список использованных сокращений 86

Предисловие

На пороге 21-го века почти одна десятая часть земной поверхности представляет собой охраняемые природные территории (ОПТ) — национальные парки, природные заповедники, ландшафтные заказники, морские природоохранные акватории. Это выдающееся достижение природоохранных организаций и правительств многих стран мира демонстрирует то важное значение, которое придается сохранению биоразнообразия, поддержанию качества окружающей среды, сохранению культурных ценностей, эстетических и этических традиций народов.

Вместе с тем, однако, о состоянии большинства охраняемых природных территорий мы знаем гораздо меньше, чем, например, о статусе сельскохозяйственных земель, водных ресурсов, запасах рыбы и продуктивности лесов. Мы очень мало знаем о том, что многие природоохранные территории находятся далеко не в лучшем состоянии, испытывают различные неблагоприятные воздействия или существуют лишь номинально — так называемые «заповедники на бумаге» — обозначенные на карте, но в действительности не действующие.

Сегодня нам необходимо приложить столько же усилий для повышения эффективности существующих ОПТ, сколько прилагается для создания новых охраняемых природных территорий. Следовательно, возникает вопрос о том, насколько успешно мы можем контролировать и оценивать эффективность ОПТ и использовать новые методы для улучшения управления. Это не так просто, как кажется. Заповедное дело имеет множество особенностей, и обнаружить потерю главнейших свойств и качеств заповедных территорий бывает весьма сложно. Эффективность управления ОПТ нуждается в оценке различных аспектов с различных точек зрения — от определения статуса территории и способов, с помощью которых планировалось ее развитие, до результатов деятельности и степени сохранности данной территории. Оценка необходима на различных уровнях — от экспресс-оценок до детальных исследований и составления подробных рекомендаций.

Для изучения этих проблем и разработки стратегии их решения Всемирная комиссия по охраняемым природным территориям (WCPA) создала специальную группу по изучению эффективности управления. Предлагаемая публикация является результатом трехлетней напряженной работы специалистов из разных стран. В основу ее легло исследование Марка Хокингса из Квинслендского университета, выполненное во Всемирном центре природоохранного мониторинга (Кембридж, Великобритания). Позже оно было дополнено материалами ряда международных семинаров, проведенных при поддержке: Инновационного лесного проекта IUCN/WWF, Программы WWF «Лес ради жизни», Альянса WWF/Всемирный банк и Конвенции по охране всемирного культурного и природного наследия.

Пособие предлагает схемы и общие подходы для оценки эффективности менеджмента ОПТ. Оно ни в коем случае не претендует на роль «смирительной рубашки», в которую должна быть втиснута любая система оценки. Мы признаем необходимость различных вариантов, в зависимости от нужд и ресурсов. Но мы считаем, что согласованность методики и строгое следование общим базовым принципам облегчит сравнение разных территорий, обмен опытом и увеличит пользу от оценок. Надеемся, что данная публикация поможет профессионалам разработать наиболее подходящую для конкретных обстоятельств систему оценки и мониторинга, и, как следствие, сделать управление ОПТ более эффективным.

Благодарности

Настоящее руководство является публикацией МСОП — Всемирного союза охраны природы. Его подготовили Марк Хокингс, Сью Столтон и Найджел Дадли. Ценные замечания и дополнения внесли члены Рабочей группы по изучению эффективности менеджмента WCPA (подгруппы по менеджменту охраняемых территорий). В основу положен первоначальный документ, подготовленный Марком Хокингсом в 1997 году и ставший предметом дискуссии специалистов в течение трёх последующих лет. Мы благодарим всех, кто внёс свой вклад в процесс его разработки и рассмотрения, за дополнения, идеи, конструктивную критику и предложения.

Рабочая группа по изучению эффективности менеджмента ОПТ состоит из представителей 17 стран; все они имеют обширный опыт в области охраняемых территорий и их управления.

Вот их имена:

Марк Хокингс (Сопредседатель)
Натарахан Ишваран (Сопредседатель)

Подгруппа по управлению охраняемых территорий

Марк Хокингс, Гэри Маклис, Лин Пей-ванг, Сэм Каньямибва
Робби Робинсон, Майкл Грин, Шекар Сингх, Хелдер де Фариа
Вахьюди Вардохо, Хэл Эйдсвик, Артуро Изуриета, Сью Столтон
Майк Александер, Хосе Курро, Кэт Шурклифф, Стиг Ёханссон
Гленис Джонс

Подгруппа по проектированию охраняемых территорий

Боб Пресси, В. Б Саваркар, Брюс Мэпстон, Густаво Фонсека
Педро Росабаль, Никасио Вина Давила, Бернард Шоэн, Ричард Каулинг
Арлин Хэкман

Большую поддержку Рабочей группе по изучению эффективности менеджмента оказали: Председатель WCPA, профессор Адриан Филлипс, Вице-председатель WCPA по Австралии Ли Томас и сотрудники Программы МСОП по охраняемым природным территориям, в частности, Дэвид Шеппард и Педро Росабаль.

Выполнение рабочей программы Группы по изучению эффективности менеджмента ОПТ, включая создание данного руководства, было бы невозможным без участия, сотрудничества и поддержки многих организаций из разных стран. Мы крайне признательны Программе WWF «Лес ради жизни», Инновационному лесному проекту IUCN/WWF, Альянсу Всемирный фонд дикой природы/Всемирный банк, Нидерландскому отделению WWF, Квинслендскому университету, GTZ и Центру Всемирного наследия ЮНЕСКО за их

большую помощь. При публикации настоящего руководства нам также оказали поддержку Кардиффский университет, правительство Австралии через организацию Environment Australia и WWF International.

Мы также благодарим тех, кто внес конструктивные замечания и предложения при подготовке исходного документа и его редактировании для данной публикации, особенно Джереми Эрвина, Майкла Грина, Джереми Харрисона, Артуро Изуриета, Натахарана Ишварана, Билла Джексона, Гленис Джонс, Сэма Каньямибва, Адриана Филлипса, Робби Робинсона, Педро Росабаля, Роджера Сэйра и Дэвида Шеппарда. Высказанные здесь мнения, а также возможные опечатки и упущения остаются на нашей ответственности.

Марк Хокингс, Квинслендский университет

Сью Столтон и Найджел Дадли, Equilibrium Consultants

1. Введение в эффективность управления

Цель данной публикации — предложить некоторые общие подходы и методы для оценки эффективности управления ОПТ (Примечание 1.1). Схемы и методы оценки, описанные в этом документе, разработаны на основе всего накопленного к настоящему времени опыта и предназначены как для оценки на уровне отдельных особо охраняемых природных территорий, так и их систем, охватывающих регион в целом.

Примечание 1.1. Что понимается под терминами «оценка», «измерение» и «мониторинг»

Sanders (1994) в *The Program Evaluation Standards* определяет **оценку** как «систематическое исследование ценности или качества объекта, например, программы или проекта», а **измерение** как «определение положения объекта на некоторой оси переменных значений». Торселл (1982) определяет **оценку** в контексте менеджмента ОПТ как процесс выражения обоснованных суждений о целесообразности, полезности и адекватности реализуемой программы с целью использования этих суждений для повышения эффективности управления.

В настоящей публикации термины «**оценка**» (evaluation) и «**измерение**» (assessment) взаимозаменяемы. Мы определили «**оценку**» или «**измерение**» как сопоставление изучаемого явления, действия или его результата с некоторыми заранее определенными критериями; в данном случае — целями и задачами, для достижения которых были созданы оцениваемые ОПТ. Информация, на которой строится оценка, может быть получена из разных источников. При этом одними из важнейших данных являются данные **мониторинга**.

Мониторинг в данном случае понимается как процесс периодического наблюдения за одним или несколькими элементами окружающей среды, проводимый с определенной целью, в соответствии с предварительно установленным порядком и с использованием сопоставимых методов сбора данных (Мейерс, 1986). В контексте данного документа важно подчеркнуть, что наряду с мониторингом состояния окружающей природной и социальной среды должен проводиться также регулярный контроль деятельности ОПТ.

1.1. Что такое эффективность управления?

Термин **эффективное управление** включает в себя три главных компонента:

- ключевые свойства как отдельной территории, так и системы в целом;
- соответствие механизмов управления поставленным целям;
- оценка степени достижения поставленных целей (Примечание 1.2).

Примечание 1.2. Компоненты эффективного управления

Ключевые свойства: могут характеризовать как отдельную ОПТ, так и их систему в целом. Такими свойствами в первую очередь являются:

- размер и форма ОПТ, характер природоохранного режима,
- наличие охранной и буферной зон и адекватность их режима природоохранным ограничениям на самой территории,
- наличие и характер экосистемных связей данной ОПТ с соседними,
- репрезентативность ОПТ с точки зрения биологического и ландшафтного разнообразия,
- адекватность выделенной территории поставленным целям по сохранению природы.

Так, ОПТ могут быть, например, слишком малы для того, чтобы сохранять достаточные популяции того или иного биологического вида, или не охватывать все ключевые местообитания, или быть подверженными фрагментации, или потерять свою значимость в связи с изменением условий окружающей среды. Чтобы избежать всех этих опасностей, при проектировании ОПТ и впоследствии необходим детальный анализ ситуации методом выявления возможных «узких мест» и пробелов (gap analysis).

Соответствие механизмов и целей управления. Такие важные элементы деятельности как планирование работ, подбор кадров, возможности профессионального роста для персонала, отношения с местным населением, контроль выполнения поставленных задач и т.д. должны выполняться в строгом соответствии с главными целями создания ОПТ. Несоответствующее управление может заключаться как в полном игнорировании целей («парки на бумаге»), так и в допущении стратегических просчетов, например, при распределении усилий между охранной, исследовательской и просветительской деятельностью. Для преодоления подобных ошибок крайне важен обмен положительным опытом.

Достижение поставленных целей. Оценка того, насколько выполняются поставленные задачи. Индикаторами могут быть как биогеографические свойства территории (например, динамика численности охраняемых видов и свойства их биотопов), так и социально-экономические условия (например, отношение к ОПТ местных жителей, использование территории для отдыха и туризма, отсутствие фатальных внешних угроз и т.п.). Хороший проект и прекрасно обученный персонал могут оказаться бесполезными, если территория интенсивно загрязняется промышленными выбросами или браконьерство наносит существенный урон фауне.

Оценка эффективности управления должна рассматривать, прежде всего, то, насколько полно реализуются эти ключевые принципы. Она обязательно должна проводиться в контексте местных условий и конкретной ситуации, существующей в данный момент. Оценку следует проводить с учетом биогеографического и культурного значения ОПТ, а также уровня внешних угроз ее существованию.

1.2. Почему так важна оценка эффективности ОПТ?

Оценка необходима, т.к. ОПТ сталкиваются с большим числом угроз, под воздействием которых природные комплексы могут деградировать. Она важна не только в критических ситуациях, но и при хорошем течении дел. Оценка эффективности должна включать в себя анализ и субъективных и объективных по отношению к ОПТ факторов. Такой подход позволяет координировать как деятельность отдельных ОПТ, так и природоохранную политику в целом.

Существует много причин, почему люди хотят оценить эффективность управления. Каждая из них требует своего подхода и степени детализации анализа. Лица, принимающие решения, и работники природоохранных организаций могут использовать результаты оценки для определения первоочередных проблем и выбора приоритетов, или же для внедрения наилучшей политики и практики менеджмента в работу природоохранных органов. Менеджеры могут использовать результаты оценки для улучшения своей работы (адаптивный менеджмент) или для отчета перед вышестоящим руководителем, правительством или другими заинтересованными сторонами. Местное население и другие слои гражданского общества нуждаются в информации о том, в какой степени учтены их интересы по сохранению природного наследия и природопользованию.

Оценивание ОПТ обычно преследует три цели:

- улучшение адаптивного менеджмента,
- улучшение планирования,
- улучшение отчетности.

На практике результаты оценки используются обычно для улучшения всех этих сторон деятельности. Для какой бы цели ни использовалась оценка, она, прежде всего, должна рассматриваться как инструмент, помогающий менеджерам в их работе, а не как система слежки и наказания. Оценка должна использоваться с позитивной целью поддержки персонала и быть естественной частью процесса управления. Вместе с тем, организации, финансирующие ОПТ, неправительственные и другие организации имеют законное право знать, соответствует ли ОПТ поставленным задачам. Такие оценки являются сильным аргументом в спорах, в т.ч. при отстаивании своих интересов в судебном порядке.

Адаптивный менеджмент. Его первый и главный принцип состоит в том, что оценка эффективности должна рассматриваться как естественная часть процесса управления. Иными словами, адаптивный менеджмент представляет собой циклический процесс, когда информация о прошлом используется для улучшения управления в будущем.

Оценка эффективности заключается в рассмотрении результатов проведенной работы и определении, насколько эти результаты соответствуют желаемым. Это как раз то, что все хорошие менеджеры делают в тех случаях, когда связь между деятельностью и ее результатами достаточно очевидна: например, при оценке того, насколько эффективны проведенные мероприятия или насколько эффективно они сокращают уровень локальных воздействий на окружающую среду.

Но связь между деятельностью и результатами зачастую бывает не очевидной. Сталкиваясь с ежедневными проблемами, многие работники ОПТ не в состоянии систематически анализировать результаты своих усилий. При отсутствии такого анализа ресурсы могут быть растрачены впустую на программы, которые не достигнут целей.

В современных условиях возможность получения денег руководителем и при реализации крупных программ и при выполнении отдельных проектов все больше зависит от его способности наглядно продемонстрировать результат своей работы. Для этого все более необходимым становится использовать адаптивный подход, при котором возможно более полно усваиваются уроки своих собственных успехов и неудач, а также описывать и документировать свою деятельность и те изменения, к которым она приводит, для того, чтобы окружающим людям было понятно, почему вы действуете именно таким образом.

Улучшение планирования. Результаты оценки могут быть использованы для улучшения планирования проектов или программ, как на начальном этапе работ, так и при анализе выполненных проектов. Если похожие проблемы решаются различными способами на разных ОПТ, полученные оценки могут быть использованы для сравнения результатов и предоставления менеджерам возможности выбора наилучшего подхода. Оценка в форме обзора результатов может быть использована как основа для принятия решения о продолжении программы или о переводе ресурсов в более перспективные программы.

Улучшение отчетности. Требования к отчетности в настоящее время повышаются во всех сферах деятельности, и природоохранный менеджмент не является исключением. Традиционно отчетность подразделялась на финансовую и административную, но сегодня к ним добавилась также оценка эффективности. Теперь отчетность служит не столько для проверки субъективных качеств руководителей, сколько для оценки их профессионализма в управлении. Правительства и другие финансовые и контролирующие органы требуют информацию об эффективности управления, которая позволяет им оценить, достигнуты ли результаты, и соответствуют ли они затраченным усилиям, ресурсам, политике и целям управления.

Менеджерам больше доверяют и поддерживают их, когда они предоставляют информацию о том, что ими сделано и что достигнуто, и когда менеджмент при этом открыт и подотчетен. Результаты оценки эффективности менеджмента могут быть использованы также при составлении заявок для получения дополнительных ресурсов. Шансы на удовлетворение таких заявок выше, если они основаны на результатах оценки.

1.3. Стороны, заинтересованные в оценке эффективности управления, и какую информацию они хотели бы получить?

Международное участие в поддержке ОПТ растет в той степени, в какой сохранение природных ресурсов становится все более значительной мировой проблемой. Международное сообщество выражает свои интересы через глобальные и региональные конвенции, деятельность международных неправительственных организаций и другие инициативы, связанные с ОПТ. Примерами таких инициатив являются международные программы по сохранению биоразнообразия (например, Глобальный экологический фонд — ГЭФ), а также программы международного развития, многие из которых предусматривают поддержку ОПТ. При реализации всех этих программ необходимо знать, чему уделить первостепенное внимание (Green *et al.*, 1997). И, следовательно, существует постоянная заинтересованность в оценке эффективности менеджмента отдельных ОПТ и интеграции этих данных на национальном и международном уровнях.

Оценка эффективности той или иной территории обычно проводится группой приглашенных экспертов в период действия того или иного проекта или, чаще всего, при его завершении. В соответствии с современными требованиями (O'Faircheallaigh and Ryan, 1992) рекомендуется, чтобы основное внимание при такой оценке уделялось не тому, какие средства были вложены в проект, каким образом осуществлялись работы и что было сделано, а ответу на вопрос: **достиг ли данный проект поставленных целей?**

Ответ на этот общий вопрос складывается из ответов на другие более частные вопросы:

- Кем и насколько компетентно были определены цели и задачи работы?
- Не противоречат ли намеченные задачи друг другу, и какие из них требуют к себе максимального внимания?
- Сколько потребуется времени, чтобы отчетливо проявились результаты сделанного?
- «А судьи кто?»: правильно ли подобраны эксперты?
- «Что есть успех?»: какие результаты мы считаем успешными?

Менеджеры, местное население, другие заинтересованные лица и организации могут смотреть на эти вопросы совершенно по-разному. Если ожидаемые результаты работы не были четко сформулированы еще на этапе планирования, найти на них ответы, учитывая все или большинство точек зрения, бывает трудно. Это подтверждается опытом оценки эффективности многих проектов, выполнявшихся в последние годы крупными международными агентствами.

Важной положительной особенностью оценки эффективности является то, что она концентрирует внимание на целях проекта. Кроме того, процесс оценки сам по себе должен иметь четко сформулированные цели и вовлекать в себя широкий круг заинтересованных лиц, включая местных жителей и коренное население.

На национальном уровне система мониторинга эффективности управления должна быть включена в план деятельности национальной системы ОПТ в соответствии со Статьей 8 Конвенции по сохранению биоразнообразия (Convention on Biological Diversity). Рекомендации по разработке таких планов были опубликованы Всемирным союзом охраны природы (Davey, 1998). Главной заинтересованной стороной в оценке эффективности менеджмента ОПТ на национальном уровне, как правило, является государственный орган по управлению ОПТ. Ему необходимы сведения о том, насколько эффективно управляются отдельные территории, а также насколько эффективно проводится национальная политика и применяется природоохранное законодательство. Часто государственные органы управления подотчетны вышестоящим правительственным структурам, и должны быть в состоянии показать, насколько эффективно расходуются выделяемые им средства. Представители частного или неправительственного сектора, готовые оказать помощь ОПТ, также заинтересованы в такой информации. Во многих странах и регионах по мере роста сети ОПТ увеличивается их значимость для туризма, местных и региональных властей и неправительственных организаций. Мнения и интересы всех этих структур должны учитываться при оценке эффективности управления, и тогда впоследствии все участники будут считаться с необходимостью в чем-то изменить приоритеты своего развития в соответствии с результатами оценки ОПТ.

1.4. Современные тенденции в мониторинге эффективности управления ОПТ

Хотя уже неоднократно звучали призывы к использованию универсальных систем оценки ОПТ (Silsbee and Peterson, 1991; Chrome, 1995; Briggs *et al.*, 1996; Davey, 1998), лишь немногие государственные органы, управляющие ОПТ, применяют такие системы. В Великобритании Совет по сельским территориям Уэльса (Countryside Council for Wales) разработал подход к мониторингу эффективности управления своих Зон особого научного интереса (Sites of Special Scientific Interests) и его связи с национальной системой управления ОПТ (Alexander and Rowell, 1999). В Австралии Управление морским парком Большого барьерного рифа и Австралийский научно-исследовательский институт океанологии совместно разработали и осуществляют программу долгосрочного мониторинга Большого барьерного рифа (Sweatman, 1997). Однако оба названных проекта учитывают прежде всего биологические факторы и не могут быть примером всесторонней оценки эффективности управления. Попытки более широкой оценки эффективности обычно ограничиваются относительно немногими отдельными территориями и проводятся благодаря личной инициативе отдельных сотрудников учебных и исследовательских институтов, непосредственно работающих с менеджерами ОПТ (Thorsell, 1982; Hockings, 1998; Cifuentes and Izurieta, 1999; Jones, 2000).

Более распространены разовые оценки эффективности менеджмента какого-либо органа по управлению ОПТ или отдельного направления его деятельности (Kothari *et al.*, 1989; Edwards, 1991; Countryside Commission, 1991; WWF and the Department of Environment and Conservation, 1992; Environment and

Development Group, 1997). Мониторинг отдельных аспектов менеджмента или определенных видов ресурсов также встречается относительно часто, но он не всегда позволяет судить об эффективности менеджмента в целом. Однако оценки эффективности такого рода также могут и должны быть неотъемлемой частью любой комплексной системы оценки эффективности управления.

Меньшее внимание до сих пор уделялось сбору и обобщению данных по управлению ОПТ на региональном и глобальном уровне. Для этого пока нет общепринятой методологии, а также организации, непосредственно за это отвечающей. Наибольшую активность в этом направлении проявляет Всемирная комиссия по охраняемым природным территориям — WCPA и Всемирный центр природоохранного мониторинга — WCMC, ставший теперь частью ЮНЕП. Они работают в тесном сотрудничестве, пополняя и сохраняя глобальную базу данных по ОПТ. Эта база данных, которая в настоящее время содержит около 30 000 записей (Green and Paine, 1997), состоит преимущественно из ключевой описательной информации о названии, расположении, назначении, категории менеджмента по классификации МСОП, а также размера и года основания каждой ОПТ. Эта информация составляет основу периодически издаваемого Реестра особо охраняемых природных территорий ООН (IUCN, 1998). В этой базе данных в настоящее время содержатся лишь отрывочные сведения о таких параметрах ОПТ, как бюджет и штатный состав (James, 1999). Всемирный центр природоохранного мониторинга в ближайшее время намеревается ликвидировать этот пробел, а также дополнить информационный блок параметрами оценки эффективности менеджмента ОПТ (Green and Paine, 1997).

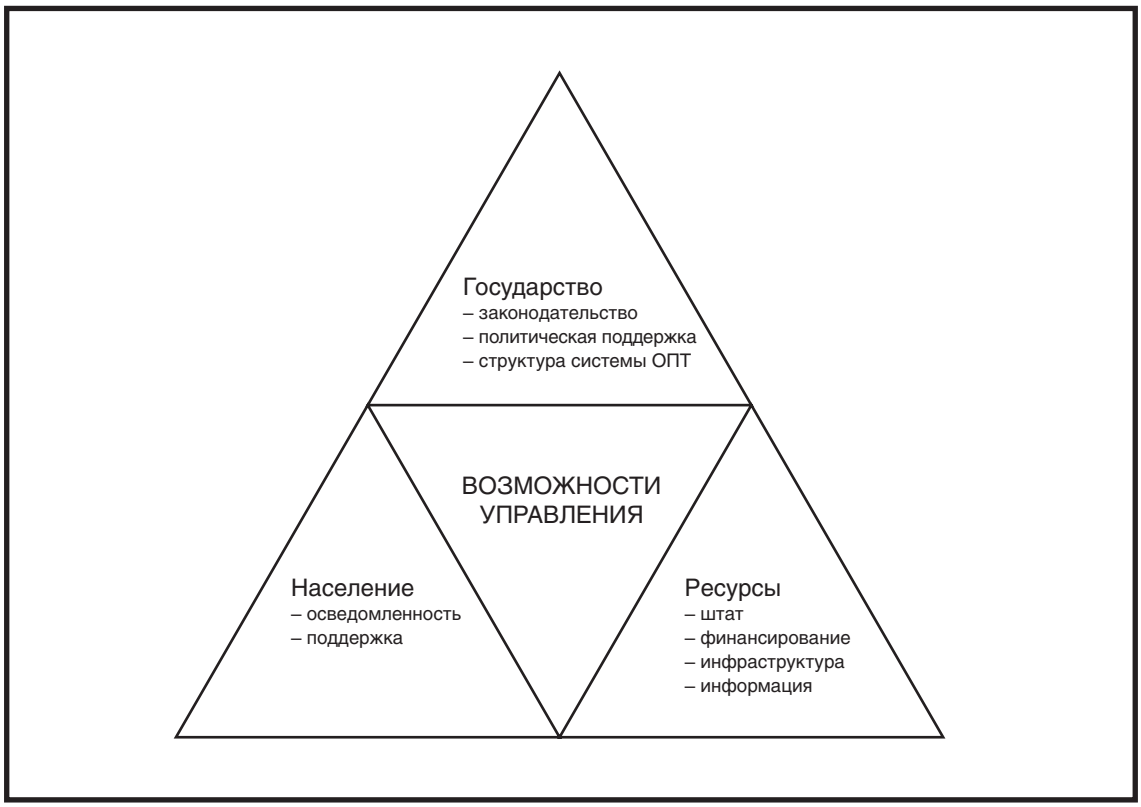
Обновление и обобщение информации по ОПТ в мировом масштабе происходит в связи с проводимым раз в 10 лет Всемирным конгрессом по охраняемым природным территориям. Последний обзор такого рода был опубликован после конгресса в Каракасе в 1992 году (McNeely *et al.*, 1994). Он отличается полнотой географического охвата, но в то же время содержит относительно мало деталей, касающихся управления ОПТ. Другие публикации, подготовленные в период между конгрессами при поддержке МСОП, например, обзор по Индо-Малазийскому региону, также не содержат исчерпывающей информации на этот счет (MacKinon and MacKinnon, 1986). Ожидается, что к следующему конгрессу, который состоится в 2003 году в ЮАР, сведения об ОПТ и эффективности управления ими будут значительно пополнены.

Неправительственные организации также все в большей степени активизируют работу по оценке эффективности ОПТ национального и регионального уровня. Работы в этом направлении были проведены неправительственной организацией The Nature Conservancy в Латинской Америке и отделениями Всемирного фонда дикой природы в Бразилии, Перу, Колумбии и Пакистане. Были также проведены исследования, охватывающие континенты в целом, выполненные по инициативе WWF в Европе и в рамках совместного проекта WWF и Всемирного банка в странах, богатых лесными ресурсами (Carey *et al.*, 2000). Ключевые вопросы, которые ставились в этих исследованиях, сводились к тому, в состоянии ли государственные органы управления обеспечить эффективный менеджмент ОПТ в своих странах и насколько эффективно осу-

ществляется управление на местах. Способность управлять слагается из многих компонентов и не может быть сведена к некоему единому показателю. Характеристика эффективности должна определяться как минимум тремя переменными: особенностями законодательной и исполнительной власти государства, обеспеченностью необходимыми ресурсами и наличием поддержки у населения (рис. 1). Относительная значимость этих показателей может быть различной в каждом конкретном случае. Что эффективно для одной страны с её законодательством, то может совершенно не подходить для других с различными правовыми и социальными системами. И соответственно, адекватно оценить обеспеченность ресурсами можно только в контексте оценки существующих потребностей в конкретной ситуации.

Помимо вопросов, связанных со способом управления ОПТ, международное сообщество в не меньшей степени интересуют также вопросы, связанные с последствиями этого управления, в частности, какова роль ОПТ в сохранении биологического разнообразия, природного и культурного наследия, в других сферах государственной политики, например, в решении социальных проблем и проблем устойчивого развития. Программа оценки ОПТ должна разрабатываться с таким расчетом, чтобы дать ответы на эти вопросы.

Рисунок 1. Факторы, определяющие возможности управления.



2. Схема оценки эффективности управления

В этой главе приведена общая схема оценки эффективности менеджмента, основанная на следующих понятиях: **ключевые свойства территории**, **соответствие механизмов и целей управления** *и* **достижение целей**. *Комментарий к этим понятиям дается в первой главе. Во второй главе объясняется, что и как должно быть оценено и почему это важно.*

2.1. Цикл управления и оценка

Управление (менеджмент) состоит из нескольких взаимосвязанных и повторяющихся стадий:

- планирование;
- обеспечение ресурсами;
- принятие и выполнение решений (собственно управление);
- контроль и оценка результатов;
- коррекция ошибок и извлечение уроков на будущее (обратная связь).

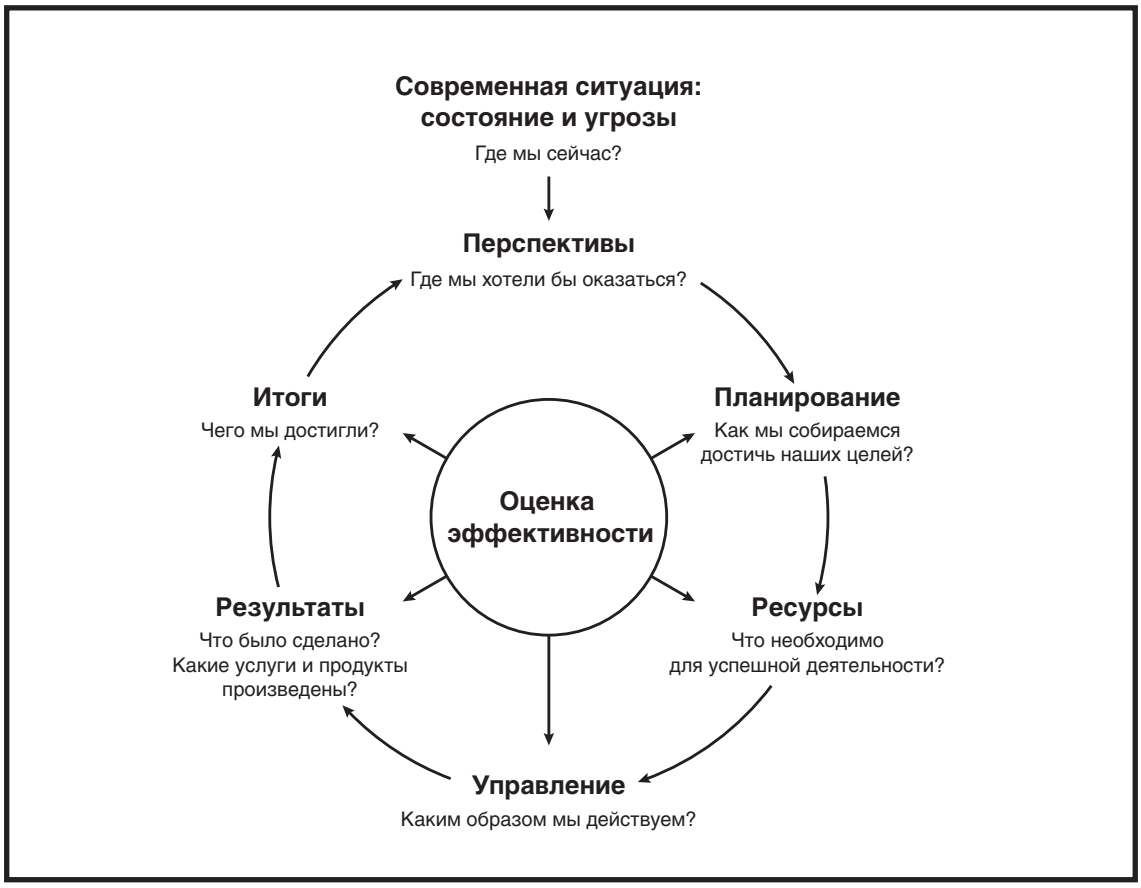
Характер управления определяется конкретными особенностями ОПТ: ее значением, уникальностью, а также угрозами и благоприятными факторами. Оценка эффективности должна рассматривать все стадии цикла управления, а также условия, в которых оно осуществляется. Результаты оценки, в свою очередь, могут влиять на различные стадии управления.

На практике контроль и оценка управления сводятся к ответам на вопросы, связанные:

- с существующими условиями и планированием;
- с соответствием систем управления реальным условиям, т.е. с тем, какие ресурсы затрачиваются и какие механизмы управления задействованы;
- с обеспечением соответствия ОПТ своему назначению, т.е. с состоянием ОПТ как результатом управления.

Ответы на эти вопросы являются исходными данными для выдачи рекомендаций и указаний. Схема оценки представлена в виде диаграммы на рис. 2.1, а пояснения к ней даны в тексте главы и в Примечании 2.1.

Рисунок 2.1. Цикл менеджмента и оценки эффективности.



Особенности территории и условий управления

***Существующие условия** — Где мы сейчас?*
Этот вопрос касается сохранности природного комплекса и других ценностей охраняемой природной территории, ее нынешнего статуса, а также специфических угроз и благоприятных факторов, оказывающих воздействие на ОПТ, включая природоохранную политику. Выяснение этих вопросов не является непосредственно оценкой качества управления, а проводится для того, чтобы оценить управленческие решения в конкретном контексте и определить, на чем в первую очередь необходимо сконцентрировать усилия при управлении отдельной территорией или сетью ОПТ. Например, если браконьерство является главной проблемой, а никаких антибраконьерских мер не предпринимается, то выявляется серьезный недостаток управления; и наоборот, если число отрядов по борьбе с браконьерством велико, а браконьеры переместились в другие места, то получается, что ресурсы тратятся неэффективно.

***Планирование** — Где мы хотели бы оказаться и как мы собираемся действовать?*
Эти вопросы касаются результатов, ожидаемых от создания ОПТ или их системы, а также видения того, для чего та или иная территория или система территорий создается. Могут оцениваться следующие аспекты: адекватность действующего законодательства и природоохранной политики страны, перспективы развития системы ОПТ, состояние отдельных территорий и перспективы

Примечание 2.1. Общая схема оценки эффективности управления ОПТ

Элементы оценки	Существующая ситуация	Планирование	Необходимые ресурсы	Процесс управления	Результат	Итоги
Что оценивается?	Природоохранная значимость, угрозы и природоохранная политика	Качество проектирования отдельной ОПТ и системы в целом	Средства и ресурсы, выделяемые для выполнения основных задач	Основные механизмы и способы управления	Сохранность территории и качество предоставляемых услуг	Достижения и перспективы
Показатели, которые оцениваются	Состоятельность Угрозы Уязвимость Ситуация в регионе и стране	Законодательство и политика в отношении ОПТ Планировка системы ОПТ Проект отдельной ОПТ Планирование управления	Обеспеченность ресурсами системы ОПТ Обеспеченность ресурсами отдельной ОПТ Партнеры	Целесообразность применяющихся механизмов, способов и приемов управления	Результаты деятельности: состояние природного комплекса, услуги и продукция	Насколько управление соответствует поставленным целям
Что является главным предметом оценки?	Статус ОПТ	Нормативное и правовое обеспечение деятельности	Обеспеченность ресурсами	Результативность и правомерность основных приемов управления	Эффективность деятельности в настоящем	Эффективность и правомерность дальнейших действий

их развития. Выбор индикаторов при оценке зависит от выбранных для этого подходов и методов и от того, оценивается ли отдельная территория или система территорий в целом. В случае системы важно оценить ее экологическую репрезентативность и характер связей между ОПТ; анализ индивидуальной ОПТ должен быть сфокусирован на ключевых особенностях ее территории: форме, размерах, расположении и на приоритетах настоящей и планируемой деятельности. Например, если ОПТ охватывает не все ключевые биотопы для охраняемых видов, то при оценке может быть сделан вывод, что территория слишком мала для целей сохранения биоразнообразия в течение длительного времени.

Соответствие характера управления реальной ситуации

Базовые возможности *— Какие ресурсы являются необходимыми для успешной деятельности ОПТ?*
Это вопрос об адекватности имеющихся ресурсов целям создания ОПТ или их системы. Основу оценки базовых возможностей составляют сведения о том, сколько работает сотрудников, каковы размеры финансирования, какое имеется оборудование и помещения для работы, а также сведения о партнерах и их значении для ОПТ.

Деятельность *— Как мы движемся к поставленной цели?*
Это вопрос об адекватности деятельности поставленным целям. Должны быть рассмотрены различные показатели деятельности, в том числе характер ежедневной работы, адекватность подходов к работе с местным населением и приемлемость различных способов управления природными и культурными ресурсами.

Степень достижения поставленных целей

Результаты *— Что сделано? Какие продукты и услуги мы произвели?*
Оценивается весь объем сделанного. Рассматривается степень достижения намеченных целей, реализации программ и планов. При этом внимание обращается не столько на то, достигнуты ли конечные цели, сколько на поступательность движения к их достижению, а именно: разбита ли деятельность на последовательные этапы, в срок ли выполняются намеченные действия и т.д.

Итоги *— Чего мы достигли*
Этот раздел оценивает успешность менеджмента, принимая во внимание цели и задачи, указанные в перспективном плане развития, положении об ОПТ, национальных и международных программах и планах действий.

Особенно важно получить эту оценку в том случае, если ожидаемые результаты сформулированы в государственных законах, стратегических документах или менеджмент-плане конкретной ОПТ. Оценка итогов должна базироваться на данных мониторинга состояния природного (или природно-культурного) комплекса, учитывать социально-экономические аспекты и степень взаимодействия с местным населением. **Именно этот анализ является итоговым при оценке того, насколько, в конечном счете, эффективно управление ОПТ.** Этот вопрос тем более важен, что до последнего времени ему не уделялось достаточного внимания. Ключевое значение при проведении такого анализа имеет выбор индикаторов.

2.2. Применение общей схемы WCPA для оценки эффективности управления охраняемыми природными территориями

В идеале система оценки эффективности менеджмента на ОПТ должна включать в себя все элементы, перечисленные выше. Поскольку каждый тип оценки рассматривает различные аспекты деятельности, то эти подходы не являются альтернативными, а скорее дополняют друг друга.

Особенно большое значение имеют данные о динамике затрат на поддержание ОПТ и результатов ее деятельности. С их помощью можно сделать правильные выводы об эффективности управления территорией и об успехе природоохранной деятельности в целом.

Но даже если оценка преследует частные цели и в распоряжении экспертов нет всеобъемлющих данных, она может дать неоценимые сведения для коррекции дальнейшей работы (см. следующий раздел). Вообще, за исключением случаев, когда системы ОПТ рассматриваются с точки зрения их биогеографической репрезентативности (этого аспекта мы в нашей книге касаемся лишь поверхностно), чем правее в Примечании 2.1 расположены рассматриваемые вопросы, тем больших усилий потребует сбор информации, необходимой для их анализа. И тем большее значение имеют накапливаемые сведения. Их использование в различных показателях деятельности описывается в главе 4.

2.3. Методологические подходы к оценке эффективности управления охраняемыми природными территориями

Приведенная здесь схема оценки эффективности менеджмента была разработана с таким расчетом, чтобы ее удобно было использовать для разных условий и обстоятельств, встречающихся во всем мире, однако существуют общие принципы, которыми следует пользоваться во всех случаях, когда оценивается эффективность менеджмента. Они приведены в Примечании 2.2.

Примечание 2.2

Главная цель оценки — *улучшить сохранность природных комплексов и эффективность управления ОПТ и их системами.*

Результаты оценки предназначены для использования руководителями ОПТ при адаптивном менеджменте, а также для улучшения природоохранной политики и повышения информированности общества о состоянии природного наследия.

В основу оценки положены следующие ***основные принципы***:

- Системы оценки должны быть открыты для участия в них на всех этапах организаций и частных лиц, выразивших искренний и конструктивный интерес к использованию природоохранных территорий и управлению ими.

Примечание 2.2 (продолжение)

- В основе оценки должна лежать продуманная, прозрачная и понятная система. Все полученные и используемые сведения должны быть общедоступны.
- Цели и критерии оценки менеджмента должны быть ясно определены и понятны менеджерам и экспертам, проводящим оценку.
- Оценка эффективности менеджмента должна, прежде всего, учитывать наиболее важные факторы, включая угрозы и благоприятные обстоятельства, которые влияют на деятельность ОПТ.
- Необходимо принимать во внимание возможно более широкий спектр факторов (особенности территории, планировка ОПТ, обеспечение ресурсами, особенности и последствия деятельности).
- Показатели должны учитывать социальные, природоохранные цели и оперативные задачи управления, включая взаимоотношения ОПТ с окружающими природопользователями.
- Ограничения или недостатки процесса оценки должны быть ясно изложены в итоговом отчете.
- Необходимо организовать работу так, чтобы при повторной оценке были видны изменения, произошедшие за отчетный период.
- В оценочном отчете должны быть отмечены сильные и слабые стороны ОПТ, а поставленные задачи должны быть разделены на зависящие и не зависящие от персонала ОПТ.
- Рекомендации, основанные на результатах оценки, должны определять приоритетность действий.
- Все элементы оценки должны сопровождаться ясными рекомендациями по улучшению ситуации. Выводы и рекомендации должны иметь обратную связь с принятием управленческих решений.
- Методика оценки должна последовательно совершенствоваться по мере накопления опыта.
- Методика должна иметь научную основу, включающую как природоохранные, так и социологические компоненты.
- Оценка должна использовать как количественную, так и качественную информацию, подтвержденную прямыми измерениями или другими свидетельствами.

3. Применение оценки эффективности управления

В этом разделе объясняется, как описанные подходы могут быть реализованы на практике. Рассматриваются следующие вопросы:

- *как выбрать тип необходимой оценки?*
- *как оформить и кому представить итоговый отчет?*
- *какие необходимы сведения и показатели?*
- *каким особенностям ОПТ и их систем необходимо уделить особое внимание?*
- *кто должен осуществлять оценку?*

Оцениваться могут как отдельные ОПТ, так и их системы. В следующем разделе рассматриваются оба этих варианта.

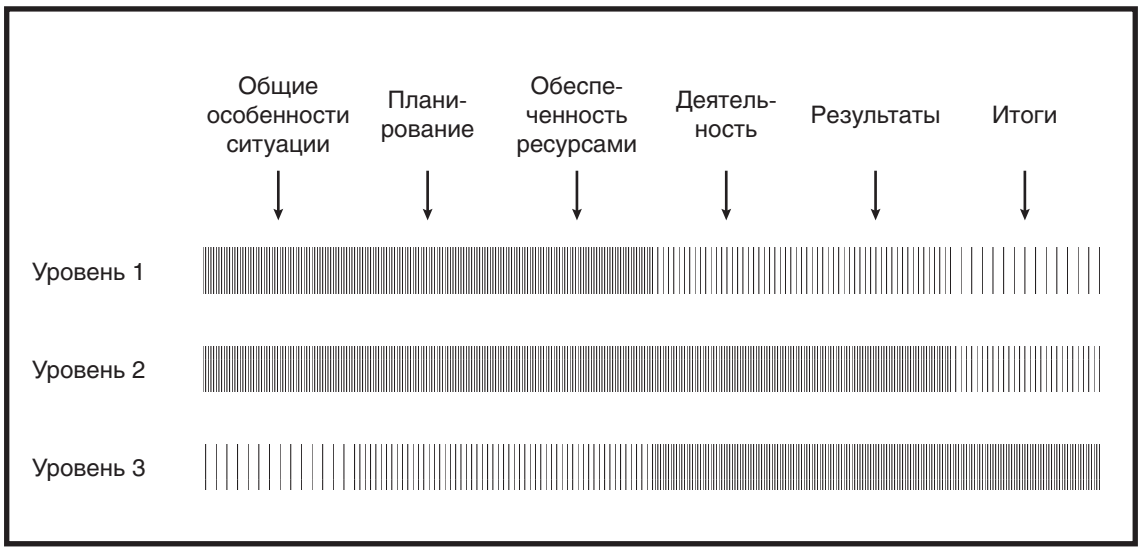
3.1. Как выбрать тип необходимой оценки

Схема оценки зависит от условий, возможностей и потребностей. В общем случае возможны три уровня оценки (рис. 3.1). Определяя конкретную цель оценки, важно сразу попытаться определить, сколько времени и сил для этого необходимо. Как было отмечено, оценка результатов управления является наиболее важным показателем эффективности. Однако другие элементы также важны. Особый интерес для государственных органов, ответственных за состояние ОПТ, может представлять оценка адекватности вложенных средств и полученных результатов.

Менеджеры должны решить, на каком уровне проводить оценку. Описанные ниже три уровня представляют собой три подхода, которые не являются в общем случае взаимосвязанными, т.е. оценка на I уровне не обязательно является основой для оценки на II уровне и т.д. Оценки на всех трех уровнях отражают примерно один и тот же круг вопросов, более подробно рассматривая итоговые результаты деятельности при переходе от уровня к уровню.

- Уровень I требует относительно немного специальных сведений или не требует их вовсе. Он оперирует уже имеющимися данными из установочных документов и материалов текущей отчетности. Для оценки используются критерии, подходящие для самых разных типов охраняемых природных территорий, не адаптированные к местным условиям. Широко используются опубликованные данные, а также компетентные мнения персонала ОПТ и независимых экспертов.
- Уровень II использует подходы, описанные для уровня I, и дополняет их сведениями о достигнутых промежуточных результатах в контексте мест-

Рисунок 3.1. Уровни мониторинга и оценки эффективности управления.



ных условий и имеющихся различных точек зрения на деятельность ОПТ. Критерии оценки могут быть адаптированы применительно к местным стандартам или обстоятельствам.

- Уровень III главным образом направлен на оценку того, достигнуты ли итоговые цели ОПТ в данных конкретных условиях, и на выявление того, что препятствует их достижению. Оценка на третьем уровне, как правило, проводится в масштабе одной ОПТ.

Ниже в виде схемы приведены особенности оценки ОПТ при I и III уровнях анализа. (Уровень II является промежуточным и ему могут быть присущи черты как I, так и III уровней).

Показатели процесса оценки	Уровень оценки	Особенности проведения
Время	I	Оценка проводится сравнительно быстро, в один прием
	III	Может потребоваться значительное время и данные за несколько лет
Стоимость	I	Требует небольших затрат
	III	Требует существенных затрат на сбор дополнительных данных и длительную работу экспертов
Аудитория, использующая результаты	I	Лица, принимающие решения для формирования природоохранной политики и общих подходов к управлению ОПТ

Показатели процесса оценки	Уровень оценки	Особенности проведения
	III	Менеджеры ОПТ или региональных систем ОПТ для улучшения конкретной ситуации
Исполнители	I	Консультанты со стороны и независимые эксперты
	III	Сотрудники ОПТ, местные эксперты и заинтересованные стороны
Глубина анализа	I	Небольшая. Анализ охватывает большую территорию
	III	Глубоко анализируется одна или несколько ОПТ
Цель	I	Сравнение большого числа ОПТ и расстановка приоритетов развития
	III	Адаптивный менеджмент
Повторяемость	I	При уточнении и коррекции природоохранной политики
	III	В процессе мониторинга деятельности для оперативного и среднесрочного планирования

Уровень оценки часто определяется тем, в рамках какой инициативы она проводится. Например, общественные организации, делающие обзор национальной системы ОПТ с целью улучшить их правовое обеспечение, используют оценку на уровне I, а если речь идет о финансировании и адресной поддержке ОПТ, то для оценки больше подойдет уровень III.

Выбор подходящего уровня мониторинга и оценки может быть также определен исходя из конкретной ситуации вокруг ОПТ (применяемые для этого показатели подробно рассматриваются в главе 4). По отношению к отдельным территориям выбор соответствующего уровня оценки может оказаться непростым делом. При принятии решения о нем следует учитывать перечисленные ниже обстоятельства.

- **Общенациональное или всемирное значение территории** предполагает серьезные усилия по сохранению уникальных природных комплексов, когда требуются затраты значительных средств на организацию мониторинга и предотвращение угроз. Подробная оценка менее значимых территорий может не оправдать затраты довольно больших средств, необходимых на ее проведение.
- **Уязвимость природного комплекса или привлекательность его ресурсов** может потребовать детального анализа ситуации. Уязвимость ОПТ может быть обусловленной различными причинами: от неопределенности правового статуса ОПТ до прямых воздействий, таких как загрязнение, браконьерство и т.п. Охраняемые территории, где разрешены многие виды природопользования, более уязвимы, и здесь требуется более интенсивный мониторинг (например, вблизи мест добычи полезных ископаемых).

Некоторые типы местообитаний также отличаются повышенной чувствительностью к внешним воздействиям и также требуют повышенного внимания.

- **Повторяющиеся случаи сильных воздействий и угроз** на ОПТ также создают ситуацию, когда могут стать оправданными значительные затраты на мониторинг и охрану территории. Если угроза разрушающих воздействий велика, может стать оправданным создание специальной системы мониторинга этих воздействий, наряду с системой систематической оценки эффективности управления.
- **Национальные особенности**, в частности уровень благосостояния населения, также определяют способность страны эффективно управлять своими ОПТ. Богатые страны способны выделять больше ресурсов для поддержки охраняемых природных территорий и, следовательно, предпринимать больше усилий по мониторингу и оценке. Удобными показателями для определения уровня детальности оценки могут служить ВНП (валовый национальный продукт) или национальный доход на душу населения. Однако недостаток ресурсов не обязательно означает, что оценкой эффективности можно пренебречь. На самом деле она может помочь привлечь дополнительные ресурсы в виде грантов и другой внешней помощи.

Критерии, соответствующие описанным выше аспектам, могут быть оценены в баллах (Примечание 3.1). Однако во многих случаях проведение оценки по всей форме не является необходимым, поскольку это довольно дорогой процесс, а затраты нужно сводить к минимуму. Предлагаемые уровни детальности носят рекомендательный характер. Влияние каких-либо других факторов может сделать выбор уровня оценки иным.

Примечание 3.1. Критерии для выбора уровня оценки эффективности управления.

Критерий	Условия	Баллы
Значение территории в национальном и мировом масштабе	ОПТ или их система имеет всемирное значение (имеет высокий уровень эндемизма, включает глобально угрожаемые виды и т.п.)	3
	ОПТ или их система имеет национальное или межгосударственное (региональное) значение	2
	Другие ОПТ или их системы	1
Уязвимость природного комплекса или привлекательность его ресурсов	ОПТ или их система сильно уязвима по отношению к вредным воздействиям (вплоть до разрушения природного комплекса)	3
	ОПТ или их система уязвима по отношению к вредным воздействиям в меньшей степени (последствия обнаруживаются на отдельных компонентах природного комплекса)	2
	ОПТ или их система мало уязвима по отношению к вредным воздействиям (эффект воздействия неизмеримо мал)	1
Повторяющиеся случаи сильных воздействий и угроз	Существует сильная угроза вредного воздействия на ОПТ или их систему (факторы угрозы известны и оценены, факт воздействия — весьма вероятен)	3
	Угроза вредного воздействия на ОПТ или их систему существует, но точно не определена и не оценена	2
	Угрозы вредного воздействия на ОПТ или их систему не выявлены	1
Национальные особенности (уровень ВНП*)	Высокодоходная национальная экономика (ВНП > $9361)	3
	Средний уровень доходности национальной экономики ($3031 > ВНП < $9361)	2
	Низкий уровень доходности национальной экономики (ВНП < $3030)	1

* Цифры приведены по состоянию на 1998 г. (данные Всемирного банка).

Рекомендуемый уровень оценки определяется суммой баллов:

Сумма баллов	Уровень оценки
4 – 6	1
7 – 9	2
10 – 12	3

В Примечании 3.2 приведены некоторые примеры из практики выбора необходимого уровня оценки.

Примечание 3.2. Примеры выбора уровня оценки на основе системы баллов

Место	**Национальный парк Керинчи Себлат, Индонезия**
Балл значимости	3
Обоснование	Самая обширная ОПТ на Суматре. Очень высокий уровень биоразнообразия. Сохранение исчезающих видов-эндемиков
Балл степени уязвимости для вредных воздействий	3
Обоснование	Умеренное воздействие добычи полезных ископаемых. Низкий, но растущий уровень неблагоприятных воздействий от туризма
Балл степени угрозы	3
Обоснование	Вторжение лесопользователей в равнинные и пойменные леса и связанная с этим угроза утраты значительного числа видов
Балл обеспеченности ресурсами	1
Обоснование (уровень ВНП на душу населения)	$640
Сумма баллов	**10**
Уровень оценки: 3	
Место	**Национальный парк Бокор, Камбоджа**
Балл значимости	2
Обоснование	Высокая привлекательность для туристов. Обширные леса на горном плато с большим числом редких видов-эндемиков, представленных также в других заповедниках страны.
Балл степени уязвимости для вредных воздействий	3
Обоснование	Высокая интенсивность лесопользования. Главные проблемы: браконьерство, самовольный захват участков, вырубка леса под пашню, лесозаготовки. Нет адекватной системы управления и необходимого штата.
Балл степени угрозы	3
Обоснование	Интенсивное сведение лесов ради древесины и последующего сельскохозяйственного использования земель, браконьерство
Балл обеспеченности ресурсами	1
Обоснование (уровень ВНП на душу населения)	$260
Сумма баллов	**9**
Уровень оценки: 2	
Место	**Национальный парк Акация Айленд, Австралия**
Балл значимости	1

Примечание 3.2 (продолжение).

Обоснование	Небольшой остров на некотором удалении от центральной части побережья Квинсленда. В этом же регионе, наряду с ним, существует несколько больших по площади ОПТ на островах со сходными условиями.
Балл степени уязвимости для вредных воздействий	1
Обоснование	Остров удаленный и редко посещаемый
Балл степени угрозы	1
Обоснование	Факторы угрозы не известны. Небольшие размеры острова и малая освоенность региона делают его мало привлекательным для освоения.
Балл обеспеченности ресурсами	3
Обоснование (уровень ВНП на душу населения)	$20640
Сумма баллов	**6**
Уровень оценки: 1	
Место	**Территория всемирного наследия Фрэйзер Айленд, Австралия**
Балл значимости	3
Обоснование	Включена в Список Всемирного наследия
Балл степени уязвимости для вредных воздействий	3
Обоснование	Территория широко используется для рекреации. Ведется рыбная ловля в ограниченных размерах.
Балл степени угрозы	2
Обоснование	Угрозу представляет загрязнение прибрежной полосы и моря многочисленными отдыхающими
Балл обеспеченности ресурсами	3
Обоснование (уровень ВНП на душу населения)	$20640
Сумма баллов	**11**
Уровень оценки: 3	

На практике выбор области проведения оценки и ее уровня делаются одновременно. В Примечании 3.3 показаны примеры применения схемы принятия решения, подходящие для выбора уровня и диапазона проведения оценки.

Примечание 3.3. Некоторые проекты по оценке эффективности управления ОПТ

Степень детализации	Охват различных аспектов деятельности ОПТ					
	Местные условия	Планирование	Обеспечение ресурсами	Организация работы	Результативность	Степень достижения целей
Быстрая оценка многих ОПТ	Лесные инновации в лесах Африки (1)		«Парки на бумаге» Всемирного банка (2)		«Парки на бумаге» Всемирного банка (2)	«Парки на бумаге» Всемирного банка (2)
	Проект WWF Бразилии (6)		«Остров Фрейзер» (3)	«Остров Фрейзер» (3)		Проект WWF Бразилии (6)
			TNC PROARCA CAPAS (4)			WWF / CATIE (5)
Средняя по уровню подробности	WWF / CATIE (5)		Проект WWF Бразилии (6)			
				TNC PROARCA CAPAS (4)	WWF/CATIE (5)	Лесные инновации в лесах Африки (1)
				Лесные инновации в лесах Африки (1)		
Подробная и углубленная					«Остров Фрейзер» (3)	
				WWF / CATIE (5)		«Остров Фрейзер» (3)

(1) — Hakaziamuambi, 2000

(2) – Dudley and Stolton, 1999

(3) — Hockings,1998; Hockings and Hobson, 2000

(4) – Courrau, 1999b

(5) – Cifuentes and Izurieta, 1999

(6) – Ferreira *et al.*, 1999

3.2. Как правильно излагать и представлять результаты оценки?

Оценку эффективности делают для того, чтобы помочь сотрудникам ОПТ улучшить их работу. Значит, способы представления и применения этих оценок должны быть увязаны с конкретными нуждами ОПТ. При этом совсем необязательно во всем строго следовать приведенной ниже схеме.

Основным здесь является решение о том, будет ли оценка представлена значениями в баллах, или численных коэффициентах, или выражена словами в форме письменного или устного доклада.

Балльный вариант привлекателен для политиков и общественных организаций. Он дает возможность широкого охвата и быстрого сравнения результатов деятельности разных ОПТ. Однако сами по себе такие балльные оценки дают мало информации о том, почему одни ОПТ — «хорошие», а другие — «плохие». Поэтому появляется риск неоправданного упрощения сложных, комплексных проблем. Обычно менеджеры ОПТ стремятся иметь более детальные отчеты, с численными показателями и словесным анализом.

Необходим разумный баланс между обилием информации и скоростью её восприятия: желательно сочетать оба варианта представления результатов оценки.

Ниже приводятся некоторые варианты представления результатов:

- **Устный доклад:** наиболее простая форма оценки. Эксперт-консультант выступает перед руководством ОПТ или иными лицами, которым поручено заниматься вопросами оценки. Такой доклад, не сопровождаемый письменными выкладками, сам по себе часто является недостаточным, но он может быть достаточно важным компонентом отчета, т.к. позволяет сразу задавать вопросы и обеспечивает обратную связь.
- **Письменный отчет:** наиболее распространен и наиболее удобен, поскольку результаты оценки должны сохраняться в электронной или печатной форме для последующего сравнения и обмена опытом с другими ОПТ. Письменные отчеты могут быть самого различного объема: от краткого обзора главных выводов до подробных документов, содержащих большое количество исходных данных.
- **SWOT-анализ:** в этом случае оцениваются сильные (**S**trengths) и слабые (**W**eaknesses) стороны, возможности (**O**pportunities) и угрозы (**T**hreats). Результаты такого анализа можно представить в виде приложения к более детальному анализу или в виде итогового документа. Такой подход позволяет быстро сделать обзор общих принципиальных вопросов, требующих решений.
- **Соответствие стандартам:** анализ соответствия результатов и параметров управления установленным стандартам является промежуточным вариантом между численным и словесным изложением результатов оценки. Структура такого отчета предельно проста, но он редко даёт чёткую и полную картину деятельности ОПТ, требует дополнительных комментариев со стороны экспертов-консультантов или проверяющих лиц. По-

этому подход «по стандартам» требует привлечения весьма квалифицированных специалистов.

- **Оценка в баллах:** существует немало вариантов такого подхода: оценка в баллах по абсолютной шкале или соотнесение с некоторыми нормативными значениями. Система баллов полезна при оценке процессов управления, для которых могут быть установлены заранее ясные и относительно стабильные нормативы, которые устанавливаются для каждого показателя в отдельности или суммы показателей, одной ОПТ или системы ОПТ в целом. Так методики, разработанные, WWF/CATIE (Cifuentes and Izurieta, 1999) и The Nature Conservancy (Courrau, 1999), успешно использовали систему баллов во всех аспектах оценки, касающихся ОПТ.
- **Мониторинг и периодическая оценка:** когда обеспечение ОПТ необходимыми ресурсами стабильно, появляется возможность отслеживания долговременных результатов работы и постепенных изменений. Оценки такого рода, основанные на долгосрочной информации, являются наиболее ценными, но часто бывают дорогостоящими. Поэтому информацию такого рода желательно делать как можно более доступной — направлять во все ОПТ и размещать в Интернете. (Следует иметь в виду, что не все формы мониторинга являются дорогостоящими. Например, результаты регулярных учетов птиц, проводимых натуралистами-любителями, представляют собой весьма ценную информацию о природоохранном значении тех или иных ОПТ.)

3.3. Какие показатели необходимы?

При оценке ОПТ непрактично измерять напрямую все элементы деятельности и особенности территории, будь то состояние окружающей среды или аспекты управления. Поэтому следует отобрать ограниченное число репрезентативных показателей. Выбор приоритетных показателей успеха деятельности должен диктоваться природными, культурными и социальными ценностями ОПТ, а они, в свою очередь, могут быть определены в результате оценки условий, в рамках которых работает система или отдельная территория (см. Примечание 3.4).

Подбор показателей — процесс непростой, и требует достаточно высокой квалификации. Требования, которым должны удовлетворять показатели оценки эффективности, приведены в Примечании 3.5. Важно, чтобы данные, необходимые для оценки и мониторинга, собирались регулярно. Следует по возможности отдавать предпочтение простым показателям. Например, Hockings and Twyford (1997) показали, что оценка влияния внешних факторов на участок Всемирного наследия «Остров Фрейзер» может быть получена путем анализа аэрофотоснимков. Такой подход выявил достоверную картину воздействий и позволил оптимально спланировать систему детальных наземных наблюдений за ними в будущем.

Если предполагается, что отчет о результатах оценки будет распространяться среди широких слоев населения, он должен быть написан с применением только общепонятных терминов так, чтобы смысл использованных показателей был очевидным.

Примечание 3.4. Один из подходов к выбору показателей оценки эффективности

При разработке системы оценки для Объекта всемирного наследия «Дикая Тасмания» были выбраны показатели оценки, которые используют информацию:

- о степени достижения основных целей управления;
- о состоянии наиболее важных охраняемых объектов (особенно наиболее подверженных угрозе неблагоприятных воздействий);
- об угрозах и силе воздействия негативных факторов на состояние охраняемых объектов;
- об обстоятельствах, важных для принятия решений в спорных вопросах (включая социальные проблемы);
- об обстоятельствах, важных для перспективного планирования;
- о результативности больших затрат в процессе управления или дорогостоящих проектов.

(По информации Glenys Jones, май 2000)

Примечание 3.5. Некоторые требования к показателям эффективности

Показатели эффективности управления должны:

- иметь однозначную, предсказуемую и достоверную связь с оцениваемыми параметрами;
- быть достаточно чувствительными для отражения тонких различий в случаях, когда общие ситуации более или менее сходны;
- отражать скорее общие и долговременные, чем локальные и кратковременные изменения выбранных параметров;
- отражать по возможности все изменения и процессы, важные для управления ОПТ (природные, социальные, культурные, экономические, политические, административные и т.д.);
- отражать временные и пространственные изменения, важные с точки зрения управления ОПТ;
- быть по возможности простыми и недорогими с точки зрения сбора, обобщения, оценки и интерпретации данных.

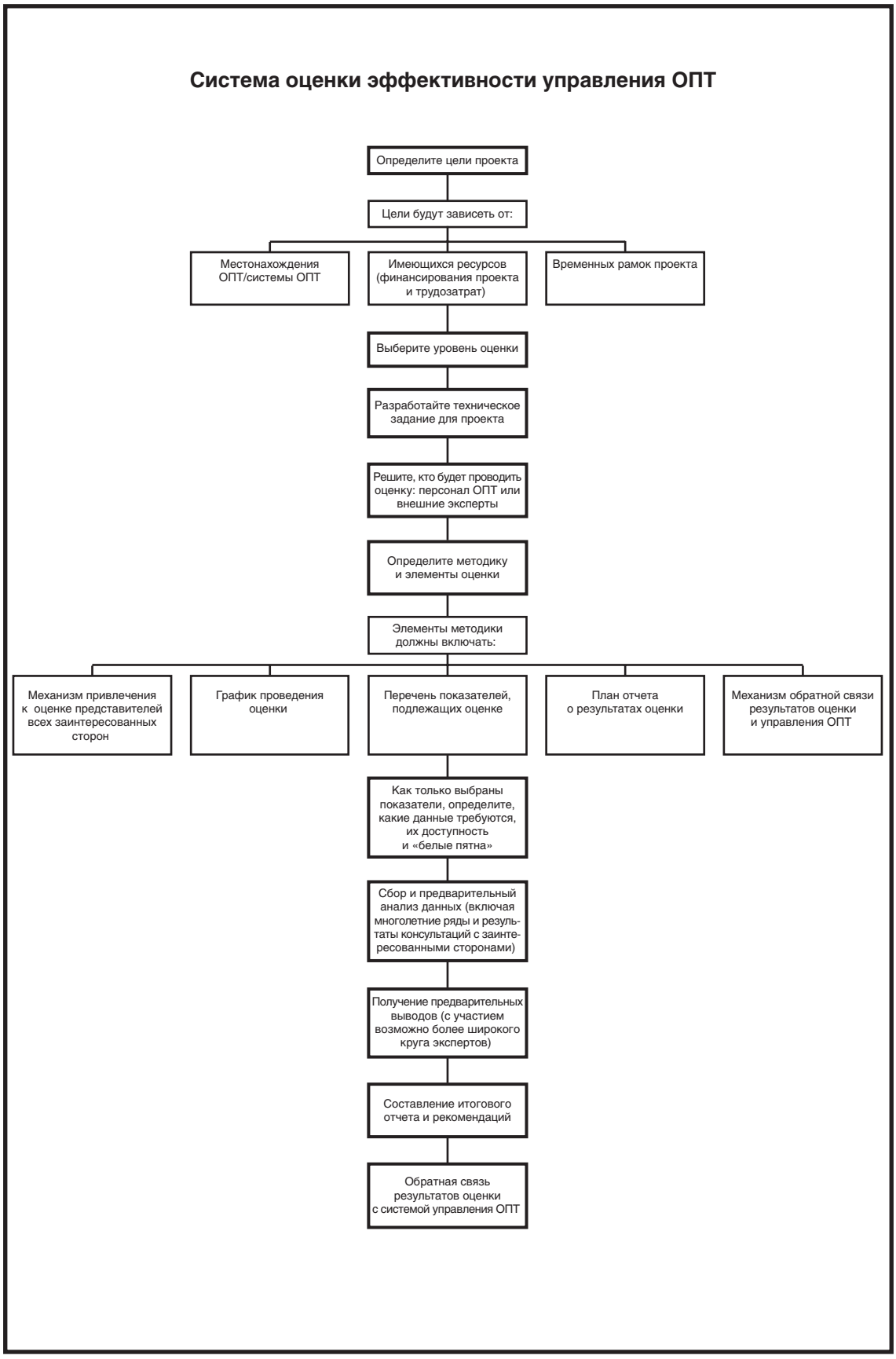
(Centre of Coastal Management, 1993; Briggs *et al.*, 1996; Abbot and Guijt, 1998).

Поскольку показатели должны отражать степень достижения конечных целей, говорить о показателях, общих для какой-либо группы территорий, можно лишь в том случае, если все ОПТ объединены одной целью или имеют очень похожие цели. Примером такой общей цели может служить сохранение биологического разнообразия, как она сформулирована в руководстве МСОП по управлению ОПТ (IUCN, 1994). Показатели ее достижения могут иметь общую платформу и быть модифицированы в каждом конкретном случае в соответствии с местными условиями.

3.4. Разработка методики оценки

Схема оценки эффективности менеджмента, разработанная Всемирной комиссией по особо охраняемым природным территориям, представляет собой структуру, в рамках которой может быть сформирована конкретная методика оценки эффективности отдельных ОПТ или системы ОПТ. Процесс формирования такой методики представлен на рисунке 3.2. Для работы по этой схеме потребуются показатели для каждого элемента оценки. Перечень возможных показателей представлен в Примечании 3.6. Далее в главе 4 приводится их подробное описание.

Рисунок 3.2. Схема формирования методики оценки.



Примечание 3.6. Возможные показатели для оценки эффективности управления ОПТ

Существующая ситуация *Каково наше положение сегодня?*	**Планирование** *Чего мы должны достичь?*	**Имеющиеся ресурсы** *Что нам для этого необходимо?*	**Деятельность** *Как нужно действовать, чтобы достичь поставленных целей?*	**Результаты** *Каковы наши успехи и неудачи?*	**Итоги** *Каков эффект от нашей работы?*
Значимость: *Культурная* *Биологическая* *Природоохранная* *Экономическая* *Степень уникальности* *Эстетическая*	**Нормативно-правовое обеспечение:** *Адекватность законодательства об ОПТ* *Адекватность политики в отношении ОПТ*	**Ресурсы управления:** *Штаты* *Финансирование* *Оборудование* *Инфраструктура*	**Основная деятельность:** *Планирование* *Обеспечение* *Развитие инфраструктуры* *Охрана* *Распространение информации и сотрудничество* *Образование и пропаганда* *Повышение квалификации* *Научные исследования* *Регулярная оценка (мониторинг) результатов работы* *Отчетность* *Сохранение природного наследия* *Сохранение культурного наследия* *Работа с посетителями* *Управление природными ресурсами* *Участие всех заинтересованных сторон* *Разрешение конфликтов* *Работа с кадрами* *Бухгалтерская работа и финансовый контроль*	**Выполнение плановых показателей:** *Степень выполнения:* *– менеджмент-плана* *– годовой программы деятельности* *– годового бюджета*	**Последствия деятельности (с точки зрения поставленных целей):** *Качественные и количественные показатели степени достижения конечных целей в отношении:* *1. менеджмент — планирования;* *2. существующих угроз;* *3. конкретных задач по сохранению биоразнообразия;* *4. обеспечения установленного природоохранного режима*
Угрозы: *Неприемлемая политика природопользования* *Внешние угрозы* *Внутренние угрозы* *Изъятие природных ресурсов*	**Планировка (дизайн) системы ОПТ:** *Обширность* *Адекватность* *Репрезентативность* *Фрагментация* *Жизнеспособность*	**Ресурсы деятельности:** *Штаты* *Финансирование* *Оборудование* *Инфраструктура*		**Предоставляемые услуги и продукция:** *Количественные показатели по предоставлению услуг и продуктов*	
Уязвимость: *Правовое обеспечение* *Обозначенность границ* *Хрупкость (ранимость) природного комплекса* *Подверженность природным катаклизмам* *Современное состояние природных комплексов* *Виды и интенсивность природопользования*	**Планировка (дизайн) отдельной ОПТ:** *Жизнеспособность* *Границы* *Связь с другими природными массивами* *Землевладение и землепользование* *Виды традиционного природопользования* *Размеры* *Буферная зона*	**Внешние связи:** *Привлечение важных партнеров*			
Местные особенности: *Богатство региона* *Степень признания целей и интересов ОПТ в региональной политике*	**Планирование деятельности:** *Наличие четко сформулированных целей и планов действий* *Наличие обоснованного и точного расчета потребности в необходимых ресурсах*				

4. Детальное описание показателей

В этой главе рассматривается каждый из шести показателей в порядке, отвечающем шести основным элементам управления деятельностью:

- *существующая ситуация;*
- *планирование;*
- *обеспеченность средствами;*
- *деятельность;*
- *результаты;*
- *итоги.*

Будет показано, как эти элементы могут быть отражены в критериях оценки, и рассмотрены некоторые особенности, которые нужно учитывать при разработке индикаторов, характеризующих выбранные критерии.

4.1. Элемент 1. Существующая ситуация: каково положение сегодня?

Рассмотрение природоохранной территории или системы территорий в контексте реальных условий помогает определить уровень подробности оценки и дает основу для интерпретации результатов и последующего мониторинга эффективности. Поэтому существующая ситуация часто является начальным объектом рассмотрения. Анализ ситуации предшествует основной оценке и помогает определить ее подробность и приоритетные направления.

Характеризовать ситуацию можно по четырем основным критериям:

1. **Значение** ОПТ с точки зрения биологической и культурной ценности, с учетом услуг, которые территория предоставляет людям.
2. **Угрозы** территориям, как внешние, так и внутренние, возникающие при неприемлемом характере природопользования.
3. **Уязвимость** ОПТ для негативных воздействий, часто являющаяся результатом недостаточного правового обеспечения или несообразного использования территории.
4. **Местные особенности** и обстоятельства, включая благосостояние страны и ресурсы, подлежащие охране, а также то, насколько местная природоохранная политика поддерживает развитие ОПТ.

Значение ОПТ

Признанием международного значения территории является ее включение в международную конвенцию или в иной международный законодательный документ.

Главными документами, подтверждающими всемирное значение, являются Список объектов всемирного наследия и Список водно-болотных угодий Рамсарской конвенции. Международное значение в масштабах континента отражается в таких списках, как Наследие ASEAN[1], участки сети Натура 2000, выделенные в соответствии с Директивами по охране птиц и местообитаний Европейского союза. Объектами международного значения являются также территории, включенные в международные программы, такие как: программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера», Ключевые орнитологические территории и места обитания птиц-эндемиков (Grimmett and Jones, 1989, Heath & Evans, 2000, Statterfield *et al.*, 1998). Признаком международного значения является также расположение территории в пределах глобальных экорегионов Всемирного фонда дикой природы (Olson and Dinerstein, 1997).

Всемирный центр природоохранного мониторинга в 1996 г. сформулировал приоритетные критерии отбора территорий для придания им статуса охраняемых.

Согласно этим критериям ОПТ **мирового** значения должны включать в себя:

- биологические виды-эндемики, находящиеся под угрозой исчезновения;
- глобально угрожаемые виды, когда большая часть их мировой популяции обитает в данной стране;
- другие виды, которым повсеместно грозит опасность исчезновения;
- экосистемы, уникальные для страны;
- экосистемы, редко встречающиеся в мире, когда значительная их часть находится в данной стране.

ОПТ **национального** значения должны включать:

- популяции видов, угрожаемых в масштабе страны, которым в мировом масштабе опасность исчезновения не грозит;
- неугрожаемые виды-эндемики;
- экосистемы с высоким уровнем биологического разнообразия.

При отнесении территорий к национально значимым следует отдавать предпочтение обширным по площади участкам (в масштабах страны), способным поддерживать автономные группировки охраняемых видов.

Локальное значение имеют территории с относительно малой площадью, содержащие места обитания видов, хорошо представленных в других ОПТ в пределах страны.

Территории могут также иметь большое значение благодаря своей геологической уникальности и красоте. Последний показатель довольно труден для

---

[1] Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (прим. пер.)

определения, поэтому значение данной территории в этом смысле может определяться тем, например, насколько часто эта территория является предметом художественного воспроизведения.

Природоохранные территории признаются все более и более важными в обеспечении социальных и экономических выгод, а также природоохранных услуг. Многие ОПТ являются территорией проживания местного и коренного населения, для которых природные ресурсы ОПТ являются средствами к существованию и имеют духовную, культурную и историческую ценность. Поэтому при управлении ОПТ должны быть учтены интересы местного и коренного населения. Территории, имеющие важное духовное, культурное и историческое значение, также должны быть определены и классифицированы.

Для большинства населения во всем мире охраняемые природные территории связаны с проведением досуга. Оценка рекреационного значения ОПТ может быть сделана путем изучения числа посетителей, размеров платы или количества разрешений, выданных на посещение ОПТ (Hornback и Eagles, 1999). Также необходимо оценить значение ОПТ для научных исследований и образования.

Все большую роль на охраняемых территориях играет предоставление природоохранных услуг. Эти услуги включают в себя, например, поддержание природного гидрологического режима в бассейнах рек, что обеспечивает высокое качество запасов питьевой воды, стабилизацию грунта и защиту прибрежных сообществ от воздействия штормов. Надвигающееся изменение климата повышает роль охраняемых территорий в этом отношении, так как они могут быть буфером против воздействия экстремальных климатических явлений, таких как наводнения, оползни и лавины. Кроме того, лесные охраняемые территории играют важную роль в защите от влияния климатических изменений, усиливая роль природных экосистем в нейтрализации углерода. Основные природоохранные услуги, как правило, определяются целями и задачами создания ОПТ и их систем.

За последнее время была проделана значительная работа по определению экономического значения природоохранных территорий и определению их роли в региональной или национальной экономике. Разработаны подробные методики для оценки экономической эффективности охраняемых территорий, которые, помимо простого подсчета суммы платы за вход/въезд и оплаты других видов услуг, учитывают множество других факторов. В качестве примера можно привести работу, выполненную Специальной группой по экономической эффективности ОПТ Всемирной комиссии по охраняемым природным территориям в сотрудничестве с Экономической службой МСОП (Task Force.., 1998).

Угрозы[2]

Вид и серьёзность угроз природоохранной территории являются также ключевыми элементами, которые следует учитывать при планировании деятельности, и, следовательно, подвергать оценке. Если природоохранная территория устойчива к тому или иному воздействию, то требуется немного усилий для

[2] Информация приводится по Carey, C., Dudley, N. and Stolton, S., 2000. Squandering Paradise: The importance and vulnerability of the world's protected areas. WWF, Gland, Switzerland.

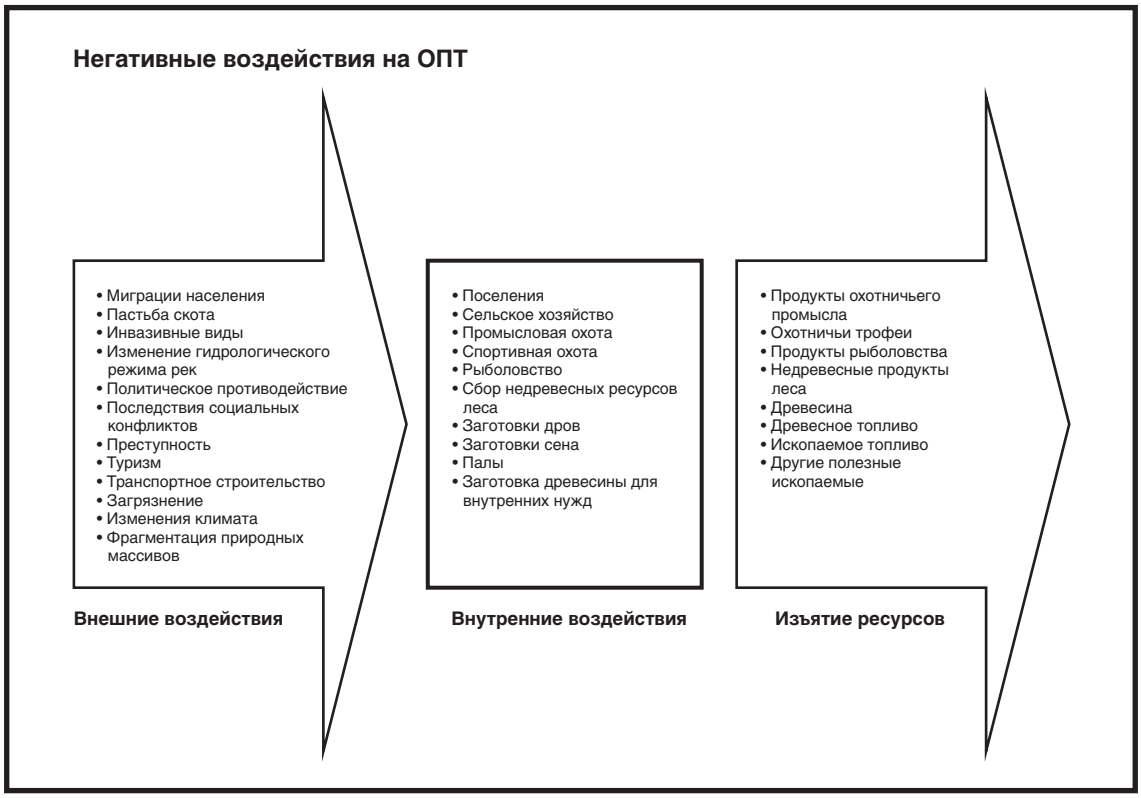
поддержания ОПТ в устойчивом состоянии. Вместе с тем, существует целый ряд возможных негативных воздействий, в отношении которых ОПТ очень уязвимы. Угрозы могут возникать в результате неприемлемой государственной политики (например, включение ОПТ в лесоразработки) или как результат незаконных видов деятельности (таких, как браконьерство). Наиболее распространенные виды угроз приведены на рисунке 4.1.

Многие из внешних воздействий — такие как загрязнение воздуха или изменение климата — находятся вне контроля со стороны ОПТ, но, несмотря на это, должны быть включены в оценку, потому что они влияют на принятие решений. Воздействия внутри природоохранной территории, включая изъятие ресурсов, являются проблемами, решение которых, по крайней мере, в теории, должно сопровождаться срочными корректирующими действиями. Большинство показателей, применяемых для оценки угроз, могут быть количественными (например, количество дичи, добываемой браконьерами). В некоторых случаях необходимо проводить специальные исследования, для того чтобы понять природу угрозы и выделить ее индикаторы, например, влияние загрязнения на биологические виды.

Уязвимость

Уязвимость — это показатель того, в какой степени ОПТ способна противостоять угрозам, перечисленным выше, или нейтрализовать их воздействие без вреда для себя. Необходимо рассматривать как природные, так и антропогенные аспекты уязвимости.

Рисунок 4.1. Виды угроз охраняемым природным территориям (Carey et al., 2000).



Прежде всего, уязвимость определяется правовым статусом территории. К сожалению, этому факту часто не уделяется должного внимания. Так, при анализе ОПТ Индии выяснилось, что только у трети из них правовой статус подтвержден официально (Kothari *et al.,* 1989). Недостаточное правовое обеспечение уменьшает возможности руководителей ОПТ противостоять вовлечению вверенных им территорий в интенсивную хозяйственную деятельность. Процедура официального признания включает в себя постановление правительства, и затем многоэтапный путь получения официальных документов, который может продлиться несколько лет. Не менее существенно, чтобы границы ОПТ были обозначены на местности. Отсутствие пограничных знаков во много раз затрудняет борьбу персонала ОПТ с вторжениями на территорию. Если персонал не знает точно, где проходит граница, неизбежны безрезультатные стычки как на своей, так и на чужой территории. Очень важны также официальные договоры ОПТ с местным населением о порядке использования природных ресурсов ОПТ, и определение того, что именно является незаконным пользованием (по возможности при этом должны использоваться индикаторы угроз). Особо должно быть оговорено максимально допустимое число посетителей и нагрузки.

Некоторые сообщества очень устойчивы и могут переживать, казалось бы, катастрофические воздействия. Другие же могут начать необратимо деградировать после весьма слабых воздействий. В таких случаях необходимо просчитывать отдаленные последствия нарушений (например, в состоянии ли конкретный биотоп выдержать возрастающий уровень браконьерства, или как скажется на популяциях гидробионтов изменение гидрологического режима реки за пределами ОПТ). Помимо прочего, важно оценить современное состояние, уровень и способы использования природных ресурсов на территории. Подверженность ОПТ воздействию неблагоприятных природных явлений (например, частых ураганов) и последствия изменения климата также необходимо учитывать.

Региональные и национальные особенности

Оценки, особенно касающиеся системы ОПТ или природоохранных территорий более чем одной страны, должны отражать и общенациональный контекст, например, способность и желание финансировать охрану природы. Раздел, посвященный характеристике контекста, должен включать краткую справку о том, насколько природоохранные нужды отражены в региональной и национальной политике, и обязательно указывать, насколько принятые политические решения осуществляются на практике. Здесь же должны быть сведения о возможности оплачивать высококвалифицированный менеджмент ОПТ. Судить об этом можно, имея сведения о национальном благосостоянии, долгах и, если возможно, о национальной и международной поддержке охраны природы.

4.2. Элемент 2. Планирование: чего мы должны достичь?

Ключевыми критериями в этом разделе должны быть:

- нормативно-правовое обеспечение и политика в отношении ОПТ;
- планировка (дизайн) системы ОПТ;
- планировка (дизайн) отдельной ОПТ;
- вопросы землевладения и землепользования;
- планирование деятельности.

Нормативно-правовое обеспечение и политика в отношении ОПТ

Обычно делается общий анализ адекватности такого обеспечения и политики. Для этого анализируют нормативные акты, законы и комментарии к ним. Такой анализ может оказаться особенно важным, если речь идет более чем об одной стране.

Планировка (дизайн) системы ОПТ

В самом простом случае она включает оценку числа и размеров природоохранных территорий. Такая информация составляет основу для оценки значимости ОПТ. Увеличение числа территорий и их общей площади, однако, не является достаточной мерой адекватности всей системы. Причина этого состоит в том, что выбранные территории могут не полностью представлять биоразнообразие региона, включать не все природные и культурные ресурсы, которые необходимо сохранить. Методам и критериям отбора территорий для включения их в систему ОПТ уделено много внимания. МакКиннон (MacKinnon *et al.*, 1986) и Дэви (Davey, 1998) сделали обширные обзоры литературы на эту тему. Такие методы позволяют существенно повысить эффективность ОПТ при объединении их в систему, благодаря взаимодополнению ключевых особенностей каждой ОПТ в отдельности.

Планировка (дизайн) отдельной ОПТ

Менеджмент логически следует за процессом планирования, проектирования и согласования границ ОПТ. Когда есть выбор, для планирования очень важно предвидеть потребности управления и свести к минимуму проблемы, возникающие в работе менеджеров. Элементами планирования, влияющими на последующий менеджмент, являются размеры и формы ОПТ, особенности их использования в прошлом, их расположение относительно соседних интенсивно используемых территорий, расположение границ относительно водоразделов, сохранение путей миграции и связи с соседними участками подходящих местообитаний, а также сотрудничество с соседями. Во многих случаях причину трудностей менеджмента следует искать в ошибках планирования. И, в идеале, эти ошибки следует исправить, чтобы сделать ОПТ более эффективными (например, следует включить в ОПТ водоразделы целиком, исключить частное землевладение, восстановить связь ОПТ с другими участками нетронутых или частично культивируемых земель). Однако изменение дизайна уже существующей ОПТ может оказаться весьма трудным (например, изменение границ территории), если не невозможным. В таком случае менеджерам может понадобиться все их умение, чтобы заключить соглашение с владельцами при-

легающих земель о щадящем режиме их использования (например, на участках, где сохранилась естественная растительность). Опыт менеджмента существующих природоохранных территорий способен дать немало уроков при планировании новых ОПТ. И тесная связь между проектировщиками и менеджерами природоохранных территорий очень важна.

Размер ОПТ влияет на многие аспекты менеджмента. Он определяет жизнестойкость и возможность сохранения многих биологических видов, включая те, ради которых и создавалась ОПТ. Чем больше парк или заповедник, тем более крупные популяции он способен сохранить, а более крупные популяции имеют большую вероятность выживания. Способность природных экосистем к восстановлению также увеличивается на территориях большего размера, так как такая территория способна противодействовать постепенным изменениям, например, изменениям климата, или крупным спорадическим изменениям, например, пожарам, депрессиям численности или катастрофическим последствиям эпизоотий и эпифитотий. От размеров территории также зависит способность ОПТ сохранять естественный ход природных процессов. На крупных территориях, скорее всего, не потребуется активного вмешательства человека для того, чтобы моделировать их динамику.

Другими важными факторами являются форма территории, ее связанность и соотношение с другими ОПТ. Более компактные территории, при прочих равных условиях, более устойчивы к приграничным воздействиям и инвазивным биологическим видам. Если ОПТ занимает довольно узкую прибрежную полосу и не имеет возможности расшириться в сторону берега, то в случае подъема уровня моря вследствие изменения климата может произойти так называемый «эффект прибрежного сжатия». Экологическая связанность означает степень, в которой отдельная ОПТ сообщается с другими внутри системы ОПТ при помощи экологических коридоров, мест остановки («the stepping stones») для мигрирующих видов, буферных зон. Целостность ОПТ и степень ее подверженности вредным внешним воздействиям зависит не только от размеров и формы, но и от характера границ. Совпадение границ ОПТ с границами водораздела способствует ее лучшей сохранности (особенно в равнинных ландшафтах), так как при этом уменьшается или вообще устраняется риск загрязнения вод извне.

В настоящее время Группой повышения эффективности ОПТ Всемирной комиссии по охраняемым природным территориям начата подготовка специального руководства по оценке планирования отдельных охраняемых территорий и национальных систем ОПТ.

Планирование деятельности

Охраняемые природные территории или их сети, даже будучи хорошо спланированными, тем не менее, нуждаются в адекватном менеджменте. Это подразумевает необходимость четкого определения целей ОПТ и обеспечения их выполнения адекватными ресурсами. В число важных показателей при оценке должны быть включены наличие целей и планов деятельности, а также их качество, включая масштаб мероприятий, квалификацию разработчиков, ясность и практичность поставленных задач. Показателем хорошего планирования является организация системы регулярной оценки эффективности управления и обратной связи состояния ОПТ с менеджерскими решениями.

4.3. Элемент 3. Имеющиеся ресурсы: что необходимо для выполнения поставленных задач?

Оценка имеющихся ресурсов требует ответов на следующие вопросы:

- Достаточны ли ресурсы, выделяемые на деятельность ОПТ или их системы?
- Насколько эффективно распределяются и используются ресурсы с точки зрения различных аспектов менеджмента?
- Правильно ли выбраны партнеры?

Адекватность ресурсов

Основные ресурсы, отражающие вложения в ОПТ, это:

- объем финансирования;
- персонал;
- оборудование и инфраструктура.

Объем финансирования: Объем финансирования может быть охарактеризован общим годовым бюджетом (ОПТ или органа управления ОПТ), дифференцированным по статьям:

- зарплата;
- капитальные затраты;
- ремонт и обслуживание материальной базы;

и источникам финансирования:

- бюджетные ассигнования;
- плата за услуги;
- гранты от посторонних организаций.

Вместе с денежными поступлениями должны быть оценены также вложения в натуральной форме (в их денежном эквиваленте).

Персонал: Численность персонала должна быть указана по категориям:

- постоянные работники;
- временные работники;
- добровольцы.

Внутри каждой категории работников надо распределить:

- по месту работы (в главном офисе, в региональных подразделениях, непосредственно на территории, вне ОПТ);
- по функциям;
- по квалификации и уровню образования.

Оборудование и инфраструктура: Важно оценить как наличие, так и адекватность оборудования выполняемым задачам. Оборудование можно разделить на следующие категории: транспортные средства, полевое, офисное, научное оборудование. Инфраструктура может быть охарактеризована количеством и состоянием дорог, троп, зданий и т.д.

Определение потребностей в оборудовании и нужд инфраструктуры служит основой для оценки адекватности текущих расходов. Эти потребности должны быть указаны в менеджмент-плане или следовать из его задач.

Эффективность использования ресурсов

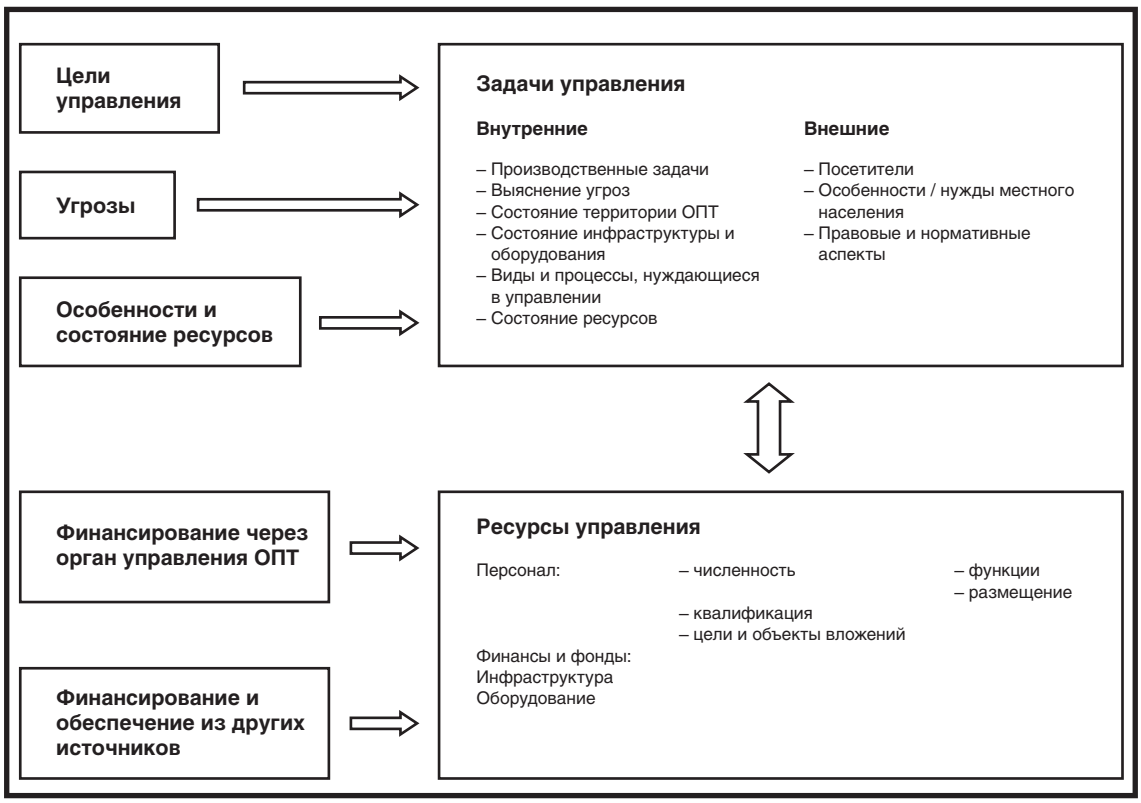
Полезно иметь детальные данные об использовании людских и денежных ресурсов в соответствии с целями и приоритетами, указанными в менеджмент-плане, поскольку этим определяются направления и приоритеты деятельности. Например, сведения о том, что 20% средств выделено на управление природными ресурсами и 30% — на управление потоками посетителей, более полезны в контексте оценки эффективности управления, чем информация о том, что 10% средств выделено на планирование и 15% — на командировки.

Основные категории, применяемые при оценке правильности вложений средств:

- управление природными ресурсами;
- управление культурными ресурсами;
- управление потоками посетителей;
- общественные связи и развитие.

Потребность в ресурсах оценивается по их соответствию масштабам задач, а также по стандартам страны и региона. Соотношение между вложенными средствами и требованиями менеджмента представлено на рисунке 4.2.

Рисунок 4.2. Соотношение между задачами и ресурсами управления в зависимости от различных факторов.



Оценка соотношения потребностей и имеющихся средств часто опирается на опыт эксперта, который сопоставляет их с кадровым составом и ресурсами, необходимыми для достижения целей отдельной ОПТ или их системы. Это качественная экспертная оценка, и ее успех зависит от знаний и опыта эксперта.

Существует несколько способов выполнения такой оценки. Наиболее точной она будет в том случае, если эксперт разделит задачи и виды деятельности и оценит потребность в средствах для каждой позиции. В основе такого разделения может лежать способ организации работ и распределения средств, характерный для данной ОПТ. Например, работы могут быть разделены по основным задачам (научные исследования, планирование, образование и просвещение, техническое и юридическое обеспечение, развитие, обеспечение охраны территории). Или в соответствии с функциями менеджмента (управление природными ресурсами, культурными ресурсами, потоками посетителей, общественные связи и развитие). Расчеты должны сопровождаться комментариями, ясно показывающими, на какой основе они были выполнены. Это важно для сопоставимости цифр по годам и территориям внутри системы.

Кроме того, потребности в ресурсах не могут быть должным образом оценены без ясного понимания задач менеджмента и текущего состояния биологической, социальной и культурной среды. Следовательно, планирование само по себе поддерживает процесс оценки текущего состояния дел. Информация, полученная при оценке состояния, должна иметь обратную связь с планированием.

Потребность в понимании местных условий возрастает по мере движения от оценки одной ОПТ до обобщений в глобальных масштабах. Например, сравнение расходов за разное время внутри одной ОПТ или между несколькими ОПТ в одной стране имеет гораздо больше смысла, чем сравнение расходов на ОПТ между часто посещаемыми территориями в богатой стране и редко посещаемыми в бедном государстве.

В отсутствие информации о местных условиях ценность данных по персоналу и финансам существенно снижается (James *et al.*, 1997). Однако даже небольшие сравнительные данные могут дать представление о том, получает ли ОПТ больше или меньше ресурсов, чем другие территории в сходных обстоятельствах. Например, в работе James *et al.* (1997) установлено, что в среднем по миру бюджет ОПТ составляет 776 долларов США на квадратный километр природоохранной территории. При этом в Южной Америке этот показатель равен 57 долларам, в Сахаре — 143 долларам, а в Южной и Юго-Восточной Азии — 390 долларам.

Сравнение разных ОПТ всегда затруднялось различиями местных условий, которые определяют особенности менеджмента. Определение эффективности системы в региональном и национальном контексте поможет уменьшить, но не устранить эти трудности. Серии последовательных оценок позволят получить информацию о тенденциях в изменении состояния ОПТ, и сделать вывод о том, повышается, понижается или остаётся на одном уровне финансирование охраны природы.

Партнёры

В том случае, если значительные ресурсы на поддержание и развитие отдельных ОПТ или их систем поступают от посторонних организаций, не входящих

в систему органов государственного управления ОПТ, эти ресурсы также требуют оценки. Это особенно важно в тех случаях, когда работа с организациями и частными донорами проводится напрямую, и от нее ощутимо зависит деятельность ОПТ.

Также должна быть оценена приемлемость партнёров, приглашаемых для реализации того или иного проекта. Это делается путём изучения роли уже имеющихся и поиска потенциальных партнёров.

4.4. Элемент 4. Деятельность: как нужно действовать, чтобы достичь поставленных целей?

Оценка процессов менеджмента основана на общепринятых нормах (стандартах) управления ОПТ или их системами. Это в большей степени качественный, чем количественный процесс. Главные вопросы здесь:

- Являются ли используемые приемы и методы управления наилучшими в данных условиях?
- Следуем ли мы намеченным целям и способам их достижения?
- Какие аспекты деятельности требуют улучшения (увеличение ресурсов, обучение персонала и т.д.)?

Использование правильных приемов управления не является гарантией того, что менеджмент ОПТ будет эффективным, и поэтому процесс оценки сам по себе не обеспечивает повышения эффективности. Однако выбор лучших из возможных процессов и систем управления является залогом эффективного менеджмента, а регулярный аудит таких систем помогает достичь наилучших результатов.

Оценка эффективности требует рассмотрения многих аспектов деятельности, среди которых главными являются:

- планирование;
- сохранение природных ресурсов;
- сохранение культурных ресурсов;
- текущее состояние ОПТ;
- развитие инфраструктуры;
- патрулирование и охрана;
- внешние связи и партнеры;
- образование и просвещение;
- обучение персонала;
- научные исследования;
- мониторинг и оценка;
- отчетность;
- управление потоками посетителей;

- регулирование природопользования;
- участие населения в принятии решений;
- разрешение конфликтов;
- кадровые вопросы;
- бухгалтерия и управление финансами.

Многие из этих показателей очевидны и не нуждаются в дополнительных объяснениях. Однако три аспекта эффективности требуют некоторых пояснений. Это: овладение наилучшей практикой управления, стандарты управления и обеспечение поступательного развития ОПТ.

Овладение наилучшей практикой управления

Примеры лучшей практики управления, достойные того, чтобы стать стандартными приемами в будущем, могут быть почерпнуты из разных источников, например из:

- случаев успешной реализации политики в области ОПТ и управления ими на уровне национальных агентств;
- успешно реализуемых менеджмент-планов;
- лучших практических руководств;
- опыта экспертов местного, национального и международного уровня в области управления ОПТ;
- опыта работы персонала ОПТ;
- опыта взаимодействия с ОПТ местного населения и других заинтересованных сторон.

Знание лучшего опыта управления помогает оценке правильности применяемых приемов и подходов, но следует признать, что неразумно и невозможно определить единственную «лучшую практику» для какого-либо вида деятельности. Лучшая практика не только варьирует от страны к стране, от региона к региону, но и зависит от обстоятельств, характерных для того или иного типа охраняемой природной территории. Среди факторов, влияющих на лучшую практику, наиболее важны:

- наличие необходимых ресурсов;
- характер использования ОПТ;
- характер угроз ОПТ;
- национальные культурные и моральные нормы в отношении природного (и культурного) наследия;
- особенности законодательной и исполнительной власти в стране;
- цели и задачи, стоящие перед ОПТ.

Определение стандартов управления

Для того чтобы оценку эффективности управления можно было бы проводить регулярно, необходимо установить стандарты управления. В простейшей форме стандарты могут быть определены как некая виртуальная образцово управ-

ляемая ОПТ, существующая вне какой-либо конкретной ситуации и случайных обстоятельств. В идеале стандарты должны быть установлены для каждой территории и системы ОПТ, существующих в конкретных условиях и подверженных воздействию факторов, перечисленных выше.

Стандарт представляет собой, как бы в идеале, путь или способ, которым проводился бы тот или иной процесс менеджмента, если бы не было ограничений или препятствий в финансировании, численности и квалификации персонала или в других внутренних аспектах менеджмента. Для разработки стандартов управления следует использовать любую информацию о наилучшей практике в этой области (см. выше), а также профессиональный опыт и знание местных условий. Для определения соответствующих стандартов можно использовать систему баллов. При этом желательно пользоваться ступенчатой системой (обычно четырех- или пятиступенчатой), охватывающей диапазон значений от «полного провала» до оценки «выполнено полностью».

Установление стандартов менеджмента и сравнение полученных результатов с этими нормами должно быть многосторонним процессом, в который будут вовлечены не только менеджер и штат природоохранной территории, но также представители местного населения, приглашенные со стороны эксперты и другие заинтересованные лица и организации. Для каждого процесса стандарт должен учитывать самые важные факторы, влияющие на успех менеджмента. Для многих сторон деятельности может применяться некий типовой набор факторов, но наряду с ними в конкретных случаях должны учитываться также особенные факторы, отражающие местную специфику и индивидуальные особенности ОПТ. По многим позициям стандарты могут быть представлены скорее описательным, чем количественным способом, что, однако, не оправдывает расплывчатость их формулировок.

Оценка по стандартам — это проверка правильности суждения. Важно понять, почему какой-то аспект деятельности осуществлялся не в соответствии со стремлением к некоему идеальному состоянию, и определить, какие усовершенствования можно сделать. Некоторые аспекты деятельности находятся за пределами ответственности руководителей. В таких случаях они не должны нести ответственность за недостатки менеджмента. В этих случаях следует сделать вывод, что для исправления ситуации необходимо изменить политику и практику управления всей системой ОПТ.

Обеспечение поступательного развития ОПТ

Установление стандартов управления является не только основой для процесса оценки, но и помогает улучшить деятельность руководителей и всего персонала. Эти стандарты могут играть роль руководства к действию для сотрудников ОПТ и использоваться как основа для планирования будущих программ развития территории. При этом важно, чтобы идеальный образ менеджмента был сформулирован понятно в расчете на ту или иную аудиторию. Сформулированные стандарты управления могут быть использованы при подаче заявок на дополнительное финансирование или обучение как внутри природоохранного ведомства, так и в расчете на помощь внешних доноров.

4.5. Элемент 5. Результаты: каковы наши успехи и неудачи?

Один из способов оценки эффективности деятельности состоит в анализе результатов природоохранных программ по данным годовых отчетов и иных подобных документов. Этот вид информации очень полезен при сравнении намеченных плановых показателей с тем, что достигнуто. Такая оценка позволяет дать ответ на два главных вопроса:

1. Какая получена продукция и какие оказаны услуги?
2. Была ли выполнена плановая рабочая программа?

Получение продукции и оказание услуг

Количественно продукция и услуги, получаемые в результате работы ОПТ, могут быть оценены различным образом. Вот некоторые из возможных показателей:

- число пользователей ОПТ (например, число посетителей национального парка; число людей, воспользовавшихся услугами визит-центра; число удовлетворенных запросов; число научных работников, посетивших ОПТ);
- объем и результаты выполненных работ (например, число организованных встреч с местным населением; число патрульных объездов; объем наблюдений в рамках научно-исследовательской программы; число возбужденных исковых требований);
- практические результаты (например, протяженность маркированных границ ОПТ; количество выпущенных или распространенных буклетов; число и стоимость завершенных проектов).

Выполнение плановой рабочей программы

Эффективность управления может быть оценена по тому, в каких объемах выполнена запланированная рабочая программа. Такая оценка возможна, если цель и ожидаемые результаты работы были определены заранее и выражены в количественных или качественных показателях. Ниже приведен ряд критериев, которые могут быть использованы при оценке достижения поставленной цели:

- выполненный объем действий в сопоставлении с запланированной рабочей программой (например, объем патрулирования по сравнению с плановым);
- сопоставление реальных и плановых расходов;
- степень выполнения менеджмент-плана или других программно-плановых документов (обычно речь идет о более долгосрочных программах, чем план работ на год).

Анализ выполнения плана работ и бюджета является обычным внутренним инструментом управления. Проверку выполнения этапов работы часто используют в качестве элемента внешнего аудита или аналитического обзора программ. Результаты такого вида оценки могут быть использованы для:

- текущего контроля и отчетности;
- подготовки годовых рабочих программ, ориентированных на выполнение определенных этапов менеджмент-планов;

- ревизии плана как во время его действия, так и в конце планового цикла.

Этот тип контроля обеспечивает постоянное сопоставление реальных действий с запланированными и делает менеджмент-планирование основой повседневной деятельности на ОПТ, а не просто документом на полке. Из результатов мониторинга, полученных на протяжении некоторого времени, можно судить о том, достаточен ли текущий уровень ресурсов для обеспечения полного выполнения плана, и на какие стороны плана нужно будет обращать больше или меньше внимания. Если большинство положений плана остается невыполненным, это может указывать на критическую нехватку ресурсов или на неприятие плана управленческим персоналом. Если выполнение плана проходит хорошо, но при этом желаемые результаты не достигнуты, это является признаком необходимости разработки новой политики или стратегии действий.

Оценка результатов не отвечает на вопрос, являются ли планы приемлемыми и адекватными, а просто говорит о том, насколько они выполнимы. Для того чтобы оценить адекватность системы планирования, необходимо оценивать не только результаты, но и сам процесс работы.

Оценка процесса работы и результатов в масштабе одной охраняемой природной территории

Процесс и результаты работы могут быть оценены одновременно путем использования специальных ведомостей, заполняемых руководителем или экспертом, выполняющим оценку, на основе специальной системы подсчета баллов. Пример такой ведомости и система начисления баллов приведены в Приложении 2. Эта система представляет собой набор стандартов, по которым оценивается менеджмент. Применяя эту систему, важно учитывать, что можно сделать для улучшения менеджмента и находится ли это под контролем руководителей ОПТ.

4.6. Элемент 6. Итоги: каков эффект от нашей работы?

Анализ итогов важен потому, что он отражает реальный эффект управления: показывает рубежи, которых достигла ОПТ на пути реализации поставленных целей. Этот анализ должен быть основан на ясном понимании того, на что нацелена деятельность (MacKinnon *et al.*, 1986; Mason, 1997; Hockings, 1998). К сожалению, такая ясность не всегда имеет место: иногда цели формулируются не в виде результатов, которые надо получить, а в виде действий, которые надо предпринять, а иногда просто ставятся неясные и непродуманные цели (Thorsell, 1982).

Невозможно переоценить важность того, чтобы в качестве основы менеджмента ставились ясные достижимые цели, основанные на измеримых результатах. Это фундаментальное положение не только для оценки эффективности менеджмента, но и деятельности ОПТ в целом (MacKinnon *et al.*, 1986).

Организация мониторинга результатов деятельности особенно важна на тех территориях, где цели неясны, неконкретны и основаны скорее на величине начальных ресурсов, чем на тщательно продуманных ожидаемых результатах. В ходе мониторинга такие цели должны быть уточнены, а деятельность скорректирована в соответствии с внесенными изменениями (Jones, 2000).

Определение целей управления, четко сформулированных в виде ожидаемых результатов, является отправной точкой планирования при оценке эффективности. В основу ожидаемых результатов должны быть положены:

- менеджмент-план или иной подходящий план работы;
- оцененные специфические угрозы ОПТ;
- общие цели природоохранного управления в соответствии с той или иной категорией МСОП для охраняемых природных территорий.

Основываясь на этих целях, при оценке эффективности необходимо отобрать показатели, которые отражали бы достижения в работе и основывались на данных, регулярно получаемых в рамках периодической отчетности или программы мониторинга результатов работы. Пример проектирования такой программы показан на рисунке 4.3.

Управление крупными природными территориями или системами ОПТ, как правило, преследует сразу несколько целей при ограниченных ресурсах. Поэтому мониторинг должен проводиться экономно, т.е. только на самых значимых территориях/участках территорий, на ключевых этапах работы и с использованием ограниченного числа показателей. Однако, если уже на стадии планирования рассматривается полный набор требований по мониторингу и оценке, то данные могут собираться довольно широко, так чтобы оценить степень выполнения всего спектра задач.

Поскольку специфические цели менеджмента различны у каждой ОПТ, содержание программ анализа конечных результатов и оценки эффективности будет, соответственно, тоже различным. Hockings (1998) приводит примеры таких программ.

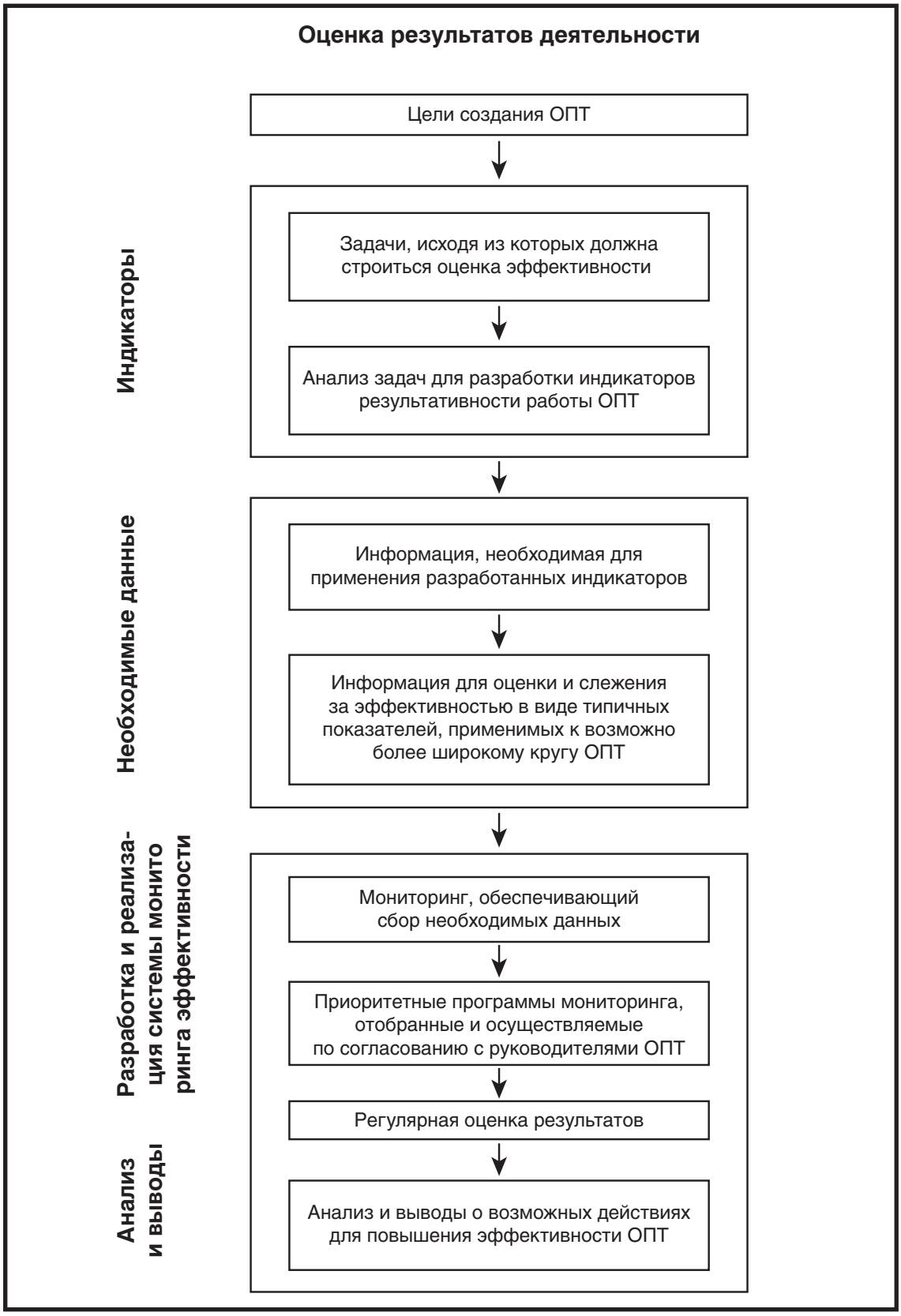
Если для системы ОПТ или отдельной территории специфические цели не определены, то при отборе показателей для оценки эффективности могут помочь общие задачи управления, соответствующие определенной категории охраняемых природных территорий МСОП. Они сформулированы в Руководстве по определению категорий управления охраняемых природных территорий (IUCN, 1994)[3]. Поскольку цели различны у каждого типа ОПТ, оценка должна проводиться отдельно для каждой категории. Отобранные показатели эффективности должны быть по возможности универсальными для данной категории в пределах данной страны или региона.

Возможные итоговые показатели эффективности, применительно к каждой категории ОПТ, перечислены в Приложении 1. Они сделаны относительно простыми (для специфических целей и проблем должна быть применена более сложная система и более широкая гамма показателей). Цели и задачи территорий сгруппированы в соответствии с категориями МСОП, но могут быть применены и для ОПТ других категорий, если это соответствует специфике данной страны.

---

[3] Руководство по определению категорий управления ОПТ на русском языке содержится в первой книге серии «Основы успешной природоохранной практики» — Планирование системы охраняемых природных территорий (Дэви, 2002), прим. пер.

Рисунок 4.3. Процесс разработки программы контроля эффективности ОПТ. Адаптировано из Hockings (1998) и Jones (2000).



5. Применение схем оценки эффективности ОПТ на разных уровнях

В этой главе определяются рамки, в которых может проводиться оценка, включая как отдельные территории, так и национальные, и международные системы ОПТ, а также рассматривается, кто должен быть привлечен к этой оценке.

5.1. Оценка на уровне отдельной территории

Оценка на уровне территории, по-видимому, является самой распространенной. Она обычно проводится при появлении каких-либо особых проблем или угроз в масштабе одной территории и часто требующих быстрой реакции. Оценки могут быть как весьма детализированными, долгосрочными (вплоть до программ мониторинга результатов), так и экспресс-оценками, для выработки наилучших ответных мер. Оценка на уровне территории обычно проводится с участием всех заинтересованных сторон (по возможности), особенно тогда, когда предстоит сделать подробный анализ целей и задач, стоящих перед ОПТ.

5.2. Оценка на уровне государственного органа управления ОПТ и на национальном уровне

На уровне государственного органа управления ОПТ и на национальном уровне оценка должна рассматривать как эффективность управления отдельными территориями, так и эффективность управления системой в целом.

Большую часть информации, необходимой для оценки, получают из материалов отчетности, собираемой головным органом управления. Именно на этом уровне обычно формируется система управления охраняемыми территориями, определяется политика и практика в области ОПТ. Поэтому орган управления ОПТ представляет собой как бы естественный уровень оценки и последующей коррекции действий. Если в стране за всю сеть ОПТ отвечает единое государственное ведомство, то такая оценка соответствует национальному уровню. Во многих странах существует несколько государственных органов, ответственных за управление природными территориями. В этих случаях желательно сделать анализ деятельности отдельных ведомств и затем обобщить их на национальном уровне. Оценка на глобальном уровне представляет собой следующую ступень обобщения полученных результатов.

Обобщение информации на национальном уровне может помешать выявить важные данные на местном уровне или уменьшить их полезность. Например, при изучении ландшафтных изменений в национальных парках Великобритании (Countryside Commission, 1991) было отмечено, что в парках длина живых изгородей уменьшилась в среднем на 4,6%, а длина каменных ограждений — на 1,3%. Однако это усреднение маскирует собой значительный разброс этих данных между различными парками Великобритании. В частности, потеря живых изгородей является серьезной проблемой для таких парков, как Brecon Beacons и Dartmoor, но не для Northumberland или Peak Distinct, где гораздо более тревожным является разрушение каменных ограждений.

Результаты оценки эффективности управления, в зависимости от масштабов оценки, имеют различных потребителей и используются по-разному. В то время как руководители отдельных ОПТ больше нуждаются в информации на уровне отдельных ОПТ и ведомств, используя ее для улучшения управления и отчетности, ряд внешних потребителей заинтересован в оценках на национальном и глобальном уровнях, необходимых для продвижения идей охраны природы, выявления приоритетов и стратегического планирования в этой области.

5.3. Оценка на уровне государства и на международном уровне

Для составления общенациональной картины эффективности управления ОПТ должна быть обобщена информация по всем государственным ведомствам и другим организациям и частным лицам, в чьем ведении они находятся (включая неправительственные организации и общины коренных народов). Обзоры такого рода дают важный материал, необходимый для выработки национальной политики и определения приоритетов.

Более того, на национальном уровне все более необходимым становится представление отчетов о выполнении обязательств по международным договорам. Конвенция по охране Всемирного культурного и природного наследия, Рамсарская конвенция и Конвенция о сохранении биоразнообразия предусматривают контроль и отчетность по их выполнению. Для того, чтобы можно было достоверно сравнивать данные по странам, формат национальных докладов в рамках этих документов должен быть стандартизирован при достаточно высоком уровне детализации (James *et al.*, 1997). Такой единый формат полезен и на уровне отдельных ОПТ, поскольку позволяет государственным органам управления ОПТ оценивать эффективность системы и правильно распределять бюджет, людские и другие ресурсы между отдельными территориями.

5.4. Глобальная система регистрации данных об эффективности ОПТ

Сбор данных об эффективности работы ОПТ на национальном уровне проводится под руководством специальной структуры, чаще всего государственного органа управления ОПТ. В мировом масштабе эта информация содержится в базе данных по ОПТ, которую ведет Всемирный центр природоохранного мониторинга (WCMC). Эта база данных является основой Реестра особо охра-

няемых природных территорий ООН (IUCN, 1998). Для проверки достоверности данных, их распространения и использования на международном уровне привлекается Всемирная комиссия по охраняемым природным территориям (WCPA).

WCPA рекомендовала WCMC накапливать информацию, полученную из проектов по оценке эффективности менеджмента ОПТ, как часть общей базы данных по охраняемым территориям. Эта информация должна быть представлена в определенном формате, рекомендованном Комиссией, для того, чтобы обеспечить ее совместимость с другими блоками данных. Этот массив создается не для того, чтобы аккумулировать исчерпывающую информацию по всему комплексу вопросов, касающихся менеджмента ОПТ, а для того, чтобы предоставить данные в унифицированном формате широкому кругу пользователей. Система должна быть достаточно гибкой, чтобы в будущем развиваться в соответствии с потребностями пользователей и имеющимися ресурсами. Она должна содержать ссылки (через интернет-сайты или адреса экспертов) на более подробные отчеты и сведения, краткое содержание которых приведено в базе данных.

Желание собрать сравнимую информацию на региональном или глобальном уровне вполне понятно, но на практике это может оказаться трудновыполнимым. Оценки эффективности и уровня угроз в процветающей стране с хорошо управляемой системой ОПТ нельзя сравнивать с оценкой в развивающейся стране, испытывающей недостаток в ресурсах, политические потрясения, и где система ОПТ отсутствует как таковая. То есть, к сравнению ОПТ между регионами следует подходить осторожно, с учетом национальных особенностей.

На этой стадии было бы преждевременно определять структуру и содержание глобальной базы данных по эффективности менеджмента. Необходимость и практичность разработки такой базы данных следует обсудить на международном уровне в процессе подготовки к следующему Всемирному конгрессу охраняемых природных территорий.

5.5. Кто должен участвовать в оценке эффективности ОПТ?

Может ли менеджер, ответственный за охраняемую территорию, объективно оценить свою деятельность? Хотя каждый менеджер в своей повседневной работе должен сам оценивать степень выполнения возложенных на него обязанностей, формальная оценка, как правило, производится сторонними исполнителями, когда появляется организация, готовая ее провести. Привлечение экспертов со стороны имеет свое преимущество, так как они беспристрастны и обладают свежим взглядом на ситуацию (и, как правило, привносят свой, особый опыт, оценки). С другой стороны, у них ограниченное представление о территории и ее задачах, а время, которое им потребуется на ознакомление с ней — это реальные затраты времени и денег. Когда такие эксперты заканчивают работу, они забирают с собой информацию и опыт, приобретенные во время ее проведения, и значительная часть этого опыта становится недоступной для персонала ОПТ. Предложения внешних экспертов могут быть непрак-

тичными из-за недостаточного знания местных условий. Кроме того, иногда в процессе оценки эффективности, выполняемом в рамках международных природоохранных проектов группой приезжих экспертов, не придается должного значения мнению руководства ОПТ и местного населения, хотя сами эксперты зачастую лишь кратко знакомятся с территорией.

Эксперты со стороны (консультанты, ученые, представители финансирующих организаций) обычно обращают внимание на вопросы, относящиеся к внешней сфере деятельности, и, как правило, сосредотачивают внимание на отчетности.

Эксперты, работающие в системе ОПТ, обычно обращают внимание на управленческую работу (например, на результативность и эффективность работы менеджеров), не вдаваясь в подробности всех сторон деятельности.

Участие в оценке сотрудников, ответственных за менеджмент данной территории, будет способствовать использованию результатов оценки в дальнейшей работе (Patton, 1999). С другой стороны, если оценка проводится только экспертами, работающими на данной территории, то она может быть недостаточно объективной, особенно, если на этой территории существуют спорные вопросы по менеджменту. Как правило, программы долговременного мониторинга и оценки эффективности управления должны отводить центральную роль персоналу ОПТ и предоставлять возможность участия в оценке местному населению и всем заинтересованным сторонам. Однако привлечение экспертов со стороны может быть ценным дополнением к группе экспертов, выполняющей оценку.

Практика менеджмента природоохранных территорий в последнее время повернулась лицом к привлечению местного населения, представителей соседних территорий, неправительственных организаций и других заинтересованных лиц к планированию деятельности и принятию решений на ОПТ. Иногда даже осуществляется совместное управление территориями. Оценка эффективности управления должна строиться на тех же принципах. Те методики оценки деятельности, которые разрабатывались для руководителей ОПТ и без участия экспертов со стороны, нужно будет доработать с учетом более широкого круга участников. При этом надо помнить, что типовая методика оценки с ее универсальными стандартами не являются абсолютной догмой. Всем заинтересованным людям необходимо предоставить возможность вносить изменения в содержание оценки и ее стандарты.

В идеале процесс оценки должен представлять собой партнёрство многих сторон. В зависимости от обстоятельств это могут быть:

- менеджеры ОПТ;
- работники государственных природоохранных органов;
- различные государственные ведомства;
- представители органов власти;
- местные жители;
- коренное население;

- общественные организации;
- доноры;
- секретариаты международных конвенций;
- частные компании, участвующие в управлении ОПТ;
- представители других заинтересованных сторон.

Представители каких-то из этих групп могут быть непосредственно вовлечены в проведение оценки, тогда как других достаточно просто проинформировать, что оценка выполняется, и дать им возможность периодически знакомиться с результатами оценки.

6. Заключение

Схема, представленная здесь, является набором инструментов для оценки эффективности управления ОПТ. Она предлагает приемы и подходы для выработки систем регулярной оценки эффективности. Предлагается несколько методов. На их основе можно создавать разные варианты оценок: от широкой и относительно быстрой, охватывающей большую часть ОПТ, до детальной, дающей возможность получить точную и глубокую картину эффективности управления на уровне одной территории.

Следующим шагом должно быть внедрение инструментов оценки и мониторинга эффективности в практику управления ОПТ.

Однако для достижения этой цели придется преодолеть несколько препятствий.

Во-первых, это недостаток осведомлённости. Публикация этой схемы и руководств — это первый шаг, способствующий лучшему пониманию тех преимуществ, которые может дать подобная система оценки и различные методики её применения. Но гораздо больше усилий потребуется для популяризации таких оценок и публикации результатов оценок, проведенных в различных ОПТ и их системах в разных странах.

Во-вторых, необходимо желание применять такую систему. Многие общественные организации признают, что они нуждаются в информации по эффективности управления, которая помогала бы им в их работе по поддержке ОПТ, в выборе приоритетов для финансирования и поддержки проектов. Международные организации (например, секретариаты международных конвенций, МСОП, WCMC) тоже заинтересованы в сборе и применении этой информации на глобальном уровне для анализа ситуации, выбора приоритетов и принятия решений. Некоторые менеджеры и государственные органы управления признают, что системы оценки создают основу для адаптивного менеджмента и отчетности. Они становятся неотъемлемой частью их управленческой деятельности. Но среди руководителей ОПТ и государственных органов немало таких, которые замечают опасность такого рода информации. Они считают, что опубликование подобной информации может уличить их в непрофессионализме или привлечет к деятельности ОПТ неоправданно большое внимание. Однако потенциал использования такой информации для независимой аттестации управления парка, сертификации лесов или экотуризма не вызывает сомнений. Таким образом, возможные подводные камни и выгоды от разработки таких систем требуют внимательного рассмотрения.

В-третьих, возможность широкого внедрения таких систем оценки. В то время как многие ОПТ в мире страдают от недостатка финансирования, существует справедливое опасение, что проведение оценки эффективности менеджмента

ляжет дополнительным грузом на плечи и так перегруженной налогами системы. Однако многие подходы, изложенные в данной публикации, не требуют больших затрат (в частности, методы быстрой оценки эффективности). Они могут способствовать решению проблемы, показав степень недостаточности ресурсов и то, как это влияет на достижение целей, для которых была учреждена ОПТ. Это будет первым шагом по направлению к получению дополнительных средств.

Широкое распространение методик, представленных в данном документе, потребует многолетних усилий. На начальном этапе потребуется обучение людей из общественных организаций, государственных органов управления, местных жителей и других групп, напрямую вовлечённых в оценку. Это будет предприниматься, главным образом, в рамках пилотных проектов или в ответ на запросы отдельных ОПТ или государственных органов управления ими. Было бы также желательно включить обучение методам оценки в учебный план центров повышения квалификации. Необходимо также обучать руководящий состав и другой персонал надлежащему использованию результатов оценки (например, для ревизии управленческой деятельности и её планирования, подготовки заявок на финансирование, отчётности, лоббирования).

В целом, проблемам эффективности управления ОПТ за последние пять лет стало уделяться гораздо больше внимания, и многие вопросы прояснились, что подтверждается рядом инициатив, представленных в нашем обзоре. Показателем полезности данной публикации станет применение рекомендаций на практике.

Приложение 1

Потенциальные показатели эффективности управления, соответствующие целям управления охраняемыми природными территориями различных категорий МСОП

Оценка эффективности менеджмента ОПТ возможна только при наличии целей, которые ясно сформулированы и подразумевают возможность измерения того, насколько они достигнуты. Если такие цели в отношении данной конкретной ОПТ не сформулированы, то можно использовать общие цели управления ОПТ, перечисленные в Руководстве по категориям охраняемых территорий МСОП (IUCN, 1994). Приведенная ниже таблица дает список потенциальных показателей, связанных с этими категориями управления, а также возможные индикаторы и методы сбора данных как на уровне одной территории, так и на уровне системы охраняемых природных территорий.

Потенциальные показатели, относящиеся к целям управления охраняемыми природными территориями различных категорий МСОП

ОПТ, предназначенные главным образом для проведения научных исследований (Природный заповедник: категория Ia)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Сохранение местообитаний, экосистем и популяций видов в состоянии, максимально приближенном к естественному	Состояние популяций ключевых видов	Полевые исследования	Оценка состояния популяций ключевых видов	Обобщение данных мониторинга состояния отдельных ОПТ
Сохранение генетических ресурсов в их эволюционном развитии			Степень неблагоприятного воздействия на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
Поддержание естественного характера экологических процессов	Индикаторы, отражающие ключевые процессы в тех или иных экосистемах	Полевые исследования		
Сохранение образцов природных объектов для научных исследований, экологического мониторинга и просвещения, в том числе путем выделения эталонных участков, закрытых для посещения	Число научно-исследовательских программ и программ экологического мониторинга, выполняемых на ОПТ	Отчеты руководителей	Число научно-исследовательских программ и программ экологического мониторинга, выполняемых на ОПТ	Обобщение данных по отчетам отдельных ОПТ
Сведение к минимуму нарушений естественных процессов путем тщательного планирования и выполнения научных исследований и других мероприятий	Степень воздействия в результате: ■ разрешенной деятельности ■ всех прочих антропогенных воздействий	Полевые обследования или журналы регистрации нарушений и воздействий (незаконные рубки, пожары, и.т.д.)	Степень воздействия в результате: ■ разрешенной деятельности ■ всех прочих антропогенных воздействий	Анализ мнений руководителей и экспертов
Ограничение доступа населения	Число разрешений, выданных на посещение территории	Отчеты руководителей		
	Объем несанкционированного доступа на территорию	Оценки полевого персонала		

ОПТ, предназначенные главным образом для сохранения природы в первозданном виде (Участок дикой природы: категория Ib)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Сохранение для будущих поколений людей возможности непосредственного восприятия нетронутой природы на участках, долгое время не подвергавшихся антропогенному воздействию	Доля площади нетронутых экосистем от общей площади резервата	Индекс первозданности по Лесли и Маслену (Lesslie, Maslen, 1995)	Доля площади нетронутых экосистем от общей площади заповедника	Индекс первозданности по Лесли и Маслену (Lesslie, Maslen, 1995)
Долговременное сохранение характерных свойств окружающей среды в первозданном состоянии	Индикаторы, отражающие ключевые процессы в тех или иных экосистемах	Полевые исследования	Степень неблагоприятного воздействия на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
Организация доступа посетителей в таких масштабах и формах, которые наилучшим образом обеспечивают их физический и духовный комфорт и вместе с тем сохраняют первозданный облик местности для настоящего и будущего поколений	Доля площади нетронутых экосистем от общей площади резервата		Доля площади нетронутых экосистем от общей площади заповедника	
	Отзывы посетителей	Сбор отзывов	Отзывы посетителей	Сбор отзывов

ОПТ, предназначенные главным образом для сохранения экосистем и рекреации (Национальный парк: категория II)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Сохранение характерного комплекса физико-географических элементов, природных сообществ, генетических ресурсов и видов в состоянии, максимально приближенном к естественному, для поддержания экологической стабильности и разнообразия	Состояние популяций ключевых видов	Полевые исследования	Степень нагрузки на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
	Индикаторы, отражающие ключевые процессы в тех или иных экосистемах	Полевые исследования	Оценка состояния популяций ключевых видов	Обобщение данных мониторинга на отдельных территориях
Сохранение природных сообществ и ландшафтов национального и международного значения для духовного обогащения, научных, образовательных, рекреационных целей и туризма	Степень воздействия и деградации природного комплекса, связанная с использованием территории	Полевые исследования		
Прекращение и недопущение в будущем видов и способов использования территории, несовместимых с ее природоохранным статусом	Степень воздействия на территорию несовместима с ее природоохранным статусом	Выделение и картирование зон воздействия	Типичные воздействия на многие ОПТ («дикий» туризм, добыча полезных ископаемых и т.п.)	Сбор и обобщение информации по отдельным ОПТ
	Полученный посетителями опыт, уровень понимания и степень удовлетворения	Анализ отзывов посетителей	Полученный посетителями опыт и степень их удовлетворения	Анализ отзывов посетителей
Ведение работы с посетителями на уровне, который обеспечивает сохранность природного комплекса	Степень деградации территории под воздействием посетителей	Полевые исследования	Степень деградации территории под воздействием посетителей	Анализ мнений руководителей и экспертов
	Число посетителей	Отчеты руководителей		
	Число участников программ по экологическому образованию и просвещению	Отчеты руководителей		

ОПТ, предназначенные главным образом для сохранения уникальных природных объектов (Памятник природы: категория III)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
В течение возможно более длительного времени сохранять отдельные природные объекты, отличающиеся особыми характеристиками как уникальные или типичные образцы природы, или имеющие большое духовное значение	Индикаторы, отражающие состояние объектов	Полевые исследования	Степень нагрузки на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
Прекращение и недопущение в будущем видов и способов использования территории, несовместимых с ее природоохранным статусом	Степень воздействия на территорию несовместима с ее природоохранным статусом	Выделение и картирование зон воздействия	Оценка состояния популяций ключевых видов	Обобщение данных мониторинга на отдельных территориях
Создавать возможности для проведения исследований, образования, пропаганды и популяризации объектов в соответствии с их природоохранным статусом	Степень понимания и удовлетворения посетителей	Анализ отзывов посетителей	Степень понимания и удовлетворения посетителей	Анализ отзывов посетителей
	Степень деградации территории под воздействием посетителей	Полевые исследования	Степень деградации территории под воздействием посетителей	Анализ мнений руководителей и экспертов

ОПТ, предназначенные главным образом для сохранения объектов природы путем специального природоохранного управления (Территория активного управления для сохранения видов и мест их обитания: категория IV)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Сохранение и поддержание природных свойств местообитаний, необходимых для сохранения ценных видов, групп видов, биотопов или особенностей окружающей среды, когда для этого требуется активное вмешательство человека	Оценка состояния популяций ключевых видов	Полевые исследования	Оценка состояния популяций ключевых видов	Обобщение данных мониторинга на отдельных территориях
	Размер и состояние ключевых биотопов	Полевые исследования	Размер и состояние ключевых биотопов	Обобщение данных мониторинга на отдельных территориях
Пресекать, а в дальнейшем не допускать виды и способы использования территории, несовместимые с ее природоохранным статусом	Степень воздействия на территорию, не совместимая с ее природоохранным статусом	Выделение и картирование зон воздействия	Типичные воздействия на многие ОПТ («дикий» туризм, добыча полезных ископаемых и т.п.)	Сбор и обобщение информации по отдельным ОПТ
Выделять модельные участки для просветительской работы среди населения	Степень понимания и удовлетворения посетителей	Анализ отзывов посетителей	Степень понимания и удовлетворения посетителей	Анализ отзывов посетителей

ОПТ, предназначенные главным образом для сохранения ландшафтов/ морских акваторий и рекреации (Охраняемые природные ландшафты и участки Мирового океана: категория V)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Способствовать гармоничному взаимодействию природы и человека путем сохранения ландшафта (и/или участка Мирового океана) и поддержания традиционных видов природопользования, архитектурных стилей и других элементов общественной и культурной жизни	Степень трансформации традиционного природопользования и элементов ландшафта	В зависимости от характера анализируемых процессов	Степень трансформации традиционного природопользования и элементов ландшафта	В зависимости от характера анализируемых процессов
Поддерживать элементы быта и виды хозяйственной деятельности, гармонично связанные с природой, сохранять традиции и ремесла местных сообществ				
Содействовать благосостоянию местных жителей посредством создания условий для реализации «даров природы» (таких как ресурсы леса или продукты рыболовства) и услуг (таких как сохранение чистой воды или неразрушительные формы туризма)	Показатели благосостояния (доход, социальные условия)	Анализ уровня жизни местного населения	Показатели благосостояния (доход, социальные условия)	Анализ уровня жизни местного населения
	Объем прибыли, полученной от производства натуральных продуктов и оказания услуг		Оборот средств, вовлеченных в производство натуральных продуктов и услуг	
Поддержка научных и образовательных программ, содействующих долговременному благополучию местного населения и вовлечению общественности в природоохранные мероприятия	Число посетителей визит — центров, в т.ч. школьников	Анализ потока посетителей	Отношение людей к охраняемым территориям	Анализ общественного мнения
Поддержка разнообразия ландшафтов и местообитаний, а также связанных с ними видов и сообществ растений и животных	Степень трансформации природных сообществ или состояние популяций ключевых видов	Полевые исследования	Степень воздействия на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
Пресекать, а в дальнейшем не допускать виды и способы природопользования, несовместимые со статусом территории	Число случаев и последствия разрушающих природу воздействий	Полевые исследования		

ОПТ, предназначенные главным образом для устойчивого использования природных экосистем (Природно-ресурсные резерваты: категория VI)

Задачи, обеспечивающие достижение целей	На уровне отдельной ОПТ		На уровне системы ОПТ	
	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных	Возможные индикаторы	Метод сбора необходимых данных
Обеспечивать долгосрочное сохранение биологического разнообразия и других экологически ценных свойств территории	Состояние популяций ключевых видов	Полевые исследования	Состояние популяций ключевых видов	Обобщение данных мониторинга на отдельных территориях
Не допускать любые виды эксплуатации природных ресурсов, которые могут нанести ущерб биологическому разнообразию территории	Число случаев и последствия разрушающих природу воздействий	Полевые исследования	Степень воздействия на экосистемы	Анализ мнений руководителей и экспертов
Развивать виды природопользования, обеспечивающие устойчивое воспроизводство ресурсов				
Содействовать реализации региональных и национальных программ устойчивого развития	Доход от реализации продуктов и услуг неразрушительного природопользования	Анализ доходов	Доход от реализации продуктов и услуг неразрушительного природопользования	Обобщение отчетных данных по отдельным территориям

Приложение 2

Система баллов для оценки показателей и результатов деятельности

Показатели деятельности и результаты могут быть оценены с использованием специальных форм и системы подсчета баллов.

Ниже приводится таблица с примерным списком таких показателей и баллами, присуждаемыми за тот или иной пункт.

1. Информация об ОПТ (минимальный набор данных)

Название. . . . . .

Категория МСОП . . . . . .

Площадь, га . . . . . .

2. Финансовые и кадровые обязательства

Бюджет

Год:. . . . . .

Валюта: . . . . . .

Статья расходов	Утвержденный бюджет	Фактические затраты	Необходимый минимум затрат для достижения целей управления (может быть определен приблизительно)
Государственное финансирование в соответствии с уровнем управления (федеральное, областное, местное), в т.ч.:			
Фонд заработной платы			
Операционные расходы			
Капитальные вложения			
Собственные средства ООПТ			
Поступления из других источников, в т.ч.:			
Целевые отчисления на природоохранные мероприятия			
Гранты			

Кадры

Категория работников	Численность по штатному расписанию, чел.	Число фактически работающих, чел.
Постоянный персонал, в т.ч.:		
Административно-управленческий		
Основной		
Вспомогательный		
Временный персонал, в т.ч.:		
Административно-управленческий		
Основной		
Вспомогательный		

3. Система оценки в баллах

Необходимо выделить пункты, соответствующие действительному положению дел.

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
Общие			
1. Законодательство	a. Недостатки законодательно-нормативной базы являются наибольшим препятствием для достижения управленческих целей	0	
	b. Недостатки законодательно-нормативной базы важны, но не являются наибольшим препятствием для достижения управленческих целей	1	
	c. Недостатки законодательно-нормативной базы не являются препятствием для достижения управленческих целей	2	
	d. Законодательно-нормативная база содействует достижению управленческих целей	3	
2. Правоприменительная практика	a. Невозможно обеспечить соблюдение соответствующих законов и норм	0	
	b. Существуют серьезные недостатки в применении законов и норм (неопытность штата, низкая эффективность охраны, проблемы с ведением судопроизводства)	1	
	c. Способность контролировать соблюдение законов и норм приемлемая, но имеют место некоторые недостатки	2	
	d. Способность контролировать соблюдение законов и норм — очень высокая	3	
3. Планирование	a. Менеджмент-план ООПТ отсутствует	0	
	b. Менеджмент-план находится в стадии подготовки или уже готов, но не реализуется	1	
	c. Утвержденный менеджмент-план существует, но выполняется лишь частично из-за недостаточного финансирования или других проблем	2	
	d. Утвержденный менеджмент-план существует и выполняется	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
Дополнительные баллы	e. Процесс планирования предоставляет землепользователям прилежащих участков и другим заинтересованным сторонам адекватные возможности влиять на развитие ООПТ	+1	
	f. Предусмотрены определенный порядок и сроки для периодического пересмотра менеджмент-плана	+1	
	g. Ежегодные рабочие планы и бюджеты основаны на положениях плана	+1	
4. Инвентаризация ресурсов	a. Информация о природных/культурных ресурсах территории скудна или полностью отсутствует и усилия для её получения недостаточны	0	
	b. Информация о природных/культурных ресурсах недостаточна для планирования/принятия решений, и усилия для её получения ограничены	1	
	c. Информация о природных/культурных ресурсах достаточна для планирования/принятия решений по ключевым вопросам или такая информация может быть быстро получена	2	
	d. Информация о природных/культурных ресурсах достаточна для планирования и принятия решений по всему спектру вопросов или по большей их части	3	
5. Управление ресурсами	a. Необходимые мероприятия по активному управлению природными и культурными ресурсами (например, противопожарные мероприятия, контроль численности диких животных, управление объектами культурного наследия) не намечены	0	
	b. Необходимые мероприятия по активному управлению природными и культурными ресурсами намечены, но не выполняются	1	
	c. Необходимые мероприятия по активному управлению природными и культурными ресурсами выполняются лишь частично	2	
	d. Необходимые мероприятия по активному управлению природными и культурными ресурсами полностью или в большей своей части выполняются	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
6. Текущее техническое обслуживание и ремонт	a. Обслуживание оборудования/зданий минимальное или отсутствует полностью	0	
	b. Обслуживание осуществляется только в тех случаях, когда оборудование/здания нуждаются в ремонте	1	
	c. Большая часть оборудования/зданий регулярно обслуживается	2	
	d. Всё оборудование/здания регулярно обслуживаются	3	
7. Отношения с соседними хозяйствующими субъектами	a. Нет контактов между менеджерами ООПТ и частными лицами/организациями, владеющими прилегающими территориями/акваториями или хозяйствующими на них	0	
	b. Ограниченные контакты между менеджерами ООПТ и частными лицами/организациями, владеющими прилегающими территориями или хозяйствующими на них	1	
	c. Между менеджерами ООПТ и соседями существуют регулярные контакты, но сотрудничество в достижении целей, представляющих взаимный интерес, ограничено	2	
	d. Между менеджерами ООПТ и соседями существуют регулярные контакты и полноценное сотрудничество в достижении целей, представляющих взаимный интерес	3	
Дополнительные баллы	e. Открытые и доверительные отношения между местным населением и ООПТ	+1	
	f. Выполняются программы по улучшению благосостояния местных жителей, не противоречащие задачам сохранения ресурсов ООПТ	+1	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
8.Экономические выгоды для местных жителей	a. Экономические выгоды от существования ООПТ для местных жителей незначительны или полностью отсутствуют	0	
	b. Существование ООПТ приносит местному населению некоторые экономические выгоды, но они имеют небольшое значение для экономики региона. В штате ООПТ нет сотрудников из числа местных жителей	1	
	c. Местные жители получают экономические выгоды, имеющие умеренное или большое значение для экономики региона, однако источник большинства этих выгод — деятельность за пределами ООПТ (например, расходы посетителей, направляющихся в парк)	2	
	d. ООПТ приносит большие экономические выгоды местному населению и значительная часть этих выгод поступает за счет деятельности на территории ООПТ (например, трудоустройство местных жителей, местные туроператоры и т.д.)	3	
9. Связи с общественностью	a. Связи между администрацией ООПТ и заинтересованными сторонами незначительны или полностью отсутствуют	0	
	b. Связи между администрацией ООПТ и заинтересованными сторонами есть, но от случая к случаю, и они не являются частью программы по связям с общественностью	1	
	c. Существует программа по связям с общественностью, но она выполняется только частично	2	
	d. Существует продуманная программа по связям с общественностью, и она полностью выполняется	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
10. Механизмы управления	a. Проблемы с организацией управления (например, составление бюджета, работа офиса, обучение персонала) значительно снижают эффективность менеджмента	0	
	b. Проблемы с организацией управления частично снижают эффективность менеджмента	1	
	c. Управление хорошо организовано и удовлетворяет основные потребности менеджеров	2	
	d. Работа менеджеров эффективно поддерживается отлично отлаженной системой управления	3	
Дополнительные баллы	e. Отлаженная система финансового планирования (составление годового бюджета ООПТ и своевременное пополнение его приходной части)	+1	
	f. Существуют адекватные системы финансового менеджмента и контроля, ведения отчетности и хранения информации	+1	
	d. Есть действующая программа подготовки персонала, направленная на повышение его квалификации и развитие потенциала	+1	
Дополнения для различных категорий ООПТ			
Категория I и II			
11. Контроль над доступом на территорию и природопользованием в пределах ООПТ	a. Организация охраны (патрули, система пропусков и т.д.) неэффективна в контроле допуска на территорию и природопользования в соответствии с природоохранным режимом	0	
	b. Система охраны лишь частично эффективна	1	
	c. Система охраны умеренно эффективна в поддержании надлежащего природоохранного режима	2	
	d. Система охраны в большей части или полностью эффективна в поддержании надлежащего природоохранного режима	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
Категории II, III, и V			
12. Местное население и/или традиционные землепользователи	a. Местное население и/или традиционные землепользователи имеют ограниченный доступ или не имеют никакого доступа к управленческим решениям	0	
	b. Местные жители и/или традиционные землепользователи имеют доступ к управленческим решениям, но прямо не вовлечены в принятие решений	1	
	c. Местные жители и/или традиционные землепользователи напрямую участвуют в принятии решений на части территории	2	
	d. Местные жители и/или традиционные землепользователи напрямую участвуют в принятии решений на всей территории	3	
Дополнительные баллы	e. Открытые доверительные отношения между местным населением и администрацией ООПТ	+1	
	f. Выполняются программы по улучшению благосостояния местного населения, не противоречащие природоохранному режиму ООПТ	+1	
	g. В отведенных местах организован неразрушительный сбор даров природы местными жителями	+1	
13. Предоставление услуг посетителям	a. При обслуживании посетителей не уделяется внимания возможностям посещения разных участков территории и разнообразию предоставляемых услуг	0	
	b. При обслуживании посетителей уделяется мало внимания возможностям посещения разных участков территории и разнообразию предоставляемых услуг	1	
	c. Посетителям предлагаются разные маршруты по территории и разнообразные услуги. Разработаны программы по улучшению обслуживания посетителей	2	
	d. Менеджмент обслуживания посетителей основывается на изучении их нужд и пожеланий. Выполняются программы по улучшению обслуживания посетителей	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
14. Качество обслуживания посетителей	a. Качество обслуживания посетителей крайне низкое (либо не соответствует потребностям большинства, либо таково, что посетители наносят серьёзный ущерб ресурсам ООПТ)		
	b. Качество обслуживания не соответствует большей части потребностей посетителей либо таково, что посетители наносят ущерб ресурсам ООПТ	1	
	c. Качество обслуживания посетителей соответствует текущему уровню посещаемости	2	
	d. Качество обслуживания посетителей очень высокое для текущего уровня посещаемости	3	
15. Коммерческий туризм	a. Между администрацией ООПТ и туроператорами, включающими ООПТ в свой турпродукт, контакт слабый или отсутствует	0	
	b. Есть контакт между администрацией ООПТ и туроператорами, но он касается только административных вопросов и правил посещения территории	1	
	c. Администрация ООПТ и туроператоры сотрудничают по отдельным вопросам улучшения обслуживания посетителей и сохранения ресурсов ООПТ	2	
	d. Налажено эффективное сотрудничество между администрацией ООПТ и туроператорами по улучшению обслуживания посетителей и сохранению ресурсов ООПТ	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
Категория IV			
16. Вмешательство человека	a. Мероприятия, необходимые для сохранения и поддержания ресурсов ООПТ, не определены	0	
	b. Уровень вмешательства человека, необходимый для сохранения и поддержания ресурсов ООПТ, известен, но не соблюдается	1	
	c. Уровень вмешательства человека, необходимый для сохранения и поддержания ресурсов ООПТ, известен, но выполняется не полностью	2	
	d. Управленческие мероприятия, необходимые для сохранения и поддержания ресурсов ООПТ, выполняются в полном объеме	3	
Категория V			
17. Регулирование природопользования	a. Механизм регулирования нежелательных форм природопользования не существует или является весьма неэффективным	0	
	b. Механизм регулирования нежелательных форм природопользования есть, но существуют большие проблемы, мешающие его применению	1	
	c. Механизм регулирования нежелательных форм природопользования существует, но есть некоторые проблемы, мешающие его использованию	2	
	d. Механизм регулирования нежелательных форм природопользования существует и эффективно используется	3	

Задачи	Критерии	Баллы	Комментарии (включая то, насколько решение данной проблемы находится за пределами контроля менеджера)
Категория VI			
18. Неразрушительные формы природопользования	a. Хозяйствование на ООПТ ведется такими способами, которые приводят к существенной деградации экологических ценностей территории	0	
	b. Хозяйствование на ООПТ ведется такими способами, что ценность ресурсов территории снижается	1	
	c. Хозяйствование на территории ООПТ ведется в значительной мере неразрушительными методами	2	
	d. Хозяйствование на территории ООПТ ведется только неразрушительными методами	3	
19. Вклад в развитие экономики региона и страны	a. Вклад деятельности ООПТ в развитие региона или страны минимален или полностью отсутствует	0	
	b. Деятельность ООПТ вносит свой вклад на местном уровне, но в региональном масштабе этот вклад незначителен	1	
	c. Деятельность ООПТ вносит важный вклад в развитие региона, но в масштабе страны этот вклад незначителен	2	
	d. Деятельность ООПТ вносит значительный вклад в развитие страны	3	

Литература

Abbot J. and Guijt, I. 1998. *Changing views on change: Participatory approaches to monitoring the environment*. The international Institute for Environment and Development (IIED), London, UK.

Alexander, M. and Rowell, T. 1999. Recent development in management planning and monitoring on protected sites in the United Kingdom. *Parks* 9(2): 50-55, IUCN, Gland Switzerland.

Bennett, A. 1999. *Linkages in the Landscape*. IUCN, Gland, Switzerland.

Briggs, D., Tantram, D. and Scott, P. 1996. *Improving information for management and decision making in national parks: The report of the PIMS development project.* Nene Centre for Research, Nene College of Higher Education, Northampton, UK.

Carey, C., Dudley, N. and Stolton, S. 2000. *Squandering Paradise: The importance and vulnerability of the world's protected areas.* WWF, Gland, Switzerland.

Centre for Coastal Management. 1993. *Monitoring the efficiency and effectiveness of the Wet Tropics Management Plan*. The University of New England-Northern Rivers, Lismore.

Chrome, F. 1995. *A Regional Monitoring Program for the Wet Tropics of Queensland World Heritage Area*. Wet Tropics Management Agency, Cairns, Australia.

Cifuentes, M. and Izurieta, A. 1999. *Evaluation of Protected Area Management Effectiveness: Analysis of Procedures and Outline for a Manual.* Paper Prepared for IUCN management Effectiveness Task Force meeting, The Broads Authority, UK, October 1999.

Countryside Commission 1991. *Landscape Change in the National Parks*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.

Courrau, J. 1999a. *Startegy for Monitoring the Management of Protected Areas in Central America*. PROARCA/CAPAS programme, The Nature Conservancy.

Corrau, J. 1999b. Monitoring protected area management in Central America: a regional approach. *Parks*, **9(2)**: 56–60.

Davey, A. 1998. *National System Planning for Protected Areas.* IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.

Deshler, W.O. 1982. *A systematic approach to effective management of protected areas.* in World National Parks Congress, Bali, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas.

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.

Environment and Development Group 1997, Institutional review of the Ghana Wildlife Department, Vols. 1 and 2. Unpublished report to the Government of Ghana, Environment and Development Group, Oxford, UK.

Edwards, R. 1991. *Fit for the future: report of the National Park Review Panel.* Countryside Commission. Cheltenham, UK.

Ferreira, L., Lemos de Sá, R., Buschbacher, R., Batmanian, G., Bensusan, N. and Costa, K., edited by Ana Claudia Barbosa and Ulisses Lacava 1999. Protected areas or Endangered Spaces? *WWF Report on the Degree of Implementation and Vulnerability of Brazilian Federal Conservation Areas.* WWF Brazil, Brasilia.

Green, M.J.B., Kanyamibwa, S. and Beltran, J. 1997. Monitoring biodiversity conservation in protected areas. in IBAMA/GTZ *International Workshop on the Biodiversity Protection Monitoring System in Conservation Units.*

Green, M.J.B. and Paine, J. 1997. *State of the World's Protected Areas at the End of the Twentieth Century.* Paper presented at the IUCN World Commission on protected areas Symposium "Protected Areas for the 21st Century: From Islands to Networks" Albany, Australia, 24th–29th November, 1997.

Grimmett, R.F. and Jones, T.A. 1989. *Important bird areas in Europe. Vol. 1.* ICBP Technical Publication No. 9. International Council for Bird Preservation, Cambridge, UK.

Hakizumvami, E. 2000. *Protected Areas Management Effectiveness Assessment for Central Africa.* IUCN/WWF Forest Innovations Project, Gland, Switzerland.

Heath, M.F. and Evans, M.I. (eds.) 2000. *Important Bird Areas in Europe: Priority Sites for Conservation* (2 vols). BirdLife, Cambridge, UK.

Hockings, M. 1998. Evaluating management of protected areas: integrating planning and evaluation. *Environmental Management* **22(3)**: 337–346.

Hockings, M. and Hobson, R. 2000. *Fraser Island World Heritage Area Monitoring and Management Effectiveness Project Report.* University of Queensland, Brisbane.

Hockings, M. and Phillips, A. 1999. *Parks* **9(2)**. IUCN, Gland, Switzerland.

IUCN 1998. 1997 *United Nations List of Protected Areas.* IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.

James, A.N. 1999. Institutional Constraints to Protected Area Funding. *Parks* **9(2)**: 15–26, IUCN, Gland, Switzerland.

James, A.N., Green, M.J.B. and Paine, J. 1997. Financial indicators and targets for protected areas. in Background paper for GBF6: *Dialogue on Biodiversity Indicators and Targets.* Unpublished draft for discussion only.

Jones, G. 2000. *Outcome-based evaluation of Management for protected areas — a methodology for incorporating evaluation into management plans.* Paper presented at WWF International Conference "Beyond the Trees", Bangkok, May 2000.

Kothari, A., Pande, P., Singh, S. and Variava, D. 1989. *Management on national Parks and Sanctuaries in India: A Status Report.* Environment Studies Division, Indian Institute of Public Administration, New Delhi.

McNeely, J. A., Harrison, J., and Dingwall, P. 1994. *Protecting nature: regional reviews of protected areas.* IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

MacKinnon, J. and MacKinnon, K. 1986. *Review of the Protected Areas System of the Indo-Malayan Realm.* IUCN, Gland, Switzerland.

Mason, R. 1997. Performance monitoring of programs to conserve biological diversity: a brief introduction with examples. *IBAMA/GTZ International Workshop on the Biodiversity Protection Monitoring System in Conservation Units.*

Meijers, E. 1986. Defining confusions — confusing definition. *Environmental Monitoring and Assessment* **7**: 157–159.

O'Faircheallaigh, C. and Ryan, B. 1992. *Program Evaluation and Performance Monitoring.* MacMillan, Melbourne, Australia.

Olson, D.M. and Dinerstein, E. 1997. The Global 200: A representative approach to conserving the Earth's distinctive ecoregions. WWF-US, Washington DC, USA.

Presber-James, S. 1997. An institutional approach to protected area management performance. in *Proceedings of the Conference on the Politics and Economics of Park Management*, 2–5th October, 1997, Bozeman, Montana.

Sanders, J.R. 1994. *The Program Evaluation Standards: how to assess evaluations of educational programs.* 2th Ed. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Silsbee, D.G. and Peterson, D.L. 1991. Designing and implementing comprehensive long-term inventory and monitoring programs for national parks system lands. United States Department of the Interior, National Park Service, natural Resource Report NPS/NRUW/NRR-91/04.

Stattersfield, A.J., Crosby, M.J., Long, A.J. and Wedge, D.C. 1998. *Endemic Bird Areas of the World: Priorities for Biodiversity Conservation.* BirdLife International, Cambridge, UK.

Sweatman, H. (Ed.) 1997. *Long-Term Monitoring of the Great Barrier Reef: Status Report Number 2.* Australian Institute of Marine Science, Townsville, Australia.

Task Force on Economic benefits of Protected Areas of the World Commission on Protected areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economic Service Unit of IUCN. 1998. *Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Area managers.* World Commission on Protected Areas Best Practice Protected Area Guidelines No. 2, IUCN, Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.

Thorsell, J.W. 1982. Evaluating effective management in protected areas: An application to Arusha national Parks, Tanzania. in *World National Parks Congress, Bali*, IUCN Commission on National Parks and Protected Areas.

WCMC 1996. *Assessing Biodiversity Status and Sustainability.* World Conservation Press, Cambridge, UK.

World Wide Fund for nature and the Department of Environment and Conservation 1992. *Papua New Guinea Protected Areas Programme, PART A: Review of the management and status of protected areas: Draft July 1992.* World Wide Fund for Nature and the Department of Environment and Conservation, Papua New Guinea.

Адреса для контактов

WCPA — Всемирная комиссия по охраняемым территориям МСОП	IUCN Programme on Protected Areas IUCN — The World Conservation Union Rue Mauverney 28, CH-1196 Gland Switzerland e-mail: das@hq.iucn.org
Отдел публикаций МСОП	IUCN Publication Services Unit 219c Huntingdon Road, Cambridge, CB3 0DL, UK e-mail: http://www.iucn.org
Кардиффский университет	Head of the Department Department of City and Regional Planning Cardiff University Glamorgan Building King Edward VIIth Avenue Cardiff, CF10 3WA, Wales, UK Тел. + 44 290 874022 Факс: + 44290 874845 http://www.cf.ac.uk
Всемирный центр природоохранного мониторинга WCMC-UNEP	Information Office, UNEP-WCMC 219 Huntingdon Road Cambridge, CB3 0DL, UK e-mail: hockings@uqg.edu.au
Marc Hockings	Senior Lecturer School of Natural & Rural Systems Management University of Queensland e-mail: hockings@uqg.edu.au
Представительство МСОП для России и СНГ	123182 Москва ул. Маршала Василевского, 17 Тел. (095) 190-46-55 / 70-77 Факс (095) 490-58-18 http://www/iucn/ru

Список использованных сокращений

IUCN/МСОП	Всемирный союз охраны природы
WWF	Всемирный фонд дикой природы
WCMC	Всемирный центр природоохранного мониторинга
WCPA	Всемирная комиссия по особо охраняемым природным территориям
ОПТ	Охраняемые природные территории
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры