

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОУ ВПО «ВОЛОГОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

ВЕСТНИК НСО

**СЕРИЯ
ФИЗИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И
ЕСТЕСТВЕННОНАУЧНЫЕ ДИСЦИПЛИНЫ**

ВЫПУСК VII

1421168

**ВОЛОГДА
2009**

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ООПТ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Научный руководитель – доцент Н.К. Максимова

Во многих странах мира разработан широкий круг программ по повышению эффективности управления ООПТ (особо охраняемыми природными территориями). Все они являются важным фактором в усилиях стран по сохранению биоразнообразия и содействию устойчивому развитию.

Всмирная комиссия по охраняемым территориям (WCPA), которая является одной из шести комиссий Международного союза охраны природы (МСОП), определяет «охраняемую территорию» как «участок земли и/или моря, специально предназначенный для сохранения и поддержания биологического разнообразия, природных и связанных с ним культурных ресурсов, природоохранный режим на котором обеспечивается законодательными и иными эффективными средствами».

В Европе, по Международным стандартам в законодательных актах, при определении понятия ООПТ учитываются 3 критерия: ценность территории; режим природопользования, а также управление созданной ООПТ. В российском федеральном и региональном законодательстве в понятие ООПТ включены лишь два первых критерия и не упоминается управление, которое контролирует и обеспечивает соблюдение режимов природопользования и охрану ценных местообитаний.

Многие особо охраняемые природные территории во всем мире не достигают целей, для которых они были учреждены. Одним из следствий этого явилось осознание необходимости повышения эффективности управления ООПТ. Оценка эффективности управления – инструмент, с помощью которого можно значительно улучшить состояние ООПТ и реализовать соблюдение режимов природопользования. Таким образом, создание функционирующей сети ООПТ включает три этапа: проектирование и создание ООПТ определенных категорий на ценных территориях; создание структур управления ООПТ (штаты, ресурсное обеспечение, долгосрочные и кратко-

срочные менеджмент-планы); мониторинг угроз ООПТ и адаптация природоохранной деятельности по устранению выявленных угроз.

К сожалению, в России полный трехэтапный процесс создания ООПТ выполняется только для федеральных территорий. В Вологодской области при создании сети региональных особо охраняемых природных территорий осуществлен только первый этап. Для охраны ландшафтного и биологического разнообразия региона, в условиях отсутствия управляющей региональными ООПТ структуры, наиболее актуально проведение анализа угроз созданным ООПТ с ценными и типичными для бореальных ландшафтов местообитаниями. Основой для реализации режимов природопользования является создание механизмов эффективного управления всеми ООПТ в Вологодской области, что позволит внести огромный вклад в сохранение уникальных участков природы не только на территории области, но и во всем мире.

В России до сих пор не ведутся работы по выявлению проблем в управлении ООПТ, и только для региональных ООПТ некоторых регионов в соответствии с международными стандартами проведена оценка управления региональными территориями. Для Северо-Запада – только для Ленинградской области. В Вологодской области данные исследования проведены впервые.

Современная сеть ООПТ Вологодской области включает 172 объекта общей площадью 437,1 тыс. га (из них – 2 федерального, 159 – регионального и 11 – местного значения). В целом 172 ООПТ занимают 3% от площади области, что в 2,6 раза меньше среднего показателя по Северо-Западу России.

Оценку эффективности управления региональными ООПТ Вологодской области рекомендуется проводить по следующим этапам: анализ структуры органов управления ООПТ и нормативно-правовой базы; оценка эффективности управления региональными ООПТ по методу WCPA (заполнение анкеты-вопросника); апробация метода WCPA на примере любой ООПТ области; оценка репрезентативности ООПТ в ландшафтных и административных районах Вологодской области; анализ резервируемых территорий и определение общих и частных рекомендаций по резервированию в области.

Организация ООПТ тесно связана с изменением управления и сменой нормативно-правовой базы природоохранной деятельности в России и регионах.

Для того чтобы оценить эффективность управления ООПТ, был проведен структурный анализ органов управления ООПТ с разграничением их полномочий на федеральном и региональном уровнях и рассмотрены противоречия в нормативно-правовом обеспечении существующей системы ООПТ. На основе проведенного анализа были сформулированы следующие проблемы в управлении ООПТ федерального и регионального уровней.

На федеральном уровне: отсутствие в МПР РФ специализированной структуры по управлению ООПТ; финансирование системы ООПТ по остаточному принципу; отсутствие взаимодействия федеральных ООПТ с региональными; противоречия в природоохранном законодательстве (несоответствие нормативно-правовых актов об ООПТ Земельному, Лесному и др. законодательствам).

На региональном уровне: отсутствие в большинстве регионов специализированных структур управления ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями; отсутствие учета ООПТ и (или) режима природопользования в документах территориального планирования, материалах лесоустройства, разрабатываемых лесных планах, лесохозяйственных регламентах; сложность создания региональных ООПТ.

На основе проведенной в работе оценки эффективности управления ООПТ с помощью метода WCPA можно выделить ряд общих проблем для региональных ООПТ Вологодской области, таких как: отсутствие в нормативных актах описания границ ООПТ; отсутствие аншлагов с обозначением границ охраняемой территории и наименованием организации, в чьем ведении она находится; отсутствие данных об ООПТ в государственном учете земель (кадастровая палата, Роснедвижимость); земли, на которых расположены ООПТ областного значения, не переведены в категорию земель ООПТ; отсутствие Положений о режиме природопользования на территории ООПТ (разработано всего 39 Положений); слабая финансовая поддержка ООПТ; проблема организации управления и охраны ООПТ.

Сравнение численности инспекторов по ООПТ на Северо-Западе России

№	Критерий оценки	Региональные ООПТ Северо-Запада России (среднее значение на 1 область)	Региональные ООПТ Вологодской области
1	Площадь ООПТ (% от территории области)	8	3,0
2	Количество ООПТ на 1 инспектора (объект / 1 чел.)	1,5	79,0
3	Площадь ООПТ на 1 инспектора (тыс. га / 1 чел.)	17,4	118,76

Из таблицы 1 [1] видно, что площадь ООПТ от площади Вологодской области ниже среднего показателя по Северо-Западу России, следовательно, необходимо расширять сеть ООПТ области. Но данная задача становится невыполнимой, если численность управляющего персонала недостаточна. В Вологодской области вопросами ООПТ занимается Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды, в котором только два человека – специалисты в этой области, и те работают в отделе управления отходами. То есть в Вологодской области отсутствует специализированное учреждение по управлению ООПТ – дирекция (положительные примеры: в Архангельской области в штате дирекции 30 человек; в Санкт-Петербурге на 6 ООПТ приходится 10 человек).

В данной работе для оценки эффективности управления ООПТ Вологодской области впервые был применен метод, разработанный и предложенный Всемирной Комиссией по охраняемым территориям (WCPA) МСОП, на основе которого были выполнены анкеты по управлению и оценке угроз для ООПТ Вологодской области (частично), одной ООПТ Вологодского района (полностью).

Метод мониторинга эффективности управления ООПТ (МЕТТ) является одним из инструментов оценки эффективности управления, построенных на основе схемы WCPA. МЕТТ состоит из двух основных частей: общих сведений об ООПТ и анкеты-вопросника, состоящей из 30 вопросов. Анкета-вопросник непосредственно

предназначена для определения существующей управленческой ситуации на ООПТ. В контексте проводимой оценки под управлением ООПТ понимается широкий круг вопросов, включая управление природными процессами, комплексами и видами, управление персоналом, финансовый менеджмент, организацию практической охраны ООПТ, управление рекреационными потоками и работу с посетителями, создание рекреационной и иной необходимой инфраструктуры, организацию эколого-просветительской деятельности, организацию проведения научных исследований, сотрудничество с различными заинтересованными сторонами [2].

Различные аспекты этой деятельности рассматриваются в разных вопросах анкеты. После заполнения предложенных анкет производятся подсчеты баллов, набранных ООПТ, определяются степень уязвимости, уровень управленческой ситуации данной территории и предлагаются дальнейшие шаги по улучшению ситуации.

Для формирования репрезентативной сети ООПТ необходимо осуществлять создание ООПТ, например за счет резервирования ценных природных участков не только в рамках административных районов, но и с учетом ландшафтной структуры области. К 2009 г. предложено зарезервировать 399 участков земли. Площадь ООПТ области с учетом резервируемых территорий увеличится с 3,0 до 8,6% от площади Вологодской области. Больше всего в области предложены к резервированию территории с незначительной площадью. Более 50% резервированных земель составляют территории от 1 до 4 тыс. га. За счет этого увеличивается количество ООПТ, но при этом снижается эффективность их управления в отличие от территорий меньшего набора, но большей площади.

В результате проведения оценки эффективности управления ООПТ можно предложить следующие меры по оптимизации управления региональными ООПТ: необходимо создавать в регионах действующие структуры по управлению региональными ООПТ, наделенные соответствующими полномочиями; требуется привлекать активных людей на местах, максимально обращать внимание властей, прокуратуры и общественности (через СМИ) к проблемам ООПТ регионов; целесообразно включать ООПТ в Лесные планы и лесохозяйственные регламенты, а также разрабатываемые схемы территориального планирования существующих и проектируемых

ООПТ; необходимо увеличение финансирования ООПТ за счет стабилизации необходимых средств бюджетного фонда и привлечения средств сторонних организаций на основе заключения договоров; большое значение имеет проведение НИР, позволяющих определить современное состояние существующих ООПТ, а также проанализировать хозяйственное использование территории и выявить существующую и потенциальную опасность антропогенного воздействия.

Литература

1. Информация о ходе выполнения поручения от 27.01.2008 о предотвращении застройки наиболее ценных природных участков. – Вологда: Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды области, 2008.
2. www.iucn.org/themes/wcra. Интернет-сайт Всемирной комиссии по охраняемым территориям.