

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по оценке первой фазы Проекта ПРООН/ГЭФ:
«Демонстрация устойчивого сохранения биоразнообразия на
примере четырех охраняемых территорий Камчатской области
Российской Федерации»

Эксперты по оценке первой фазы Проекта ПРООН-ГЭФ:

Дэвид Ваусдэн

Специалист по разработке и оценке проектов ГЭФ,
специалист по биоразнообразию и международным водам

Галина Фет

Специалист по международным проектам
сохранения биоразнообразия и картирования

14 мая 2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	4
1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА.....	6
ТАБЛИЦА 1: СОСТОЯНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧ СОГЛАСНО ИЗМЕРИМЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ.....	12
ТАБЛИЦА 2. ОБОБЩЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ДОСТИЖЕНИЙ ПРОЕКТА	16
2. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ (ЦЕЛЬ И МЕТОДЫ).....	17
3. ХАРАКТЕРИСТИКА И «ЛАНДШАФТ» ПРОЕКТА	20
3.1. <i>ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ.....</i>	20
3.2. <i>ЦЕЛЬ ПРОЕКТА</i>	20
3.3. <i>ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА – ФАКТОРЫ, УГРОЖАЮЩИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЮ, И ВЫЗЫВАЮЩИЕ ИХ ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ.....</i>	21
3.4. <i>ЗАДАЧИ</i>	22
3.5. <i>МЕНЕДЖМЕНТ ПРОЕКТА</i>	22
3.6. <i>ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И БЕНЕФИЦИАРЫ.....</i>	22
3.7. <i>КОНТЕКСТ ГЭФ.....</i>	24
3.8. <i>«ЛАНДШАФТ» ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ ПРОЕКТА.....</i>	25
4. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ	26
4.1. <i>ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТА.....</i>	26
4.1.1. <i>Определение целей</i>	26
4.1.2. <i>Задачи и мероприятия</i>	27
<i>Задача 1: «Улучшение управленческих возможностей охраняемых территорий»</i>	27
<i>Задача 2: «Предоставление информации по биоразнообразию и ее использование для менеджмента».....</i>	37
<i>Задача 3: «Создание устойчивых механизмов финансирования»</i>	43
<i>Задача 4: «Усиление нормативно-правовой базы охраняемых территорий»</i>	47
<i>Задача 5: «Усиление просветительской работы и увеличение информированности населения о ценности сохранения биоразнообразия».....</i>	51
<i>Задача 6: «Создание альтернативных источников существования и охраны природы на базе местных общин».....</i>	56
4.1.3. <i>Как осуществляется разработка подходов к разрешению проблем, связанных с угрожающими факторами и вызывающими их причинами? ..</i>	66
4.1.4. <i>Глобальные и национальные бенефиты</i>	70
4.1.5. <i>Участие заинтересованных сторон и вовлечение местного населения</i>	72
4.1.6. <i>Создание потенциала.....</i>	79
4.1.7. <i>Нормативно-правовая реформа</i>	80
4.1.8. <i>Воспроизводимость</i>	81
4.1.7. <i>Факторы риска и устойчивость</i>	82
4.2. <i>МЕНЕДЖМЕНТ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА.....</i>	83

4.2.1	Дизайн и планирование Проекта.....	83
4.2.2	Менеджмент Проекта	87
4.2.3	Осуществление и реализация Проекта	88
4.2.4	Участие страны	89
4.2.5	План работ и бюджет (включая эффективность затрат).....	90
4.2.6	Мониторинг и оценка	91
4.3	<i>ОБЩИЙ ВКЛАД ПРОЕКТА</i>	94
4.3.1	Достигнутые цели	94
4.3.2	Ограничения	95
5.	ВЫВОДЫ ПО ОЦЕНКЕ ПЕРВОЙ ФАЗЫ ПРОЕКТА.	96
5.1.1.	Выполнение мероприятий Проекта	96
5.1.2.	Реализация Проекта	99
5.1.3	Общий вклад Проекта	101
6.	РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПОДДЕРЖКИ	102
7.	ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И ХОРОШАЯ ПРАКТИКА, ПРИМЕНИМЫЕ К АНАЛОГИЧНЫМ ПРОЕКТАМ ГЭФ ПО БИОРАЗНООБРАЗИЮ	107

ВВЕДЕНИЕ

Эксперты по оценке хотели бы выразить свою благодарность всей группе Проекта ПРООН ГЭФ, включая все рабочие группы, и особенно менеджеру Проекта за его помощь и активное содействие, благодаря которым удалось провести данную оценку за очень короткий срок. Кроме того, мы хотели бы поблагодарить Директора природных парков Камчатки за то, что он поделился с нами своими откровенными и открытыми мнениями по затронутым проблемам, персонал и научных сотрудников Кроноцкого биосферного заповедника и Камчатского филиала Тихоокеанского института географии, а также представителей местных НПО (в особенности тех лиц из Лиги независимых экспертов, которые непосредственно участвовали в работах по Проекту с его первых дней).

Мы особенно благодарны местной администрации Быстринского района за активное участие в обсуждениях и обмен информацией, а также за предоставленную нам возможность встретиться с местными получателями грантов и кредитов. Мы хотели бы выразить свою благодарность также работникам ФПМСБ за их помощь и подробное объяснение процесса рассмотрения, отбора и распределения финансовой поддержки.

Мы также благодарим партнеров Проекта, в особенности представителей СИДА и МСОП, которые поделились с экспертами своим опытом и оказали существенную помощь в процессе оценки работы Проекта.

Мы хотим поблагодарить сотрудников ПРООН-ГЭФ и экологического отдела представительства ПРООН в Москве, и лично представителя ПРООН в Российской Федерации за их участие и вклад в работу.

Наконец, мы хотим поблагодарить Национального директора Проекта и Заместителя департамента особо охраняемых природных территорий Министерства природных ресурсов (Москва), а также сотрудников этого департамента за их участие. Их неизменная заинтересованность в этом Проекте в условиях значительной административной перестройки является маяком надежды для политической устойчивости.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КОА	Администрация Камчатской области
БПП	Быстринский природный парк
ВБ	Всемирный Банк
ВВФ	Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы (WWF)
ГИС	Географические информационные системы (GIS)
Госкомкамчатэкология	Камчатский областной комитет по экологии и охране окружающей среды (ныне Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР РФ по Камчатской области и КАО)
Госкомэкология	Государственный комитет по экологии и охране окружающей среды Российской Федерации
ГЭФ	Глобальный Экологический Фонд (GEF)
ДППК	Дирекция природных парков Камчатки
ЭСРИ	Исследовательский институт окружающей среды (ESRI)
ИСАР	Инициатива социальных действий и возрождения в Евразии (ISAR)
КамчатНИРО	Камчатский научно-исследовательский институт рыболовства и океанографии
Камчатрыбвод	Камчатское бассейновое управление по рыболовству, охране и воспроизводству рыбных ресурсов (Севострыбвод)
КАО	Корякский Автономный Округ
КБР	Конвенция по биологическому разнообразию
КБФ	Каунтерпарт Бизнес Фонд (Хабаровск)
КГБЗ	Кроноцкий государственный биосферный заповедник
КИЭП	Камчатский институт экологии и природопользования (ныне Камчатский филиал Тихоокеанского института географии ДВО РАН)
КЛиНЭ	Камчатская лига независимых экспертов
КПР	Комитет по природным ресурсам Камчатской области и КАО
КОУОХ	Камчатское областное управление охотничьего хозяйства
КФПОТ	Камчатский Фонд поддержки охраняемых территорий
КФТИГ ДВО РАН	Камчатский филиал Тихоокеанского института географии Дальневосточного отделения Российской Академии Наук
МиО	Мониторинг и оценка
МПР	Министерство природных ресурсов
МСОП	Международный Союз Охраны Природы (IUCN)
НДПЛ	Недревесные продукты леса, дикоросы
НПО	Неправительственная организация
ОВН	Объект Всемирного Наследия (WHS)
ООПТ	Особо охраняемая природная территория (РА)
ОСДП	Общество сохранения дикой природы (WCS)
ПЕРК	Тихоокеанский Центр охраны окружающей среды (PERC) (Калифорния, США)
ПКА	Полуколичественный анализ

ППН	Природный парк Налычево
ПРООН	Программа Развития Организации Объединенных Наций (UNDP)
ПРФ	Правительство Российской Федерации
СИДА	Канадское Агентство Международного Развития (CIDA)
СТАП-ГЭФ	Научно-технический консультативный совет Глобального экологического фонда
СУ	Страны-участники, входящие в структуру ПРООН
ТЕСЕРА	Тесера Системс, Инк. (Канада)
ТЭЗ	Традиционные экологические знания, традиционное природопользование
ФМУР	Фонд Гордона и Бетти Мур
ФПМСБ	Фонд поддержки малого и среднего бизнеса
ФПП Б	Фаза подготовки Проекта, Блок Б (ГЭФ)
ЦОДП	Центр охраны дикой природы (Москва)
ЮКЗ	Южно-Камчатский заказник
ЮНЕСКО	Организация по образованию и культуре ООН

1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Проект ПРООН-ГЭФ «Демонстрация устойчивого сохранения биоразнообразия на примере четырех охраняемых территорий Камчатской области Российской Федерации» в настоящее время приближается к завершению своей первой фазы сроком 24 месяца. За это небольшое время в ходе выполнения Проекта был продемонстрирован ряд значительных успехов и достижений.

В данном Заключении, результаты по каждой из задач Проекта рассматриваются отдельно. Оценка результатов по каждой из задач сначала обобщается путем определения исходных показателей структурно-логической схемы Проекта, а затем путем обсуждения измеримых достижений по каждому из этих показателей. Затем приводятся результаты метода полуколичественного анализа (ПКА), с помощью которого были оценены достижения по каждому мероприятию. Вслед за этим дается разъяснение выведенного балла ПКА для каждой задачи и мероприятия. Затем следует обсуждение по каждой задаче, где приводятся дальнейшие подробности, обсуждается реакция заинтересованных сторон, а также определяются пункты, по которым существуют какие-либо проблемы или нет удовлетворительных достижений. Используя пятибалльную шкалу ПКА для оценки задач поставленных перед Проектом и их выполнения, согласно критериям для выполнения проектов ГЭФ, эксперты считают, что проект в целом может быть оценен в **3,54** балла по шкале ПКА, что соответствует градации «**Впечатляющие достижения**». В приведенной ниже Таблице 1 дается состояние выполнения каждой задачи Проекта, оцененное с применением измеримых показателей согласно структурно-логической схеме Проекта. В приведенной ниже Таблице 2 даются общие баллы (по шкале ПКА) выполнения достигнутого по каждой из целей проекта. Данные, приведенные в этих двух таблицах, дают отчетливую картину «контрольных точек», которые были определены в тексте Проекта, и уровень достижений в пределах этих «контрольных точек».

Результаты оценки подытожены ниже в разделах «Задачи Проекта», «Выполнение Проекта» и «Менеджмент и реализация Проекта».

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

«Улучшение управленческих возможностей охраняемых территорий» было достигнуто путем разработки менеджмент-планов и оперативных планов; были созданы новые офисы (или обновлены прежние), охранные посты и кордоны; возросло число сотрудников ООПТ. В настоящее время завершаются работы по оценке возможностей развития туризма. Еще предстоит большая работа по разрешению проблем связанных с загрязнением на ООПТ. Остро ощущается недостаток кадров; для решения этих вопросов предпринимаются активные усилия на федеральном и региональном уровнях, как со стороны Проекта, так и со стороны государственных органов.

«Предоставление информации по биоразнообразию и ее использование для менеджмента». Работы по этому разделу значительно продвинулись; были собраны и обобщены исторические и современные данные по состоянию биоразнообразия; был

разработан стандартный формат базы данных. В настоящее время определяются ключевые пробелы в информации с целью определения направлений дальнейших исследований, необходимых для обоснованного принятия решений.

«Создание устойчивых механизмов финансирования». При выполнении мероприятий по этому разделу исполнители столкнулись с большим числом трудностей. На данный момент капитализация механизмов финансирования еще не достигнута. Причины этого анализируются в основном тексте при обсуждении выполнения данной задачи. Ответная реакция донорских организаций была недостаточно активной; вероятно, необходимо приложить больше усилий по привлечению финансирования из других источников. Таким образом, идет переориентировка Проекта в этой области на интересы частного сектора; в дополнение к проводимым финансовым мероприятиям будут рассмотрены и предложены новые, передовые подходы. Положительным результатом является то, что в ходе выполнения Проекта уже создан ряд надежных партнерств, которые способствуют достижению Проектом устойчивого функционирования. В данном документе обсуждаются различные причины того, почему Проектом было принято решение не начинать капитализацию Трастового фонда до того, как будет иметься четкая картина уровней дальнейшего финансирования во время следующей фазы. В документе также перечислены смягчающие обстоятельства, относящиеся к очевидным пробелам в достижении результатов по данной задаче (а именно: недостаточная поддержка со стороны региональной администрации, неожиданное перераспределение административной ответственности на уровне федерального Министерства, непрактичное разделение Трастовых фондов для данного Проекта и для проекта по охране лососевых).

Заложена хорошая основа в плане **«Оценки и улучшения нормативно-правовой базы ООПТ»**. Были определены и тщательно проанализированы различные стратегии, законодательство и нормативы, относящиеся к охране биоразнообразия. Был предложен ряд рекомендаций на региональном уровне. В данный момент необходима консолидация этих усилий в рамках Проекта для того, чтобы своевременно подать в соответствующие инстанции четко определенный, формализованный перечень предложений нормативно-правовых изменений и реформ (необходимых для выполнения задач Проекта). Такой перечень послужит «дорожной картой» для следующей фазы Проекта, во время которой, усилия будут сконцентрированы на практическом внедрении этих реформ в практику.

В рамках Проекта несомненно достигнуто много для **«Усиления просветительской работы и увеличения информированности населения о ценности сохранения биоразнообразия»**. Со стороны средств массовой информации, школ и местного населения создано понимание взаимосвязи между природными парками, биоразнообразием, охраной природных ресурсов и качеством жизненного уровня людей (и поддержания их существования в целом). Местное население увидело и оценило реальные действия, а не просто слова, относящиеся к участию в работе парков. Деятельность в рамках программ по увеличению информированности населения ведется очень активно, но можно «сфокусировать» их еще лучше в целях усиления взаимосвязи между задачами Проекта и мероприятиями, направленными на улучшение жизни населения.

По разделу «Создание альтернативных источников существования и охрана природы на базе местных общин» имеются весьма впечатляющие и чрезвычайно успешные достижения. Финансирование бизнесов малого и среднего масштаба и предоставление микрокредитов значительно изменили жизнь населения; население в значительной степени видит эти изменения как непосредственный результат мероприятий в рамках Проекта. Необходимы конкретные действия, чтобы больше привлекать население к процессу управления ООПТ, даже если вначале это будет только участие в решении таких общих проблем, как обустройство и поддержание ООПТ или контроль за туристской деятельностью. Более того, необходимо установить взаимосвязь между улучшением уровня жизни и улучшения охраны биоразнообразия путем использования более сфокусированного и измеримого набора показателей по сравнению с существующим в данное время.

ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТА

В целом, выполнение Проекта протекает на высоком уровне, особенно впечатляют как исключительно активное участие заинтересованных сторон, так и вовлечение местного населения, значительные успехи в подготовке кадров, высокий уровень воспроизводимости результатов Проекта, и большие возможности для извлечения как глобальных, так и национальных бенефитов.

В ходе настоящей оценки были определены некоторые проблемы, **относящиеся к факторам угрозы биоразнообразию и вызывающим их причинам**. Первая проблема относится к продолжающимся и планируемым мероприятиям по добыче полезных ископаемых вблизи или в пределах территории Быстринского природного парка, что по-прежнему вызывает серьезное беспокойство заинтересованных сторон. В менеджмент-планах парков высказываемая озабоченность по данному вопросу. Вторая проблема состоит в том, что значительные административные изменения на уровне федерального Министерства привели к сосредоточению усилий на эксплуатации природных ресурсов и к снижению приоритетов, относящихся к их устойчивому менеджменту. Эта проблема обсуждается в рекомендациях, приведенных в настоящем Заключении. Третьей проблемой является браконьерство. Браконьерство, которое ведется местным населением с целью добычи пропитания, обсуждается и решается в рамках Проекта путем мероприятий, нацеленных на поиск альтернативных источников заработка. В то же время организованное браконьерство, которое ведется привилегированными группами состоятельных людей, не находится в настоящее время в компетенции Проекта; борьба с таким браконьерством может быть предпринята только с участием федеральных органов. Для решения этой проблемы рекомендуется направить ряд мероприятий Проекта на то, чтобы способствовать этому на федеральном уровне. Для проведения мероприятий по любой последующей фазе проекта необходимо будет иметь более конкретный и целенаправленный перечень причин, угрожающих биоразнообразию.

Что касается **глобальных и национальных бенефитов**, было достигнуто усиление российских ООПТ, а также увеличилось количество переданной информации и усвоенного опыта. В глобальном отношении Проект выполняет свои цели. Как на

глобальном, так и на национальном уровне, определяющим фактором для успеха или неуспеха Проекта будет являться его устойчивость.

Участие заинтересованных сторон и вовлечение местного населения находились на уровне который можно ставить в пример, как на стадии планирования, так и при реализации Проекта. Проект постоянно пользовался высокой степенью поддержки среди всех заинтересованных сторон. В тексте оценки перечисляются некоторые второстепенные проблемы. Особенно большого успеха Проект достиг на территории Быстринского природного парка, где вопросы охраны биоразнообразия наибольшим образом перекрываются с интересами и проблемами местного населения. Активную поддержку Проекта проявляет как местная районная администрация, так и население, которое осознает огромные долгосрочные бенефиты, которые могут быть извлечены в результате самого существованием парка и при более устойчивом менеджменте его природных ресурсов и биоразнообразия.

Создание потенциала было достигнуто путем непосредственного вклада в усиление работы Природных парков, как их физического обустройства, так и с помощью проведения подготовки кадров. В настоящем Заключении перечислен ряд слабых пунктов, которые можно улучшить, в том числе провести специализированное обучение сотрудников Проекта и более успешное обучение старшего персонала менеджмента парков. Проект намеревается определить дальнейшую необходимость в обучении в течение последующей фазы проекта.

В области **нормативно-правовой реформы** имеется частичный прогресс. Подобные реформы и изменение труднодостижимы в контексте новых экономических и политических изменений в России. Оценка содержит некоторые рекомендации по улучшению и дальнейшему развитию этого процесса.

Воспроизводимость достижений и уроков данного Проекта будет представлять ценность прежде всего для системы ООПТ Российской Федерации. Четкими примерами этого являются достижения Проекта в выполнении задачи по созданию альтернативных источников существования, а также создание эффективной и совместимой с международными стандартами базы данных по биоразнообразию.

Факторы риска и устойчивость могут вызывать озабоченность, хотя на экспертов произвела большое впечатление способность группы менеджмента Проекта реагировать на возникающие новые факторы риска и угрозы устойчивости Проекта. Многое будет зависеть от планирования новой фазы Проекта; его первая фаза продолжалась всего лишь 20 месяцев, и представляется затруднительным оценить прочность заложенной к настоящему времени основы. В тексте обсуждаются возможности для усиления устойчивости, в особенности путем переноса ряда мероприятий на федеральный уровень в течение любой из последующих фаз Проекта.

МЕНЕДЖМЕНТ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА

В целом, **дизайн и планирование** Проекта были хорошо продуманы. Это отражается в высоком качестве результатов, достигнутых всего лишь за 20 месяцев периода реализации проекта. Основную роль в дизайне проекта, позволившем добиться таких хороших результатов, сыграли создание сильных партнерств и консультации с заинтересованными сторонами (с соблюдением прозрачности). В настоящем Заключении приводятся некоторые критические замечания, из которых можно извлечь хорошие уроки для дальнейшей разработки Проекта (эти замечания отражены как в разделе «Рекомендации», так и в разделе «Извлеченные уроки и хорошая практика». Сюда относятся: необходимость употребления более упрощенной терминологии в тексте Проекта; использование более стандартной терминологии, принятой организациями-исполнителями ГЭФ; более реалистичные сроки получения планируемых результатов для каждой задачи и мероприятий с учетом ограничений в предоставленном финансировании; а также необходимо наличие более конкретных и измеримых показателей (хотя их применение в любом случае затруднено при фазовом подходе). Все заинтересованные стороны оказали поддержку группе **менеджмента Проекта** и были о ней высокого мнения. Четыре рабочие группы, созданные согласно соответствующим задачам Проекта, выработали хорошую стратегию для достижения своих целей. В целом, менеджмент Проекта продемонстрировал динамический и логичный подход к наиболее эффективному выполнению Проекта в условиях довольно серьезных ограничений бюджета и времени.

В ходе **осуществления и реализации проекта** также был продемонстрирован высокий уровень успешного взаимодействия и взаимной поддержки между командой Проекта на Камчатке, организацией-исполнителем в Москве и различными другими партнерами Проекта. Обмен информацией осуществлялся эффективно; помощь и консультации предоставлялись своевременно и на высоком профессиональном уровне.

Участие страны в Проекте достаточно хорошо представлено на федеральном уровне, с сильной поддержкой со стороны национального директора Проекта. В настоящем Заключении определены новые трудности, возникшие в результате значительных перестановок в Министерстве и изменений в административной ответственности. Даются рекомендации, которые могут помочь решению вопросов, возникших в связи с этими перестановками и дальнейшему усилению участия страны в Проекте.

Реализация проекта следует намеченным **плану работ и бюджету**. Некоторые затруднения возникли на первых этапах при попытках строго следовать плану работ без введения в него поправок там, где это было необходимо. Эти затруднения были разрешены путем вмешательства на уровне Координационного комитета. Одна из самых серьезных проблем вызывающих озабоченность, на которую указывают эксперты – это резкое сокращение бюджета Проекта, которое произошло на стадии его утверждения, без каких-либо существенных изменений в запланированных задачах или мероприятиях Проекта. Эта влияет на потенциальную способность Проектной команды к выполнению Проекта в условиях ограничений как времени, так и в средствах.

Необходимые требования по **мониторингу и оценке** были включены в текст Проекта и успешно соблюдались при его реализации. Некоторые проблемы возникли на первых этапах реализации Проекта, но они были разрешены путем консультаций с организацией-исполнителем и Координационным комитетом. Эксперты проанализировали Отчет о выполнении Проекта, датированный июнем 2003 г. и считают, что в нем адекватно отражены состояние выполнения Проекта и проблемы, существовавшие к этому времени.

Таким образом, в процессе реализации Проекта, в целом, продемонстрированы как хорошие изначальные дизайн и планирование Проекта, так и отличный уровень менеджмента Проекта. В целом осуществление и реализация Проекта отвечают высоким стандартам и включает эффективные механизмы мониторинга и оценки.

В данный момент все еще сохраняется некоторая озабоченность по поводу значительного сокращения бюджета Проекта в самом его начале, и по разделению Проекта на фазы. Предполагается, что эти проблемы будут разрешены при планировании следующей фазы. Некоторый риск и проблемы с устойчивостью результатов еще существуют, но это и не удивительно, так как Проект оценивается всего через 20 месяцев после начала его реализации. Разбивка данного Проекта на фазы затрудняет применение более конкретных критериев успеха и определение того, насколько улучшилась охрана биоразнообразия. Это происходит вследствие того, что первая фаза Проекта (которая оценивается в настоящем документе) планировалась как период сбора фоновой информации – как о биоразнообразии, так и о социо-экономическом состоянии региона, в то время как следующая фаза Проекта должны включать разработку и реализацию мониторинга. В этом заключается слабое место дизайна Проекта. Эксперты отметили и включили в свои рекомендации необходимость определения надлежащего фонового уровня для показателей, которые позволили бы более реалистично измерять степень достигнутых успехов. При отсутствии фоновой информации и соответствующих показателей, оценка может основываться только на личных наблюдениях экспертов и информации, полученной от заинтересованных сторон. В разделе «Извлеченные уроки и хорошая практика» подытожены результаты оценки, и выявлена необходимость использования в документации к Проектам ГЭФ реалистичных и последовательных показателей выполнения, которые можно измерить количественно во всех случаях, где это возможно (они и должны быть четко сформулированы). Это должно быть одной из задач, поставленных для следующей фазы Проекта. Понятно, что успех проекта на его ранних стадиях, при необходимости, может измеряться и с помощью показателей процесса произведенных действий. Однако, применяя для оценки Проекта структурно-логическую схему, показатели снижения стресса на природную среду и степень воздействия на окружающую среду должны являться измеримыми величинами, которые и будут показателями успеха. При отсутствии таких измеримых показателей любая оценка неизбежно будет субъективной.

ТАБЛИЦА 1: СОСТОЯНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧ СОГЛАСНО ИЗМЕРИМЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ

ЗАДАЧА	ИЗМЕРИМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРОЕКТА (СТРУКТУРНО-ЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА)	СОСТОЯНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ
Улучшение управленческих возможностей охраняемых территорий	Подготовлены/утверждены менеджмент-планы для каждой ООПТ	ЗАВЕРШЕНО
	Подготовлены и имеются годовые операционные планы.	ЗАВЕРШЕНО
	Определена необходимость в кадрах и нанят дополнительный штат (ГЭФ)	Требования определены; штат не нанят
	Учреждена дирекция ООПТ для Природных парков	ЗАВЕРШЕНО
	Заказаны основные оборудование и материалы; установлена инфраструктура	ЗАВЕРШЕНО
	Завершено изучение целесообразности и оценены возможности развития туризма	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Определена потенциальная рекреационная нагрузка каждой ООПТ	Ожидается к концу первой фазы Проекта
Предоставление информации по биоразнообразию и ее использование для менеджмента	Собрана и стандартизована существующая информация по биоразнообразию для каждой ООПТ	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Создан макет мета-датабазы	ЗАВЕРШЕНО
	Определены необходимые данные	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Определены необходимые ключевые оценки биоразнообразия	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Проведена оценка традиционных экологических знаний и определены пути их интеграции на уровне принятия решений	Ожидается к концу первой фазы Проекта
Создание механизмов устойчивого финансирования	25 % заработной платы дополнительного персонала приняли на себя КОА и КТР	НЕ ДОСТИГНУТО
	Установлена и введена плата за пользование ООПТ	Не имеется механизма
	КФПОТ создан и действует, обеспечена первая стадия со-финансирования	НЕ ДОСТИГНУТО
Оценка и улучшение нормативно-правовой базы ООПТ	Завершен анализ существующих законодательства и нормативов по биоразнообразию; имеется отчет	ЗАВЕРШЕНО
	Определены и задокументированы недостатки и слабые места в законодательстве и нормативах	ЗАВЕРШЕНО
Усиление просветительской работы и увеличение	Разработана стратегия СМИ в целях информирования населения	ЗАВЕРШЕНО

информированности населения о ценности сохранения биоразнообразия		
	Разработана программа по информированности населения	ЗАВЕРШЕНО
	Подготовлены и распределены просветительские материалы для информированности населения	ЗАВЕРШЕНО
Создание альтернативных источников существования и охрана природы на базе местных общин	Проведена и определена оценка возможности развития экотуризма	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Для ООПТ установлены нормы сбора НДПЛ	Ожидается к концу первой фазы Проекта
	Подготовлены менеджмент-планы по НДПЛ	Ожидается к концу Проекта
	Разработана программа малых грантов и обустроена контора по финансированию малого и среднего бизнеса	ЗАВЕРШЕНО
	Определены традиционные экономические интересы населения	ЗАВЕРШЕНО
	Проведена экономическая оценка традиционного природопользования	Частично проведено; оценка положительная

ЗЕЛЕНый	= Показатели, соответствующие успешным достижениям
ЖЕЛТый	= Показатели, соответствующие ожидаемому завершению к концу Проекта
КРАСНый	= Показатели, соответствующие недостаточно успешным достижениям; мероприятия вряд ли будут завершены к концу Проекта

В рамках настоящего Заключения можно утверждать, что при осуществлении данного Проекта были достигнуты значительные успехи в области управления и охраны важного участка мирового биоразнообразия, такие как: усиление административных и управленческих возможностей на четырех охраняемых территориях Камчатки; увеличение информированности заинтересованных сторон об охране биоразнообразия с привлечением их к совместному управлению охраняемыми территориями; развитие альтернативных источников существования для местного населения, способствующих сохранению биоразнообразия. Персонал управления Проектом доказал свою способность к решению поставленных задач, продемонстрировал мотивацию и уверенность, которые позволяют считать, что цель Проекта выполнима. Таким образом, мы считаем, что выполненная по Проекту работа заложила превосходную основу (как на региональном, так и на федеральном уровне) для разработки методов эффективного управления охраняемыми территориями, и что эта основа более чем достаточна для того, чтобы ГЭФ мог строить на ней дальнейшую фазу поддержки Проекта и оказывать помощь в целях консолидации уже проделанных усилий и капиталовложений.

Мы рекомендуем продлить текущую фазу Проекта до конца 2004 г. с тем, чтобы завершить некоторые критически важные, но не законченные работы; разработать и подать на утверждение планы для следующей фазы Проекта ГЭФ; рекомендуется также предоставить финансирование следующей фазы в размере, достаточном для завершения целей и задач Проекта. Также рекомендуется сконцентрировать усилия следующей фазы на том, чтобы создать демонстрационную модель для Российской Федерации, которая явилась бы примером успешного и устойчивого управления региональными и федеральными охраняемыми территориями с учетом новых административных структур и стратегии управления, разработанной Проектом.

Подробные рекомендации настоящего Заключения разделены на первоочередные (стратегия) и дополнительные (подробности) следующим образом:

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (стратегия)

- Продлить первую фазу Проекта до конца 2004 г. (уже рекомендовано Координационным Комитетом).
- Предоставить финансирование на изначально запланированном уровне в 7 миллионов долларов США для достижения целей Проекта в течение запланированного срока.
- Разработать как официальную стратегию, так и формальный план работ для определения практических шагов по созданию устойчивых механизмов финансирования; Координационный Комитет должен утвердить эти документы **до того, как** окончится первая фаза.
- Предоставить окончательный набор рекомендаций по усилению нормативно-правовой базы соответствующим властям **до того, как** окончится первая фаза; эти рекомендации послужат «дорожной картой» для реформ нормативно-правовой базы во время второй фазы.
- Во время следующей фазы этот Проект должен продемонстрировать возможности устойчивого управления как региональными, так и федеральными ООПТ в рамках новых, перестроенных министерских структур, создав модель, которая может быть взята за образец для других ООПТ России; для этой цели Проект должен предусмотреть создание структурного подразделения, находящегося в Москве и координирующего работу с федеральными представителями.
- Проект должен разработать программу долгосрочного мониторинга статуса биоразнообразия, загрязнения и прочих угрожающих факторов как в пределах ООПТ, так и за их пределами.

- Рекомендуется организовать на Камчатку Миссию на высшем уровне с целью координации между ПРООН и федеральным правительством для повышения общего статуса Проекта.
- Во время выполнения второй фазы должны быть созданы Советы по совместному управлению ООПТ.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (подробности)

- Необходимо проанализировать факторы, угрожающие биоразнообразию и вызывающие их причины, выявить новые факторы и заново определить приоритеты по описанным ранее проблемам.
- До окончания первой фазы Проекта необходимо установить фоновые уровни показателей воздействия на окружающую среду, которые можно легко измерить и которые будут служить точными показателями для проверки воздействий, обоснования необходимых мер, успешности выполнения поставленных задач.
- Необходимо срочно разрешить кадровые проблемы ООПТ.
- Необходимо создание на Камчатке Образцового учебно-просветительского центра по охране природы и управлению природными парками.
- Необходимо обсудить дальнейшую подготовку кадров в порядке открытой консультации с заинтересованными сторонами.
- Необходимо планировать дальнейшую поддержку как коренных народностей, так и местного населения в целом в решении проблем связанных с ведением ими традиционного хозяйства (охоты, рыболовства, заготовок, земельных прав).
- Необходимо перенести на другие общины успешный опыт малого и среднего бизнеса и микрокредитов в Эссо, и приступить к поощрению поисков альтернативных источников существования на других ООПТ.

Эксперты также приводят перечень уроков, извлеченных в ходе выполнения данного Проекта и имеющих отношение к разработке дальнейших Проектов ГЭФ («Извлеченные уроки и хорошая практика для сходных Проектов ГЭФ по биоразнообразию»).

ТАБЛИЦА 2. ОБОБЩЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ДОСТИЖЕНИЙ ПРОЕКТА

РАЗДЕЛЫ И ЦЕЛИ ПРОЕКТА	ОЦЕНКА УСПЕХА (В ПРОЦЕНТАХ) ПО РАЗДЕЛАМ И ЦЕЛЯМ ПРОЕКТА																				БАЛЛ	
	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100		
ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТА																						1-5
ЗАДАЧИ И МЕРОПРИЯТИЯ																						3,75
УГРОЖАЮЩИЕ ФАКТОРЫ И ИХ ПРИЧИНЫ - РАЗРЕШЕНИЕ																						3,25
ГЛОБАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ БЕНЕФИТЫ																						3,5
УЧАСТИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН И НАСЕЛЕНИЯ																						4,25
СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА																						3,5
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ																						3,75
ВОСПРОИЗВОДИМОСТЬ																						3,5
РИСК И УСТОЙЧИВОСТЬ																						3
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА																						
ДИЗАЙН И ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОЕКТА																						4
МЕНЕДЖМЕНТ ПРОЕКТА																						4,25
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА																						3,75
УЧАСТИЕ СТРАНЫ																						3
ПЛАН РАБОТ И БЮДЖЕТ																						2,5
МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА																						3,5
ОБЩИЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ВКЛАД ПРОЕКТА																						3,54

2. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ (ЦЕЛЬ И МЕТОДЫ)

Целью независимой экспертной оценки Проекта ПРООН-ГЭФ является предоставление заинтересованным в Проекте сторонам (исполнительным органам правительства страны, организации-исполнителю Проекта, ПРООН-ГЭФ) возможности оценить успехи и продвижение деятельности по Проекту на соответствующей стадии его исполнения, а также заново оценить задачи и возможные результаты Проекта. Для наилучшего проведения такой оценки важно, чтобы эти, непосредственно заинтересованные, стороны получили как можно больше информации и замечаний от максимального числа заинтересованных сторон и лиц, имеющих отношение к выполнению Проекта и получающих непосредственную экономическую выгоду от его реализации.

В рамках данной экспертной оценки делается попытка систематически и объективно определить, насколько планирование Проекта является обоснованным, а исполнение – эффективным, результативным, действенным и устойчивым. В процессе оценки достижений Проекта они будут сравниваться с первоначально поставленными задачами, сроками исполнения, и включать пересмотр обоснованности задач в общей структуре Проекта. В процессе оценки также будут определены факторы, которые сыграли положительную или отрицательную роль при выполнении задач Проекта. В то время как такой подробный анализ проделанной работы сам по себе важен для объяснения или обоснования направлений работы Проекта и (или) изменений в нем, такая тщательная оценка является важным инструментом для того, чтобы предложить подробные рекомендации для достижения наилучших результатов в будущем. Такой подробный анализ важен также для того чтобы определить наилучшие методы, которые могут быть использованы для дальнейшего формирования и развития Проекта с учетом выявленных недостатков.

Такая оценка играет особенно важную роль в настоящий момент, поскольку выполнение работ по данному Проекту было изначально разделено на **три** фазы. Для того, чтобы перейти к следующей фазе Проекта, необходимо провести оценку первой фазы. Основная цель такой оценки работ по первой фазе заключается, таким образом, в определении потенциальной стабильности Проекта и его осуществления в течение следующей фазы (его задач, вопросов управления и финансирования, и т.д.). Другая цель такой оценки – служить руководством в случае переориентировки задач Проекта или мероприятий в рамках Проекта в целях достижения стабильных результатов. В этом отношении настоящая экспертная оценка концентрируется на сопоставлении результатов и сроков их исполнения используя методику измеримых показателей, определенных в Структурно-логической схеме утвержденного Проекта.

Дальнейшие подробности относительно требований ПРООН-ГЭФ по мониторингу и оценке, а также о целях и задачах данной оценки могут быть найдены в разделе «Техническое задание» первой фазы Проекта (**Приложение 1**).

При рассмотрении достижений любого Проекта необходимо проанализировать план работ и таблицы Структурно-логической схемы, в которых приводятся измеримые показатели выполнения задач. При этом часто бывает необходимо использовать определенную шкалу или количественный подсчет баллов. Для этой цели эксперты по оценке использовали метод **полуколичественной оценки**, на основании которого можно определить реальные достижения работ по Проекту в сравнении с ожидаемыми достижениями, намеченными в планах работ. Планы работ сами по себе не являются оценочными инструментами, а используются скорее как руководство для определения последовательности действий, необходимых для достижения результатов Проекта.

При использовании метода полуколичественной оценки для каждого из результатов производится оценка по балльной шкале, основанной на ожидаемых результатах и критериях достижения успеха по сравнению с поставленными задачами. Такой подход помогает достаточно точно определить, какие из компонентов Проекта (и по каким именно подразделениям задач) были выполнены в соответствии с планом работ, а какие компоненты запаздывают. При этом необходимо помнить, что главное требование к экспертной оценке – это всемерно способствовать процессу выполнения Проекта в успешном и стабильном достижении его целей.

При проведении полуколичественной оценки эксперт должен определить процентный уровень достижений по каждому мероприятию, включенному в исходный план. Для сглаживания субъективного характера этого метода, процентный уровень затем переводится в оценку по пятибалльной шкале, а именно:

- 0 – 1,1 = Результатов практически нет. – Стабильность Проекта находится под крайней угрозой. Есть высокая вероятность того, что Проект не достигнет своих целей.
- 1,1-2,0 = Результаты представлены, хотя и эффективно, но только частично и с большим запозданием. – В данный момент устойчивость не достигнута. Для достижения целей Проекта необходимы критические меры.
- 2,1-3,0 = Граничная ситуация. – Имеется ряд заметных достижений, но для достижения устойчивости необходимо представить большее количество результатов. Проект несомненно может быть продолжен, и все еще может достигнуть успеха.
- 3,1-4,0 = Представление результатов оценивается от хорошего до впечатляющего. – Выполнение некоторых мероприятий может запаздывать, но большая часть их выполняется по расписанию или опережает его. Проект, по всей вероятности, достигнет своих целей и увенчается успехом, однако необходимы некоторые улучшения и пересмотр приоритетов.
- 4,1-5,0 = Представление результатов отличное. – Все работы выполняются согласно плану или опережают его. Если выполнение Проекта продолжится на этом уровне, Проект достигнет успешных и устойчивых результатов.

Данные полуколичественной оценки для каждого пункта результатов представлены в табличной форме в нижеследующем разделе отчета (**Результаты оценки и заключение экспертов: Выполнение Проекта, задачи и мероприятия**).

Раздел 5 (**Выводы по экспертной оценке первой фазы**) настоящего отчета содержит результаты полуколичественной оценки общих задач и отдельных компонентов Проекта, определенных в Структурно-логической схеме и Плане работ, а также в критериях ГЭФ для таких проектов; кроме того, дается обсуждение выводов. Сюда также включается экстраполированная общая балльная оценка всех результатов и работ по Проекту.

В Таблице 2 (см. выше, раздел «Пояснительная записка») представлена полуколичественная оценка достижений для каждой цели и критерия Проекта ГЭФ. Значение такой оценки состоит в том, что она ясно очерчивает работы, выполнение которых по различным причинам запаздывает или представляет трудность для завершения, что позволяет экспертам дать рекомендации и предложения по улучшению ситуации.

Настоящая оценка была проведена в апреле 2004 г. Для этой цели были наняты по контракту двое экспертов. Эксперты провели ряд опросов и собрали информацию как на Камчатке, так и в Москве. Они также совершили поездку в Быстринский природный парк на Камчатке и на окружающую его территорию специально для оценки ответной реакции местного населения на развитие инфраструктуры Быстринского природного парка и оценки восприятия заинтересованными сторонами недавно введенных финансовых механизмов по поддержке альтернативных источников существования. Дополнительные консультации, проведенные в течение нескольких недель после поездки на Камчатку позволили ответить на имеющиеся вопросы и представить окончательный вариант данного документа.

3. ХАРАКТЕРИСТИКА И «ЛАНДШАФТ» ПРОЕКТА

3.1. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Полуостров Камчатка является одним из немногих оставшихся в мире, значительных по площади уголков нетронутой природы, где еще возможно сохранить ценные объекты мирового биоразнообразия. Полуостров протяженностью в длину более чем 1500 км включен в список Всемирного Фонда Охраны Дикой Природы (ВВФ), включающий 200 экорегионов, имеющих большое значение в глобальном масштабе. Шесть охраняемых территорий Камчатки включены в список Всемирного Наследия Организации Объединенных Наций (ЮНЕСКО). Биоразнообразие Камчатки исторически находилось под защитой благодаря ее удаленности, труднодоступным ландшафтам, а позднее благодаря своему военно-стратегическому местоположению. В последние годы, в связи с экономическими реформами и социальными потрясениями, условия для сохранения биоразнообразия ухудшились. Регион становится более доступным, местное население испытывает значительные экономические трудности; в то же время, финансирование особо охраняемых природных территорий (ООПТ) существенно сократилось. Все это способствует значительному увеличению факторов угрожающих биоразнообразию Камчатки и существующим охраняемым территориям (ООПТ). Как всегда происходит при «базовом» сценарии развития региона, биоразнообразие охраняемых территорий будет подвергаться все большему кумулятивному воздействию угрожающих факторов, проистекающих от организованного браконьерства, неконтролируемого доступа и использования охраняемых территорий (включая рекреационные нагрузки), нерациональной эксплуатации природных ресурсов местным населением и выходящей за рамки устойчивого природопользования; таким образом, все это значительно снизит бенефиты, которые основаны на статусе глобальной значимости территории.

Несмотря на экономические трудности и противоречивые приоритеты, стоящие перед администраций федерального и регионального уровня, местные научные работники и активные неправительственные организации (НПО) продемонстрировали свою постоянную поддержку в решении проблем, связанных с охраняемыми территориями. Все же, не смотря на все эти усилия, происходит увеличение разрыва между существующими в настоящее время ограниченными управленческими возможностями ООПТ и настоящими потребностями в эффективном разрешении возникающих проблем, связанных с сохранением биоразнообразия на охраняемых территориях.

3.2. ЦЕЛЬ ПРОЕКТА

Целью настоящего Проекта является обеспечение сохранения биоразнообразия на всех охраняемых территориях Камчатской области, обеспечивая таким образом получение бенефитов глобальной значимости и демонстрируя на примере четырех охраняемых территорий подходы, приводящие к устойчивому сохранению биоразнообразия. Использование ресурсов ГЭФ в течение первой фазы направлено на: усиление административной системы и системы управления охраняемыми территориями, создание более рациональной нормативно-правовой базы поддерживающей ООПТ, увеличение роста информированности о биоразнообразии всех заинтересованных сторон, на их

содействие в участии в со-управлении ООПТ; на то чтобы способствовать увеличению поддержки мер по охране природы местным населением; на то, чтобы привлекать местное население к развитию альтернативных способов существования; на увеличение эффективности взаимодействия между администраторами охраняемых территорий федерального и регионального уровня; и на то, чтобы добиться со-финансирования необходимого для гарантии стабильности достигнутых результатов. Таким образом, основное внимание уделяется первостепенным факторам, угрожающим биоразнообразию охраняемых территорий, наряду с вызвавшими их причинами.

3.3 ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТА – ФАКТОРЫ, УГРОЖАЮЩИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЮ, И ВЫЗЫВАЮЩИЕ ИХ ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ

При анализе угрожающих факторов и вызывающих их причин, которые препятствуют устойчивому сохранению биоразнообразия на четырех охраняемых территориях, находящихся в пределах границ Проекта, выявлены следующие:

- Браконьерское уничтожение объектов дикой природы (медведя, снежного барана, дикого северного оленя, морских млекопитающих, лосося)
- Использование природных ресурсов и изыскательские работы на смежных водоразделах
- Использование и сбор недревесных продуктов леса (НДПЛ) и других природных ресурсов методами, нарушающими стабильность природной среды
- Неконтролируемый доступ на охраняемые территории и, в результате, вызывающий неблагоприятные воздействия (уничтожение растительного покрова, вытаптывание, эрозию, риск возникновения пожаров, и т.д.)
- Загрязнение (суши и воды) как жителями поселков, так и посетителями (твердые и жидкие отходы, углеводороды, термальные сбросы, вышедшее из строя оборудование, и т.д.)
- Общая деградация и нарушение популяций живой природы

Эти угрожающие факторы имеют под собой следующие основные причины:

- Значительная потребность местного населения в изыскании способов поддержания существования
- Недостаточное развитие альтернативных способов существования и возможностей для заработка
- Неадекватное количество инспекторов
- Недостатки в законодательстве
- Недостатки в управлении охраняемыми территориями
- Недостаточное понимание значения и важности биоразнообразия
- Отсутствие необходимых данных для определения норм и способов изъятия природных ресурсов, которые послужили бы основой для принятия решений при планировании и выработке нормативов
- Отсутствие мониторинга деятельности и изменений происходящих в биологических сообществах/экосистемах
- Отсутствие менеджмент планов по использованию и способам изъятия природных ресурсов

- Отсутствие поддержки охраняемых территорий местным населением

Более подробное описание касающееся неблагоприятных воздействий вызванных угрожающими факторами и описание основных причин, вызывающих их, представлены в Приложении IV текста Проекта в разделе «Анализ факторов, угрожающих сохранению биоразнообразия».

3.4. ЗАДАЧИ

Принимая во внимание основные причины факторов, угрожающих сохранению биоразнообразия, работа Проекта была подразделена на следующие задачи направленные на создание условий для устойчивого сохранения биоразнообразия на четырех охраняемых территориях. Выполнение Проекта и его воздействие на решение проблем в целом оценивалось путем сопоставления нижеперечисленных поставленных задач и связанных с ними конкретных мероприятий с их выполнением.

Задача 1: «Улучшение управленческих возможностей охраняемых территорий»

Задача 2: «Предоставление информации по биоразнообразию и ее использование для менеджмента».

Задача 3: «Создание устойчивых механизмов финансирования».

Задача 4: «Оценка и улучшение нормативно-правовой базы ООПТ».

Задача 5: «Усиление просветительской работы и увеличение информированности населения о ценности сохранения биоразнообразия».

Задача 6: «Создание альтернативных источников существования и охрана природы на базе местных общин»

3.5 МЕНЕДЖМЕНТ ПРОЕКТА

Реализация Проекта осуществляется ПРООН и выполняется через Министерство Природных Ресурсов в Москве. Через ПРООН была создана группа сотрудников ГЭФ работающая на Камчатке во главе с менеджером Проекта. Проект находится в непосредственном подчинении Координационного Комитета, несколько рабочих групп, участвующих в Проекте, подчиняются Координационному Комитету через менеджера Проекта. Эти четыре рабочие группы работают над решением конкретных задач, имеющих отношение к следующим аспектам деятельности:

Улучшение системы управления ООПТ

Альтернативные источники существования

Рост информированности и поддержки охраны природы

Создание устойчивых механизмов финансирования

3.6 ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И БЕНЕФИЦИАРЫ.

Ценность, которую представляет собой устойчивое сохранение биоразнообразия и охрана природы на четырех участках работы Проекта, принесет пользу глобального, федерального и местного масштаба. Бенефиты глобального масштаба, проистекающие от осуществления Проекта, включают в себя долгосрочную охрану видов, местообитаний и

сообществ, которые в настоящее время подвергаются стрессу и находятся под прессом все большего количества угрожающих факторов. Бенефиты от осуществления Проекта на местном уровне заключаются в усилении управленческих возможностей охраняемых территорий, улучшении и приобретении новых навыков управлением ООПТ, введении рациональной основы финансирования в целях обеспечения стабильности охраняемых территорий, обмене опытом. Администрация ООПТ сможет ознакомиться с новыми методами менеджмента, подходами к извлечению информации, способами увеличения возможностей для эффективного менеджмента ООПТ, сможет повысить свою квалификацию, посетив тренинги, и улучшить взаимоотношения с местными общинами и пользователями. Предполагается, что на местах Проект, предоставляя местному населению возможности развития альтернативных способов существования, будет способствовать усилению поддержки охраны природы со стороны местного населения, и что это будет стимулировать их самообеспечение и практическое использование в экономических целях ресурсов биоразнообразия региона способами, не нарушающими природную среду. Предполагается, что Проект предоставит этим общинам необходимые сведения и обучит их механизмам использования ресурсов ООПТ, которые отвечали бы оптимальным экономическим и социальным потребностям, и в то же время способствовали бы устойчивому сохранению биоразнообразия, представляющего большую ценность. В дополнение можно отметить, что второстепенными бенефициарами, в плане создания рабочих мест, будут НПО и другие государственные организации, являющиеся партнерами в выполнении Проекта.

Заинтересованные стороны способствовали тому, что были достигнуты значительные результаты, как во время разработки Проекта, так и в течение его выполнения (см. **Результаты Оценки и Заключение Экспертов** ниже).

На региональном уровне (в пределах Камчатки), в число бенефициаров и заинтересованных в осуществлении Проекта сторон входят:

- Региональная правительственная администрация
- Местное население, связанное с ООПТ (особенно с природными парками Быстринским и Налычево)
- Коренные народности, проживающие на ООПТ и на прилегающих к ним территориях
- Научная общественность и учреждения высшего образования
- Школы и колледжи
- Местные и региональные НПО
- Туроператоры
- Общины этнических меньшинств
- Широкая публика

На всероссийском уровне (в пределах Российской Федерации), в число бенефициаров и заинтересованных в осуществлении Проекта сторон входят:

- Министерство Природных Ресурсов
- Другие правительственные агентства, извлекающие выгоду от получения парками прибыли, или в результате рационального природопользования (лесохозяйственные, рыбохозяйственные, и др.)

- Научная общественность и учреждения высшего образования
- Школы и колледжи
- Всероссийские НПО
- Всероссийские туроператоры
- Другие охраняемые территории и системы по всей РФ
- Другие местные общины и общины этнических меньшинств, связанных с охраняемыми территориями, по всей РФ (которые могут воспользоваться положительным опытом и уроками достижения наилучших результатов)

На глобальном уровне, в число бенефициаров и заинтересованных сторон входят:

- Все страны мира, заинтересованные или ставящие перед собой задачу рационального использования или сохранения биоразнообразия глобальной значимости
- Другие охраняемые территории по всему миру, которые могут использовать положительный опыт и уроки достижения наилучших результатов
- Другие местные общины и общины этнических меньшинств связанных с охраняемыми территориями глобального масштаба, которые могут извлечь пользу из опыта поиска альтернативных способов существования при тесном сотрудничестве с системой ООПТ

3.7 КОНТЕКСТ ГЭФ

Значимость биоразнообразия Камчатки измеряется не столько количеством различных видов, сколько присутствием большого числа редких и уникальных сообществ, видов и экосистем, включающих вулканические и геотермальные (здесь, в Долине Гейзеров, находится 40 гейзеров, 200 термальных источников и пять термальных полей в кальдере вулкана Узон). На полуострове встречается большое количество видов и подвидов растений и животных. Например из 1168 видов растений, 10 % являются эндемиками. 11 из 766 сосудистых растений Кроноцкого заповедника включены в Красную Книгу России. 12 млекопитающих Камчатки включены в Красную Книгу: сивуч, калан, тюлень, белый медведь и 8 видов китообразных. Здесь отмечены 35 видов птиц, включенных в Красную Книгу ; многие из них гнездятся и выращивают потомство в пределах ООПТ (до 2000 пар колониальных птиц гнездится в Кроноцком заповеднике). Археологические останки и древние стойбища находятся в южной части полуострова. В результате такого почти островного характера окружающей среды происходит постоянный процесс образования эндемичных видов и подвидов.

Сеть охраняемых территорий Камчатской области в настоящее время состоит из: 2 природных территорий с режимом строгой охраны (заповедных территорий федерального подчинения), 17 целевых охраняемых территорий (заказников) федерального или областного значения, 4 природных парков (областного уровня), 1 природного парка (местного значения), и 83 памятников природы и других мест, выбранных по причине их уникальности. Эти ООПТ, выбранные на основе различных экологических характеристик представляющего ценность биоразнообразия, или по причине их уникальности, составляют 27,4 % территории Камчатки. Администрация Камчатской области намерена отвести 31 % территории полуострова под различного рода ООПТ. Таким образом,

понятно, что так как создание сети ООПТ почти завершено, то долгосрочные планы по охране природы, и биоразнообразия Камчатки в целом, зависят в основном от уже существующих ООПТ. Критерии отбора, согласно которым 4 охраняемые территории были выбраны для участия в Проекте, представлены в тексте Проекта в разделе под заголовком **«Контекст Проекта»**.

Российская Федерация отвечает критериям ГЭФ по параграфу 9(b), и Проект был признан отвечающим критериям ГЭФ по разделу Оперативной программы 4 – Горные экосистемы. В частности, он отвечает критериям ГЭФ, как выполняющийся самой страной; обеспечивающий бенефиты сохранения биоразнообразия в глобальном масштабе; привлекающий многочисленных заинтересованных сторон к его выполнению; гарантирующий со-финансирование необходимое для достижения долгосрочного устойчивого базового уровня развития; и включающий в себя меры по долгосрочному и стабильному финансированию. Проект отвечает задачам Конвенции о Биологическом Разнообразии (КБР), выполняя требуемые параграфы Статьи 6 (Основные меры по охране природы и рациональному использованию), Статьи 7 (Выявление объектов биоразнообразия и мониторинг), Статьи 8 (Охрана природы *in situ*), Статьи 10 (Рациональное использование компонентов биологического разнообразия), Статьи 11 (Меры по увеличению заинтересованности), Статьи 12 (Исследовательская работа и тренинги), Статьи 13 (Обучение и передача опыта) и Статьи 17 (Обмен информацией). В документах Проекта также определены другие критерии, позволяющие использовать связанные с этими критериями, ресурсы ГЭФ (см. **Стратегия по использованию ресурсов ПРООН/ГЭФ**).

3.8 «ЛАНДШАФТ» ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ ПРОЕКТА

В итоге, после завершения Проекта, должна сложиться следующая ситуация, описанная в тексте Проекта:

«Менеджмент четырех охраняемых территорий улучшится, и территории послужат моделью для внедрения мер, приводящих к устойчивому сохранению биоразнообразия в различных социально-экономических условиях и при различном административном подчинении. Применяя систему показателей выполнения, представленных в Приложении III, можно будет сказать, что обеспечено долгосрочное сохранение ценностей биоразнообразия путем уничтожения угрожающих факторов; также, несомненно, произойдет улучшение менеджмента территорий. Значительно снизится браконьерство и нерациональное использование ресурсов; и предоставленные для местного населения возможности для нахождения способов альтернативного существования элиминируют антропогенный пресс на соответствующие популяции. Рекреационный потенциал будет реализован с использованием хорошо спланированного и организованного туризма и налаженных методов приема посетителей; это должно будет внести вклад в увеличение самоокупаемости территорий. Охраняемые территории получают всестороннюю поддержку как со стороны местных общин и широкой общественности, так и со стороны тех, кто отвечает за принятия

административных решений на всех уровнях. Это послужит отправной точкой в деятельности по просвещению населения о значении биоразнообразия и признания необходимости сохранить биоразнообразие для будущих поколений жителей Камчатки и тех для тех, кто здесь побывал».

Таким образом, вышеизложенное будет так называемым итоговым «ландшафтом» после завершения Проекта. Более подробно его показатели охарактеризованы в Приложении III («Структурно-логическая схема Проекта»), наряду с целым рядом показателей конкретных достижений, таких как: «Подход к реализации мероприятий» (например, «Задачи/Реализация поставленных задач», т.е. степень реализации мероприятий Проекта по решению задач, связанных окружающей средой и развитием в целом), «Участие заинтересованных сторон/Вовлечение широкой публики», «Устойчивость», а также «Мониторинг и Оценка»; все эти показатели демонстрируют достижения первой фазы Проекта, работа по реализации которой оценивается в данном экспертном заключении.

4. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

4.1. ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОЕКТА

4.1.1 Определение целей

Целями настоящего Проекта являются: улучшение административной системы и управленческих возможностей охраняемых территорий, разработка и введение более рациональной нормативно-правовой базы, поддерживающей ООПТ, увеличение роста информированности о биоразнообразии всех заинтересованных сторон и увеличение их поддержки и участия в со-управлении ООПТ; привлечение местного населения к изысканию альтернативных способов существования, таким образом способствуя привлечению местного населения к охране природы; повышение эффективности взаимодействия между администраторами охраняемых территорий федерального и регионального уровня и ответственными административными органами; и обеспечение со-финансирования для того, чтобы гарантировать устойчивость достигнутых результатов.

Можно с уверенностью сказать, что Проект выполняет поставленную перед ним задачу по усилению административной системы и управленческих возможностей ООПТ. Однако, эти подходы должны быть пересмотрены в свете тех значительных изменений в общей структуре федерального и регионального администрирования, имеющего отношение как к использованию природных ресурсов, так и к их менеджменту.

В следующем разделе более подробно рассматривается фактический уровень выполнения мероприятий и достижения по каждой из задач Проекта.

4.1.2 Задачи и мероприятия

Задача 1: «Улучшение управленческих возможностей охраняемых территорий»

Показатели структурно-логической схемы:

- Менеджмент-планы находятся на стадии утверждения или утверждены для каждой ООПТ
- Подготовлены ежегодные оперативные планы, созданы их файлы
- Определены потребности в кадрах и наняты на работу дополнительные сотрудники (ГЭФ)
- Создана Дирекция Природных Парков и ООПТ
- Создана инфраструктура и произведено обеспечение необходимым оборудованием и материалами
- Проведено предварительное исследование и определены возможности для развития туризма
- Определены рекреационные нагрузки для каждого ООПТ

Измеримые достижения:

К концу 2003 г. были созданы все менеджмент-планы охраняемых территорий; они реализуются в настоящее время. Аналогичным образом, были созданы оперативные планы для всех четырех ООПТ. Потребности в кадрах определены в менеджмент-планах. Однако, несмотря на то, что Проект предоставил средства и нанял сотрудников согласно документации Проекта, тот факт, что администрация не выполнила свои обещания, вызывает серьезную озабоченность. Это позволяет усомниться в устойчивости менеджмента ООПТ и его долгосрочной эффективности, понимая при этом, что руководство Проектом активно работает над разрешением этой проблемы, привлекая организацию-исполнитель Проекта и федеральные структуры. Для охраняемых территорий (природных парков) была создана Дирекция во главе с директором, заместителем директора (для каждого парка) и соответствующей системой управления парками. Большая часть необходимого оборудования для поддержания и менеджмента парков была закуплена и распределена, парки были обеспечены инфраструктурой. Тем не менее долгосрочная эффективность и их стабильное использование находятся под вопросом в связи с недостатком квалифицированного персонала для их использования и ремонта. Остается надеяться, что этим вопросам будет уделено внимание в течение следующей фазы Проекта. Запланировано выявление возможностей для развития туризма на ООПТ, и это мероприятие в настоящее время находится на стадии реализации, оно будет завершено в срок (июль-август 2004). В этом исследовании будет уделено внимание определению рекреационных нагрузок для каждого ООПТ, в соответствии с выполнением мероприятия 1.2.

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 1	НАЧАЛО (МЕСЯЦ)	ЗАВЕРШЕНИЕ (МЕСЯЦ)	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 1.1 – Разработать и выполнить оперативные планы (ОП) для всех четырех ООПТ	Окт-02	Авг-04	100
Мероприятие 1.2 – Определить рекреационную нагрузку	Окт-02	Июль-04	100
Мероприятие 1.3 – Закупить полевое и офисное оборудование	Окт-02	Июнь-03	100
Мероприятие 1.4 – Подготовить и начать реализацию менеджмент-планов (МП)	Ноя-02	Июль-04	80
Мероприятие 1.5 – Определить потребности в кадрах	Ноя-02	Ноя-03	100
Мероприятие 1.6 – Обеспечить инфраструктуру для Дирекции природных парков	Ноя-02	Март-04	100
Мероприятие 1.7 – Провести оценку загрязнения водоемов	Ноя-02	Июль-04	60
Мероприятие 1.8 – Провести обучение сотрудников ООПТ	Янв-03	Июль-04	90
Мероприятие 1.9 – Установить кордоны	Янв-03	Авг-04	100
Мероприятие 1.10 – Очистить загрязненные участки	Янв-03	Дек-03	80
Мероприятие 1.11 – Учредить Дирекцию природных парков и укомплектовать ее сотрудниками	Фев-03	Апр-04	75
Мероприятие 1.12 – Определить возможности развития туризма	Июль-03	Июль-04	100
Итого по данной ЗАДАЧЕ			90,4

Н.В. Процентные показатели, указанные красным цветом означают что эти мероприятия будут завершены в срок, в чем заверяют руководители Проекта

Примечания по ПКА: Несмотря на то, что в разработке менеджмент-планов и оперативных планов удалось многого достичь, этот раздел должен быть оценен соответственно, принимая во внимание неадекватное количество сотрудников по сравнению с запланированным. Однако, это не умаляет всех усилий сотрудников Проекта по укомплектованию Дирекции природных парков персоналом и не является непосредственно их виной. В итоге выполнение Мероприятия 1.11 было оценено в 75 %, что вполне рационально. Более того, несмотря на то, что менеджмент-планы были подготовлены и реализуются на каждой из территорий, их выполнение не находит поддержки у соответствующих исполнительных органов власти. Таким образом, эффективность их реализации встает под вопрос, и оценка выполнения Мероприятия 1.4 (80 %) снижается. Менеджеры Проекта считают, что тренинги (Мероприятие 1.8) были успешны, и что они также необходимы в будущем. Произведена успешная очистка некоторых территорий парков, но для завершения этого мероприятия (Мероприятие 1.10) имеющегося финансирования недостаточно, что отражено в процентной оценке 80 %. По

выполнению Мероприятия 1.2 представлен предварительный вариант, он будет завершен к концу этой фазы Проекта. По выполнению Мероприятия 1.7 не достигнуто большого прогресса. Промежуточный отчет по определению загрязнения водоемов в пределах ООПТ был представлен КамчатНИРО, но результаты и выводы всех необходимых полевых исследований представлены не были. Несмотря на то, что завершение этого мероприятия было запланировано на июнь 2004, КамчатНИРО уже запросил продления срока исполнения до сентября 2004. Тем не менее, в предварительном отчете уже имеется более чем достаточно описательного и аналитического материала для того, чтобы сделать подробное заключение и сформулировать развернутые выводы, в то же время завершив сбор недостающих полевых проб летом. По мнению экспертов, маловероятно, что такой отчет и необходимые для него данные будут представлены до конца этой фазы Проекта. Это отражается на оценке Мероприятия 1.7, достижения по выполнению которого оцениваются в 60 %.

Обсуждение

Директор природных парков подчеркнул, что в отсутствие ГЭФ, Проект и его партнеры – парки Быстринский и Налычево – оказались бы в плачевном состоянии, с очень ограниченными ресурсами/инфраструктурой и слабым менеджментом. Поддержка со стороны ГЭФ была особенно важна и имела критическое значение для Быстринского природного парка, который до момента реализации Проекта существовал как парк только на бумаге. В этом парке сейчас есть система связи, контрольные посты и центральный офис Дирекции парков в поселке Эссо. Финансирование со стороны ГЭФ позволило поднять статус парков как среди местного населения, так и в политическом смысле. Другие парки существуют пока только на бумаге и не выполняют аналогичных функций.

В докладе на заседании Координационного Комитета, заместитель директора Кроноцкого заповедника высказал следующие проблемы, вызывающие озабоченность. **А. Кадры:** неэффективность и недостаток работников негативно отражаются на работе заповедника. Низкие зарплаты, удаленный и опасный характер работы не позволяют привлекать для работы высококвалифицированную молодежь. С другой стороны, он отметил, что финансирование ГЭФ позволило удержать опытных сотрудников. Необходимо поднять уровень зарплаты для инспекторов и научных сотрудников, должен быть разрешен вопрос со страховкой (т.к. сотрудники ООПТ рискуют жизнью за очень небольшую компенсацию). Сокращение бюджета ООПТ федерального подчинения привело к тому, что стало невозможно осуществлять патрулирование и научный мониторинг без дополнительных полевых дотаций и необходимого оборудования. **Б. Стабильность связи и транспорта:** основным видом транспорта вокруг Кроноцкого заповедника и на его территорию являются вертолеты, использовать которые исключительно дорого (более \$ 1,000 в час). Необходимо рассмотреть возможности развития более дешевых видов авиации. Для этого необходима поддержка как со стороны парков федерального, так и регионального подчинения. Можно рассмотреть способы доставки по морю путем использования лодок или с помощью транспорта на воздушной подушке (последний меньше нарушает тундру). Тяжелые грузовики нарушают местообитания и не являются подходящим видом транспорта для охраняемых территорий строгого режима. В настоящее время радиооборудование для связи устарело и его использование может

представлять угрозу для жизни. **В.** Инфраструктура: все еще недостаточно развита. Необходимо увеличить ассигнования и найти добросовестных подрядчиков с хорошим оборудованием. Нужно лучше оборудовать полевые кордоны для научных сотрудников, в особенности, для проведения работы по программе создания базы данных ООПТ и для проведения мониторинга в поле. **Г.** Экологическое просвещение: необходимо приложить больше усилий для пропаганды его в средствах массовой информации; такое образование должно начинаться со школы. **Д.** Необходимо разрешить вопросы связанные с туризмом. Имеется большой потенциал для развития туризма, но необходимы: законодательная поддержка, планирование, выделение средств. **Е.** Необходим специальный аварийный фонд заповедника на случай аварийных ситуаций в пределах ООПТ. В настоящее время ассигнований на него нет. Заместитель директора рекомендует, создать такой фонд на средства Проекта в размере \$10-15 000.

Значительное изменение в отношении местного населения произошло когда люди увидели, что в просе реализации ГЭФом Проекта, слова подкрепились делами. Местное население увидело реальную работу парков. До момента реализации Проекта совершалось большое число переговоров (во время фазы разработки) и происходило много консультаций на местном уровне. Однако, в то время это расценивалось местным населением как «только разговоры и никакого дела». Теперь они видят реальные дела и их поддержка возрастает. Этот факт нашел свое отражение в очистке территорий ООПТ на волонтерской основе, руководимой местным населением (Проект был инициатором и снабжал подсобными материалами, такими как рукавицы, мешки и т.п.). Было очищено 22 км троп, снесено несколько старых зданий, вывезен мусор. Проект также договорился с ранее находившейся на территории Кроноцкого заповедника военной базой о вывозе отходов топлива.

Население прилежащих территорий, а также жители Петропавловска – первостепенного по значению города в области, оказывали парку Нальчево непосредственную поддержку. Быстринский парк и окружающая его территория поддерживают 8 групп коренных народностей, которые обычно не контактируют напрямую между собой, но заслуга Проекта в том, что он смог объединить эти различные группы. В Быстринском следует уделить первостепенное значение созданию комитета по со-управлению, который бы включал местных представителей, региональных администраторов ООПТ, координаторов Проекта, представителей средств массовой информации, представителей бизнеса и промышленности в целях обмена информацией и совместного принятия решений.

По словам Директора природных парков, тот факт, что Проект предоставил оборудование, внес существенные изменения в работу администрации и инспекции парков. В особенности, снабжение мотонартами позволило производить инспекцию на совсем ином уровне, и позволило инспекторам парков перехватывать браконьеров. Большое число браконьеров – представители новых богатых слоев населения, и они имеют самую лучшую технику. Обеспечение парков современным оборудованием позволило лучше бороться с браконьерством (хотя то, что инспектора все еще не имеют прав на задержание, является сдерживающим фактором). Строительство кордонов и наблюдательных вышек для инспекторов тоже сыграло заметную роль (хотя все еще недостаточно самих инспекторов, и они не наделены всеми полномочиями). По мнению директора, сам факт

присутствия инспекторов позволил снизить браконьерство. Он также отметил, как очень позитивное достижение, разработку менеджмент-планов для двух парков. На гораздо большей территории Кроноцкого заповедника срочно необходимо ввести в эксплуатацию несколько круглогодичных кордонов, особенно на таких уязвимых участках, как Узон и северная граница. Большинство существующих кордонов находятся в плачевном состоянии и не могут использоваться в дальнейшем. Один из таких кордонов (Унана) был построен при поддержке Проекта ГЭФ. Так как произошло сокращение финансирования заповедников, не происходит своевременного ремонта и замены необходимого оборудования и оружия (две трети его состоит из ружей 1940х и 1950х годов и небезопасно в употреблении). Инспектора парков федерального подчинения обладают правом задерживать нарушителей и выписывать штрафы аналогично милиции. Условия работы и их зарплаты находятся на низком уровне. Менеджмент планы парков федерального подчинения включают отчеты инспекторов о видах нарушений, незаконного посещения и выписанных штрафов. Количество протоколов нарушений, оформленных в Кроноцком заповеднике, значительно снизилось (со 100 в 2001 г. до 16 в 2002 г.), ввиду принятия закона, который снизил размер штрафов, и таким образом, сделав невыгодным и нерентабельным удерживать их. Из-за недостатка технического оснащения патруля было зарегистрировано только два нарушения правил охоты.

Тренинги были достаточно подробными (в некоторых случаях, по мнению работников ООПТ – даже слишком!). Они проводились как на местах, например, в Южно-Камчатском заказнике – координирование объектов живой природы и посетителей; также тренинги общего плана по использованию существующих законов против браконьеров), в офисах (семинары о законах и нормативах), так и в процессе посещения парков Канады. Несколько таких сессий провел юрист из России, который проводил семинары для инспекторов и сотрудников ООПТ. На волонтерской основе он подготовил свод российских законов об охране природы в формате, который может использоваться в поле.

Сотрудники Проекта предлагают в дальнейшем провести тренинги по экотуризму, тренинги инспекторов (их роль и функции). Необходимо начать тренинги и для территорий федерального подчинения, но в настоящее время на это нет средств. Персонал федерального подчинения предложил свою волонтерскую помощь в этом плане, по всей территории Камчатки в течение отпусков. После успешного посещения парков Канады сотрудниками Проекта, они стараются установить более постоянную тесную связь и развить Программы партнерских отношений на официальной основе. Одно из предложений Проекта – создать на Камчатке Специализированный учебный центр для подготовки специалистов по тренингу. На его базе возможно создать всемирный Центр Менеджмента Парков Дикой Природы, он может развиваться в самокупающуюся организацию на базе предоставления услуг на коммерческой основе. В этом центре могут проходить подготовку гиды туристских компаний; они смогут проходить там сертификацию, которая может стать обязательной для туроператоров.

Одним из серьезных недостатков менеджмента парков является нехватка кадров. Проект предоставил средства для закупки оборудования и наладил инфраструктуру парков, но в них недостаточно сотрудников для охраны постов и проведения инспекций. Это отражает неспособность правительственной администрации выполнять свои обязательства.

Проектом определено количество необходимого персонала для ООПТ и количество необходимых средств для финансирования (имеющегося и запрашиваемого). Правительство согласилось финансировать определенное количество ставок, но этого пока не произошло. Региональная администрация приняла решение о том, чтобы не выполнять своих обязательств по Проекту, на которые она официально согласилась ранее. Бюджет на дополнительные ставки территорий федерального подчинения заморожен, и этот вопрос может разрешиться только после завершения перестановок в структуре правительства. Эти перестановки происходят в настоящий момент (март-апрель 2004), и ожидается, что они завершатся в течение нескольких ближайших месяцев.

По мнению сотрудников Проекта, в парках и на охраняемых территориях федерального подчинения достаточно сотрудников, но ограничения в работе связаны с недостаточным финансированием и низкими зарплатами, и поэтому очень трудно подобрать подходящий персонал необходимого ранга, который бы смог эффективно выполнять работы. Это еще труднее, если принять во внимание относительную изолированность Кроноцкого и Южно-Камчатского и опасный характер работы сотрудников. Сотрудники Проекта подчеркивают, что эти проблемы с кадрами должны быть разрешены в самом начале следующей фазы. Количество инспекторов и сотрудников на этих территориях все еще меньше, чем было в 1980х годах. Потребность в квалифицированном техническом персонале для сбора и обработки данных и проведения мониторинга будет иметь критическое значение в начале следующей фазы. Все также признают, что поддержка финансирования ставок со стороны ГЭФ в течение первой фазы Проекта сыграла очень большую роль. Для ООПТ федерального подчинения, дополнительные средства Проекта были выделены на выплаты полевых (суточные, оборудование, и др.). Для региональных ООПТ – парков Быстринского и Налычево, Проект выделил 2 полные ставки и 6 временных. Проблема состоит в том, что Проект предоставил хорошее оборудование в необходимом количестве, но при недостатке персонала невозможно эффективно использовать это оборудование. Несмотря на то, что администрация обещала выделить дополнительные ставки, этого пока не происходит. Объясняется это тем, что обещания были даны не нынешней, а предыдущей администрацией. В различных менеджмент-планах, разработанных для четырех ООПТ, определено необходимое количество персонала. Это по всей видимости, будет важным вопросом, на который следует обратить первоочередное внимание в течение следующей фазы Проекта.

Несмотря на отсутствие адекватной поддержки со стороны районной администрации, два природных парка получили хороший толчок к развитию, особенно что касается менеджмента (по большей части в результате квалифицированного менеджмента, предоставленного с помощью партнеров ГЭФ, таких как ВВФ и СИДА). Оба партнера создали в парках свои офисы и строят учебно-просветительские центры для посетителей. У парков есть свои директора и сотрудники (не всегда в необходимом количестве), есть нужное оборудование, имеются хорошо налаженные отношения с местным населением и поддержка с его стороны. Однако, недостаток персонала для успешного управления Быстринским ПП вызывает сильное беспокойство, так как это затрудняет эффективное выполнение запланированных мероприятий в этом районе. В Быстринском парке за последние 2 года происходила текучка кадров, и прослеживается явно недостаточный опыт менеджмента. Работники Проекта пытались помочь в разрешении этих вопросов и

разработали стратегию для этого ПП (на средний срок). Однако, решение в ближайшем будущем вопросов связанных с этой проблемой представляет нелегкую задачу.

Были созданы пункты охраны (посты), и была установлена и налажена связь. Всего в двух природных парках работают 12 человек, но потребности гораздо выше (см ниже). Остальные 50% должны были быть предоставлены правительственными органами согласно договорам, подписанным по проектным документам. Однако, необходимо отметить, что финансирование территорий федерального подчинения увеличилось (в результате работы Проекта), дополнительные ассигнования составили на 5 миллионов рублей больше, чем в прошлом году. Количество посетителей парков возросло, и доход их увеличился (>700 000 рублей в 2003).

Ниже приводятся цифры количества ставок и финансирования для каждого ООПТ:

<u>Налычево:</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
Финансирование из федерального бюджета	8	8
Финансирование ГЭФ	1	1
Итого	9	9

Для эффективного функционирования необходимо 20 ставок для Налычево.

<u>Быстринский:</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
Финансирование из федерального бюджета	1	2
Финансирование ГЭФ	2	2
Итого	3	4

Для эффективного функционирования необходимо 14 ставок для Быстринского.

Вклад госбюджета на ставки природных парков в 2003 был \$ 45 000 и в 2004 составлял \$ 51 500.

Вклад ГЭФ на природные парки в 2003 был \$ 13 000 и в 2004 был также \$ 13 000.

Охраняемые территории федерального подчинения:

Кроноцкий – Биосферная территория строго режима охраны (Заповедник) и его структурное подразделение – Южно-Камчатский Государственный Заказник являются одним административным звеном. Оба ООПТ имеют в своем составе один и тот же состав сотрудников и один и тот же источник финансирования.

	<u>2003</u>	<u>2004</u>
Все финансирование из федерального бюджета	63	62
Из них инспекторов	32	32

Для эффективного функционирования Биосферному Заповеднику нужно 104 сотрудника (включая 62 инспектора).

Вклад госбюджета в заповедник федерального подчинения в 2003 был \$ 98 350 и в 2004 составлял \$ 122 000.

Вклад ГЭФ в виде полевых (для сотрудников, работающих на удаленных точках) в 2003 был \$ 10 000 и в 2004 составлял также \$ 10 000.

На основе приведенных выше данных, видно, что в Быстринском природном парке существует острая нехватка сотрудников; необходимо как можно быстрее разрешить этот вопрос, если парк вообще собирается развиваться по сценарию устойчивого менеджмента.

Согласно прежнему законодательству, применимому к таким заповедникам, как Кроноцкий, туризм на их охраняемых территориях был запрещен. Однако, по новым нормативам, пересмотревшим это предложение, Биосферные территории могут включать участки, где некоторые виды туризма разрешены в отведенных для этого зонах. Если закон будет пересмотрен, то в Кроноцком заповеднике уже есть разработанная схема зонирования, применимая к Биосферным территориям (в пределах существующего структурного подразделения этой Биосферной территории).

Недостаточная координация между ООПТ регионального и федерального уровня все еще вызывает озабоченность. В настоящее время у нас нет подтверждения, что между ними имеет место координация на уровне управления. Однако это может измениться после того, как закончатся перестановки в правительстве и после того как в самом Проекте, в течение следующей его фазы, будет уделено внимание этому вопросу или определено структурное подразделение, занимающееся им.

Проектная команда, работая над решением поставленных Задач 1 и 2, активно сотрудничала с несколькими группами экспертов, которые участвовали в разработке базы данных и в создании каталога необходимых исследований. Они также разработали некоторые рекомендации по изменению нормативно-правовой базы, касающейся ООПТ, и заключили контракты со специалистами по оценке возможностей удержания прибыли от их деятельности самими ООПТ. Рабочая группа установила тесный контакт с представителем Совета народных депутатов, с которым обсуждаются юридические вопросы и стратегия; группа сотрудничала с местной администрацией по вопросам разработки законов, касающихся развития экотуризма и разработки правил для природоохранных органов и инспекторов об установлении штрафов. В процессе обсуждений с рабочей группой была подчеркнута необходимость продлить сроки фазы выполнения задач группы на 6 месяцев, для того чтобы выполнить запланированное и добиться удовлетворительных результатов по выполнению мероприятий. В то же время, группа видит необходимость в том, чтобы начать работы над некоторыми задачами поставленными во второй фазе, параллельно с окончанием первой фазы. Сотрудники рабочей группы 1 считают, что на следующей фазе, среди приоритетов по выполнению задачи по «Усилению управленческих возможностей ООПТ», должно уделяться больше внимания проведению тренингов на оборудовании предоставленном для создания детальной базы данных (включающей ГИС), больше внимания уделяться оценке и

внесению изменений в законодательство, разработке более рациональной и устойчивой стратегии для пополнения персонала и его финансирования; продолжению просветительской работы, и координации мероприятий с региональным планом социально-экономического развития.

Как активный партнер первой рабочей группы Проекта, МСОП сделал одним из своих приоритетов развитие экотуризма в пределах ООПТ. Маркетинг туризма имеет несколько интересных тенденций. Все туристские компании Камчатки предлагают посещение Долины Гейзеров (территория Кроноцкого заповедника) как одной из туристских достопримечательностей, но ни одна из них не упоминает об ООПТ, таким образом, это никак не может расцениваться как экотуризм, так как туристы не получают ни экологических туров, ни представления об ООПТ. Это острый вопрос, так как согласно закону об ООПТ федерального подчинения, посещение туристами заповедников не разрешается. Аналогичное отсутствие информации наблюдается и по отношению к парку Налычево, где туризм разрешен и приветствуется. По мнению МСОП, в развитии туризма заложен большой потенциал, но его трудно реализовать, так как у туроператоров недостает опыта в понимании экотуризма развитого во всем мире. Другим препятствием для развития экотуризма является или отсутствие законодательства, или существующие законы. Под редакцией МСОПа разработан и выпущен буклет, посвященный экотуризму, проведены семинары для объяснения концепции экотуризма для того, чтобы довести ее до понимания и признания местным населением. В настоящее время эта концепция была воспринята положительно.

Как показали результаты химических анализов проб воды, уровни водного загрязнения в парках (по показателям ихтиофауны, зообентоса, и т.д.) в большинстве случаев невысоки; анализы показали, что экосистемы самоочищаются за короткий период после небольших и кратковременных выбросов загрязняющих веществ. На территории парков промышленные предприятия отсутствуют. Имеются, однако, некоторые точечные источники загрязнения, на которые следует обратить внимание; несомненно, необходимо разработать программу мониторинга, в задачи которой входило бы отслеживание любых возможных источников или угроз загрязнения до того, как они могут оказать серьезное воздействие; есть необходимость также в официальном законодательстве, которое поддерживало бы эту программу мониторинга и следило бы за эффективностью составления Оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС), необходимых при строительстве или деятельности, которая может оказать отрицательное воздействие на среду в виде загрязнения. По всей видимости, имеет место загрязнение вод нефтепродуктами, которое не может не вызывать озабоченности с точки зрения сохранения биоразнообразия федеральных охраняемых территорий. Более того, токсичные сельскохозяйственные сбросы, термальное воздействие, необработанные сточные воды (канализация) являются проблемой загрязнения водосборов как для Налычево, так и для Быстринского природного парка. Проектная команда представила отчет, в котором предлагаются шаги, которые необходимо предпринять для того, чтобы избежать каких бы то ни было случаев аварийного загрязнения или для уменьшения их воздействия.

Данные о статусе водного загрязнения в пределах ООПТ предоставлены КамчатНИРО. Некоторые данные, собиравшиеся в течение десятилетий, содержат информацию, имеющую историческое значение, и включают наблюдения и исследования биологии и физиологии водных организмов, включая виды лососевых рыб. Среди этих наблюдений, а также в промежуточном отчете КамчатНИРО, указаны возможные угрожающие факторы. Точки забора воды были установлены на двух ООПТ, где проводились как измерения физических характеристик и уровня воды, так и сбор проб на химический анализ. Результаты сравнивались с предельно допустимыми концентрациями (ПДК) и концентрациями на незагрязненных участках. Для проведения этих мероприятий было выделено дополнительное время, в частности для сбора образцов воды в летнее время, в туристской зоне парков. Низкая оценка ПКА, таким образом, отражает неадекватное планирование сезонного сбора образцов. Для Налычево и Кроноцкого они планировались на полевой сезон 2004 года. Основными источниками загрязнения в Кроноцком являются сточные воды от туристского комплекса в Долине Гейзеров и тонны топливных отходов геологических экспедиций или бывших военных объектов (включая поврежденные, от которых происходит сильное загрязнение почвы).

В документах к отчету КамчатНИРО отмечается, что загрязнение воды угрожает таким чувствительным видам, как сивучи, и другим морским млекопитающим. Популяции некоторых морских млекопитающих начиная с 2002 года испытывают сильное снижение численности. Как пример угрозы загрязнения, можно привести маяк на Кроноцком, который использует 10 тонн дизельного топлива в год и расположен вблизи лежбищ нескольких видов морских млекопитающих. Были даны рекомендации, чтобы заправка горючим производилась в будущем в присутствии инспекторов, и одновременно с этим были бы предприняты меры по биологической очистке на случай аварийного загрязнения. В дополнение, другой пример – это высокий риск загрязнения связанный с хранением отходов топлива на бывших военных объектах (тысячи бочек на мысе Козлова и в Кроноцком заповеднике). Демонтаж таких участков (включая сейсмостанцию на мысе Ольги) может вызывать серьезную озабоченность, в случае этот процесс не будет находиться под наблюдением, или если недостаточно внимания будет уделено риску отрицательного воздействия от утечки веществ, загрязняющих среду.

В промежуточном отчете КамчатНИРО приводятся сведения о Курильском озере Южно-Камчатского заказника. Это озеро, не замерзающее зимой, является местообитанием самого большого в Азии стада одного из видов лососевых – нерки (численностью 6 миллионов). Чистота воды зависит в первую очередь от отсутствия утечки горючего во время заправки моторных лодок. Рекомендуется, чтобы все запасы топлива были полностью вынесены за пределы береговой зоны. В обсуждении отмечается, что в Быстринском парке нет дорог, но, в то же время, в выводах не приводятся сведений ни о планируемом строительстве дороги к близлежащему золотодобывающему комбинату, ни об использовании пестицидов, ни о планируемом захоронении отходов; все эти факторы представляют собой конкретную угрозу водосборному бассейну и парку.

Воздействие сбросов, отходов термальных вод и необработанных сточных вод на территории Эссо, возможно оказывает воздействие на репродуктивность лососевых, поэтому предлагается сбрасывать отходы термальных вод в заброшенные шахты. В двух

поселках (Эссо и Анавгае) канализация стекает прямо в реку. Для территории парков предложены методы биологической очистки. Местоположение точек забора проб указано на топографической карте, сопровождаемой таблицей с географическими координатами. Для мониторинга в региональном масштабе и для выявления серьезных случаев загрязнения воды авторы отчета предлагают использовать методы дешифрирования спутниковых многоспектральных космоснимков. В отчет желательно включить карты, показывающие границы ООПТ и буферные зоны, контуры, определяющие основные источники загрязнения, те места, где есть угрожающие факторы (которые выявлены в отчете), дороги, индустриальные участки, зоны строительства, места ночевки туристов, вертолетные заправочные площадки, туристские тропы, места нереста рыбы, места захоронения удобрений, зоны термального воздействия. Более того, в выводах отчета не указано серьезных факторов, угрожающих биоразнообразию. Более подробные карты и более подробное обобщение результатов химических анализов, представленных в таблицах, предложения по проведению дальнейшего мониторинга и хорошо запланированный отбор сезонных проб значительно улучшили бы качество отчета. Внедрение методов биологической очистки путем биоремедиации, строительство мостов в пределах ООПТ через те реки и ручьи, в которых происходит нерест и воспроизводство лососевых, разрешение вопросов связанных с захоронением пестицидов около Нальчево - все эти ценные рекомендации были отмечены в отчете как приоритетные. В промежуточном отчете не было указано на присутствие таких важных видов, включенных в Красную книгу, как сивуч – (*Eumetopias jubatus*) и тюлень (*Phoca vitulina*). Среди этих видов наблюдалось резкое падение численности, которое могло быть вызвано загрязнением прибрежных вод.

В целом, выполнение этой поставленной задачи оценивается очень высоко; было сделано очень многое для того, чтобы усилить управленческие возможности (менеджмент) четырех охраняемых территорий.

Задача 2: «Предоставление информации по биоразнообразию и ее использование для менеджмента»

Показатели структурно-логической схемы:

- Существующая информация по каждому ООПТ объединена и стандартизована
- Разработана мета-база данных
- Определен необходимый набор данных
- Определено, какие оценки биоразнообразия необходимо сделать
- Собраны и оценены ТЭЗ (традиционные экологические знания) – методы традиционного природопользования и способы интеграции их с процессом принятия решений

Измеримые достижения:

Информация о биоразнообразии в настоящее время собирается воедино и переводится из бумажного в электронный формат. Этот формат был стандартизован для того, чтобы обеспечить (а) совместимость с системой, используемой в пределах Российской

Федерации, и (б) совместимость и соответствие с другими стандартными системами глобального масштаба. Ожидается, что этот процесс закончится к концу 2004 г. Уже создана эффективная мета-база данных, которая в данное время пополняется и обновляется. Только после того, как достаточное количество информации будет собрано в электронной форме в биологической базе данных и мета-базе данных, будет возможно определить пробелы в существующей информации. Можно считать, что эта работа сейчас находится в процессе выполнения. Главным приоритетом является консолидация данных по биоразнообразию. Затем будет закончен ввод социо-экономических данных. Оценка и сбор данных по традиционному природопользованию (ТЭЗ) совершаются постоянно, и включают координацию между сотрудниками Проекта и другими организациями. Затем последует определение необходимых в будущем исследований (для которых хорошо известны приоритеты), которое, возможно, продолжится в течение следующей фазы Проекта ввиду огромного объема работы, связанной с электронной стандартизацией баз данных. Также ведется работа по картированию биоразнообразия, но она началась с запозданием. Каталог необходимых исследований для использования научными сотрудниками и НПО должен быть готов к сроку, обозначенному в Планах работ (июнь 2004 г).

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 2	НАЧАЛО МЕСЯЦ	ЗАВЕРШЕНИЕ МЕСЯЦ	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 2.1 – Разработать стандартный формат базы данных по биоразнообразию для всех четырех ООПТ	Окт-02	Июнь-03	90
Мероприятие 2.2 – Собрать и оценить ТЭЗ в БПП и среди пользователей КГЗ, ЮКГЗ и НПП	Окт-02	Фев-04	60
Мероприятие 2.3 – Создать общую мета-базу данных для всех ООПТ	Дек-02	Окт-03	90
Мероприятие 2.4 – Определить пробелы и упущения в данных	Фев-03	Июнь-03	75
Мероприятие 2.5 – Обобщить информацию о биоразнообразии для каждого ООПТ используя вышеуказанный формат	Июль-03	Июль-04	80
Мероприятие 2.6 – Выявить потребности в ключевых исследованиях для каждого ООПТ.	Июль-03	Сент-03	100
Мероприятие 2.7 – Осуществить картирование биоразнообразия	Июль-03	Апр-04	60
Мероприятие 2.8 – Создать каталог необходимых исследований и распределить его среди НПО и местного населения	Сент-03	Июнь-04	100
Итого по данной ЗАДАЧЕ			81,9

Н.В. Процентные показатели, указанные красным цветом, означают что эти мероприятия будут завершены в срок, в чем заверяют руководители Проекта

Пояснения по ПКА: Выполнение мероприятий в пределах этой Задачи несколько задержалось по причине недооценки количества работы, потребовавшейся для того, чтобы собрать воедино и перевести из бумажного в электронный формат огромное количество имеющихся данных. Более того, новый стандартизованный формат должен соответствовать не только форматам, которые обычно используются в пределах Российской Федерации, но он также должен быть совместим с международными форматами баз данных. Совместимость между российским и международными форматами оказалась исключительно сложной проблемой требующей создания новых методов и алгоритмов. Вследствие этого, хотя стандартизованные базы данных уже во многом созданы, но еще потребуется не менее 6 месяцев для того, чтобы завершить их до уровня, предусмотренного в изначальном Плане работ. Высокая процентная оценка этого мероприятия отражает огромное количество работы и усилий, проделанных с целью достижения чрезвычайно сложной задачи стандартизации и преодоления технических трудностей во время этого процесса. Несколько более низкая оценка (60 %) по картированию биоразнообразия отражает отсутствие предварительной, базовой карты распределения ключевых видов, угрожаемых популяций и экологических угроз для территорий ООПТ, хотя в отчетах имеются многочисленные электронные основы для карт и текстовая информация. Представление такой карты должно быть приоритетом до завершения первой фазы. Менеджмент-планы содержат подробную описательную информацию об угрожаемых и охраняемых видах, их распределении и местообитаниях, угрозах биоразнообразию, списки видов, и .т. и таким образом, соответствуют требованиям к Мероприятию 2.6. Выявление основных пробелов в данных и исследованиях, и соответствующее определение необходимых исследований также неизбежно задержались, поскольку они должны быть следующим логическим шагом. Однако, в целом имеются надежные свидетельства того, что каталог необходимых исследований, который включит в себя приоритеты и стратегии для проведения исследовательских работ, будет готов к сроку, намеченному в Плане работ.

Обсуждение

Договор на выполнение той части данной Задачи, которая относится к созданию баз данных, был заключен с Институтом экологии и природопользования Академии Наук. Хотя этот институт и не является правительственным учреждением, он получает федеральное финансирование. Институт состоит в тесном сотрудничестве с канадской компанией ТЕСЕРА, которая специализируется в создании и стандартизации баз данных (именно они создали базы данных, которые используются национальными парками Канады). Это сотрудничество стало возможным благодаря со-финансированию Проекта со стороны СИДА. В этих мероприятиях также участвует государственный эксперт по российским экологическим базам данных (Александр Мартынов). Отчет, представленный компанией ТЕСЕРА, показывает значительный прогресс в выполнении этой Задачи, а также несомненное желание продолжать дальнейшую разработку баз данных при постоянной поддержке со стороны ТЕСЕРА.

Для каждой ООПТ была создана группа экспертов, чтобы собрать воедино информация на бумаге и перевести ее в электронную базу данных в стандартизованном формате. Создание такого формата потребовало значительного времени и экспертизы, поскольку он

должен был быть совместимым не только с системой баз данных Российской Федерации, но и непосредственно соответствовать стандартам международных систем баз данных. Вплоть до этого момента, российские и международные стандарты были во многом несовместимы. По мнению рабочей группы, которая осуществляет эту деятельность, перевод значительного объема информации из бумажного формата в электронный, равно как и создание нового формата базы данных, который был бы совместим как российскую, так и международную модель – это две важные задачи Проекта; впоследствии они будут иметь огромную ценность для научных сотрудников и лиц, принимающих решения в этой области. Рабочая группа считает, что пробелы в информации о биоразнообразии относятся ко всей территории Камчатки, а не только к ООПТ. Главные пробелы отражают тот факт, что биологические сообщества и экосистемы еще не были систематизированы, и тот, что методы для определения и описания экосистем здесь весьма отличаются от методов, используемых в других странах мира. Создаваемые базы данных будут также совместимы с общей системой ГИС, хотя это и не является изначальным требованием Проекта.

Специалистами Камчатского филиала Тихоокеанского Института Географии Российской Академии Наук (КФ ТИГ ДВО РАН) был проделан исчерпывающий обзор литературы, определены пробелы в информации о биоразнообразии и разработаны инструкции для составления базы данных. Окончательный набор источников информации по данным из различных источников о распределении и численности видов (по данным коллекций, полевых наблюдений, публикаций, архивным материалам, и т.д.) будет содержать в себе тысячи фактов. Например, для Кроноцкого заповедника имеется более 4500 ссылок на 700 публикаций.

Однако, такая деятельность может вызвать со временем проблемы связанные с собственностью на данные. Многие научные сотрудники институтов и заповедников выразили беспокойство по поводу авторства базы данных, и выразили нежелание делиться неопубликованными данными. Для публикации научных данных были предоставлены некоторые средства из федерального бюджета, из частных источников, из фондов и от НПО Камчатской Лиги независимых экспертов (КЛиНЭ). В недавнее время при такой поддержке были опубликованы каталоги позвоночных, растений, библиографии, материалы конференций по биоразнообразию. Несколько публикаций все еще ждут своей очереди (например, «Атлас ихтиофауны», «Красная книга Камчатки», описания экосистем, списки видов). Для того, чтобы внести информацию в базу данных, необходимо наличие по меньшей мере четырех квалифицированных лаборантов, имеющих опыт работы с материалами по биоразнообразию и с компьютеризованными базами данных, а также специально отведенная телефонная линия Интернета (которая в настоящее время не отведена для данной задачи). Исполнители группы КФ ТИГ РАН тесно сотрудничали с местным НПО (КЛиНЭ) по вопросам вовлечения и участия населения, тренингов, обмена информацией и публикаций. КЛиНЭ в течение нескольких лет получала поддержку фондов ПЕРК, ФМУР и Братьев Рокфеллеров. НПО предоставляла информацию и поддержку населения по ряду противоречивых проблем экологической экспертизы, оценок окружающей среды, нарушению экологических законов, юридическим спорам, касающимся биоразнообразия, охране природы и

демократическим реформам. КЛиНЭ ведет Проекты по картированию в сотрудничестве с ПЕРК и ВВФ.

Для того, чтобы обеспечить стабильное развитие научных исследований, необходимо будет уделить больше внимания получению финансирования из внешних источников через гранты, совместные проекты и программы обмена студентами, которые привлекли бы внимание молодого поколения к охране природы. Пользу научным сотрудникам принесут также обучение написанию грантов и созданию сети контактов с международными, эти тренинги могут осуществляться местными НПО.

Менеджмент-планы будут более эффективны, если они будут включать некоторое количество предварительного материала по пространственному распределению биоразнообразия и угрожающих ему факторов. Необходимо иметь визуальную информацию о расположении кордонов, научных стационаров и маршрутов, точек наблюдения, зонированию, дорожной сети, соседних поселков и т.д. (все эта информация подробно описана в тексте планов). Эти дополнения могут быть сделаны в короткий срок, не ожидая завершения всей системы базы данных. Предварительное пространственное картирование абсолютно необходимо для планирования и менеджмента, и может быть сделано на основе сведений экспертов по отдельным дисциплинам даже на ранних стадиях разработки Проекта. Чтобы ускорить процесс предварительного пространственного картирования, можно распределить контурные карты ООПТ и прилегающих территорий среди работников ООПТ и сотрудничающих учреждений (местных, региональных, всероссийских), снабженные краткой (одна страница) легендой, содержащей ключевые слова для точек и контуров. На такие карты сотрудники могут нанести распределение угрожаемых видов и сообществ, обрисовать наиболее важные для охраны биоразнообразия участки ООПТ и угрожающие факторы, таким образом используя экспертную оценку каждого специалиста, менеджера или инспектора.

Основные «горячие точки» биоразнообразия должны быть нанесены специалистами, экспертами, лесниками и т.д. на карту, сопровождающую менеджмент-план (места нереста, гнездования, места размножения и питания мигрирующих видов птиц, расположения уникальных горячих источников или геологических явлений), в особенности для Кроноцкого заповедника, в менеджмент-плане которого отмечено большое количество туристских маршрутов, но отсутствует даже предварительная информация о пространственном распределении кордонов, уязвимых точек биоразнообразия, редких и уникальных экосистем, и т.д. Также, на картах должны быть отмечены площади, где проводятся мероприятия по восстановлению и поддержанию экосистем (пострадавших от антропогенного воздействия, пожаров, хозяйственной деятельности, использования военными и т.д.).

Подобные предварительные карты могут быть позже дополнены и уточнены. Изначальная информация, однако, будет значительно способствовать планированию и менеджменту научных и природоохранных мероприятий. На ее основе можно будет разрабатывать и утверждать туристские маршруты так, чтобы не затрагивать уязвимые территории, виды или экосистемы. Такая информация поможет обосновать необходимое количество лесников и определить маршруты их обходов на основании пространственного

расположения главных угрожающих факторов (источников загрязнения, дорог, основных мест браконьерства, мест ночевки туристов, и т.д.). Пространственное картирование также окажет большую помощь в графическом обозначении территорий, где требуется усиленная охрана в отдельные сезоны.

Подобная предварительная пространственная оценка биоразнообразия и угрожающих ему факторов может все еще быть проделана в течение первой фазы; это повысило бы привлечение широкого спектра специалистов к разработке менеджмент-планов. Таким образом, можно было бы снизить существующее напряжение между наукой и бизнесом, и разработать подходы к совместному менеджменту до того, как начнется процесс реализации планов. Можно создать такую картосхему регионального масштаба для территорий, прилежащих к ООПТ, или же для территорий, имеющих важное значение для ООПТ в качестве коридоров или препятствий к передвижению видов животных (например, реки, дороги к золотодобывающим рудникам, использование угодий вокруг ООПТ, рубка леса в буферных зонах, и т.д.).

На данный момент уже существуют очень хорошие, подробные описания по «распределению биоразнообразия» и уязвимым местообитаниям, включенным в менеджмент-планы, а также подробные описания основных угрожающих факторов. Эта информация должна быть переведена в формат предварительной картосхемы и включена в менеджмент-планы. Существует профессиональная оцифрованная карта Камчатки, созданная с использованием спутниковых фотографий (с изображением рек, дорог, границ, гор, поселков и т.д.) и имеющая легко узнаваемые контуры для предварительного картирования биоразнообразия, угрожающих факторов, кордонов, точек мониторинга, пешеходных маршрутов. Такая оцифрованная карта может послужить основой, на которой можно впоследствии представлять информацию по биоразнообразию и основным факторам угрозы. Создание этой цифровой карты на основе оцифровки имеющихся карт с последующей корректировкой привязок на местности в ходе полевых работ (геопозиционирования) было предпринято местным НПО при поддержке ТЦООС, ЭСРИ, Института географии и частного фонда. Они снабдили НПО компьютерами, доступом к Интернету, лицензиями на поддержку программного обеспечения и провели тренинг. В данное время члены НПО проводят картирование «горячих точек» биоразнообразия на региональном уровне для Проекта ВВФ. Они будут потенциальными сотрудниками с Центром охраны дикой природы (ЦОДП) по разделу Географических информационных систем (ГИС) и по созданию базы данных для Проекта ГЭФ. На данный момент (15 апреля 2003) НПО ЦОДП был присужден контракт на работу по ГИС для создания базы данных по биоразнообразию с аннотациями на оцифрованной карте.

Для сбора и обработки информации по традиционному природопользованию (ТЭЗ) дальнейшее со-финансирование предоставляется со стороны ЮНЕСКО. Такая поддержка очень важна, но до некоторой степени обязывает сотрудников Проекта придерживаться расписания со-финансирующей организации и других партнеров. Например, в данное время как МСОП, так и ПРООН и ЮНЕСКО работают по ТЭЗ для Быстринского природного парка. Необходимо более тесное сотрудничество между этими организациями для обеспечения качественного сбора и совместного использования информации. ВВФ сотрудничал с дирекцией Парка по ряду образовательных программ, включая

изготовление видеокассет, посвященных природным маршрутам парка и мероприятиям его учебного центра.

В ходе настоящей оценки работы Проекта складывается несомненное впечатление о том, что План работ был слишком оптимистичен, или по меньшей мере, что при его составлении было недооценено количество работы, которую необходимо проделать большой группе экспертов для того, чтобы успешно собрать и упорядочить данные. Проектная команда, тем не менее, считает, что существенная часть этих работ будет окончена к середине 2004 г., и что все они будут окончены к концу 2004 г. Установление приоритетов для основных исследований второй фазы поможет справиться с огромным количеством имеющейся информации.

В целом, по этой Задаче достигнуты чрезвычайно ценные результаты и четко продемонстрированы огромные усилия, предпринятые в создании баз данных, необходимых для дальнейшего мониторинга и принятия решений.

Задача 3: «Создание устойчивых механизмов финансирования»

Показатели структурно-логической схемы:

- КОА и КПр выделено 25% процентов дополнительных средств на зарплаты сотрудников
- Установлена и введена в употребление плата за посещение
- Создан КФПОТ и введен в действие на первом этапе гарантированного со-финансирования

Измеримые достижения:

Средства на зарплаты сотрудников Администрацией Камчатской области (КОА) и Комитетом природных ресурсов (КПр) выделены не были совсем. Проведена оценка возможности взимать плату за посещение и определена стратегия действий, но сам механизм не был введен в практику официально, сбор платы за посещение не взимался. Камчатский фонд поддержки охраняемых территорий (КФПОТ) все еще находится на стадии обсуждения и пока не действует; со-финансирование пока не учреждено. Причины этого изложены ниже в разделах «Пояснения по ПКА» «Обсуждение».

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 3	НАЧАЛО МЕСЯЦ	ЗАВЕРШЕНИЕ МЕСЯЦ	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 3.1 – Развитие партнерской сети	Авг-02	Июнь-03	85
Мероприятие 3.2 – Разработка и учреждение КФПОТ	Сент-02	Фев-03	50
Мероприятие 3.3 – Капитализация КФПОТ	Фев-03	Июль-03	10
Мероприятие 3.4 – Выявить дополнительные источники финансирования	Окт-02	Июль-04	25
Мероприятие 3.5 – Произвести оценку КФПОТ по окончании первой фазы	Май-04	Июнь-04	100
Итого по данной ЗАДАЧЕ			54,0

N.B. Процентные показатели, указанные красным цветом, означают что эти мероприятия будут завершены в срок, в чем заверяют руководители Проекта

Пояснения по ПКА: Развитие партнерских отношений по мере осуществления Проекта осуществлялось хорошо, и есть большая вероятность, что оно будет продолжаться. В результате было организовано несколько инициатив по со-финансированию и предполагается, что партнеры будут непосредственно поддерживать цели и задачи Проекта. Разработка и учреждение КФПОТ отстает по срокам; возможно, для этого есть существенные причины и конечный продукт, возможно, будет более устойчивым в результате нескольких этапов переговоров, занимающих много времени. Капитализация фонда происходила недостаточно, возможно, из-за слишком большого внимания к донорам (многие из которых в той или иной форме уже принимают участие) и из-за недостаточного привлечения частного сектора. Вследствие этого, успех в нахождении дополнительного финансирования для Фонда не достигнут. Однако заметно, что созданию КФПОТ было уделено внимание, и явно были предприняты решения относительно его регистрации, и есть надежда, что введение его в действие осуществится до конца первой фазы после подробных практических консультаций. Особое внимание уделяется поиску финансовой поддержки со стороны частного сектора.

Обсуждение

Выделения местной администрацией дополнительных средств на зарплаты сотрудников не произошло, хотя Проект активно лоббировал и продолжает лоббировать это решение; оно крайне необходимо для достижения устойчивости Проекта. В принципе, недостаточная поддержка региональной администрацией уже создает фактор риска для устойчивости всего Проекта в целом; эта устойчивость сильно зависит от решения вышеперечисленных поставленных задач в этом направлении. Команда Проекта и сотрудники территорий федерального подчинения выражали озабоченность по этому поводу. Изменения в местной администрации ожидаются в конце 2004 г. как результат предстоящих выборов; в результате ожидаются изменения в распределении бюджета. Будут предприняты все возможные усилия для того, чтобы ознакомить новые

административные лица, ответственные за принятие решений, со значимостью и важностью этого Проекта. На сегодняшний день, ставки для территорий федерального подчинения (две из четырех ООПТ, включенных в Проект) были заморожены, по крайней мере до того, как в Министерстве, ответственном за это, не закончится процесс перестановок. Другими словами, предполагается, что Проект подойдет к решению этого вопроса путем некоторой переоценки задач в этом направлении, перенеся часть усилий на решение вопросов, связанных с территориями федерального подчинения, а не только концентрируясь на стратегии региональной администрации.

Запланированное введение платы за пользование ООПТ пока что не достигнуто. Однако, были проведены консультации по оптимальным способам получения дохода от ООПТ. Директор природных парков проводил лоббирование местного Совета народных депутатов с целью введения платы за пользование ООПТ; однако, для этого требуются существенные изменения в законах, а также более сильная поддержка со стороны местной администрации, чем в настоящее время. Похоже, что проблемы вызывает не сама идея платы за пользование ООПТ, а скорее определение того, куда должны идти эти деньги. Со стороны местной администрации наблюдалось сопротивление конкретному использованию таких фондов в целях ООПТ и их менеджмента (поскольку администрация желала бы включить эти доходы в центральный фонд доходов местной администрации, в то время как Проект предлагает передачу их в целевой фонд, как только он будет учрежден). Тем не менее, как и в случае с обсуждением заработной платы в предыдущем параграфе, есть надежда, что Проект (при поддержке федеральной администрации) сможет достичь большего успеха в этом вопросе, когда к концу 2004 г. будет сформирована новая региональная администрация.

В данной Задаче также определена необходимость создания Камчатского фонда поддержки охраняемых территорий и охраны природы. Были начаты контакты с донорскими организациями с целью определения возможных источников для со-финансирования Трастового фонда, однако положительная реакция была очень незначительной, и такой подход надо будет пересмотреть. Кроме того, на ранних стадиях разработки структуры и законодательства для такого фонда было установлено, что будет выгодно и политически приемлемо объединить его с предлагаемым Трастовым фондом параллельного Проекта ГЭФ по охране лососевых, вместо того, чтобы учреждать два аналогичных фонда. Для этого потребовались некоторые дополнительные переговоры, и в данное время планируется создать Единый Трастовый фонд по охране биоразнообразия на Камчатке. Фонд ООН также выразил интерес в наличии единого Трастового фонда, а не самостоятельных фондов.

Концепция Трастовых фондов в России практически подверглась анафеме ввиду отрицательного опыта и неудач при попытках создать подобные механизмы финансирования в 1990х гг. Традиционные доноры очень сопротивляются участию в таких фондах на территории России. В данное время представляется более логичным вовлечь частный сектор в поддержку единого, сконцентрированного на проблемах экологии Трастового фонда для Камчатки. Первоначально также предполагалось создать фонд погашения, который бы использовался за 7-10 лет. Теперь Проект считает, что необходимо включить дарственный фонд как компонент Трастового фонда. Кроме того,

Проект надеется, что дополнительные доходы от ООПТ будут включены в Трастовый фонд, так же как и доходы от российских учреждений и частного сектора.

Проблемы, относящиеся к этому разделу, выходят за пределы реализации данного Проекта, а также фокусируются на более общей проблеме относительно обязательств ГЭФ по Проекту. Первоначально поданный на утверждение Проект содержал бюджет размером в 7 миллионов долларов, необходимых для успешной поддержки мероприятий, определенных в Плане работ. Из этой суммы, 1,5 миллиона должны были быть взносом ГЭФ в Трастовый фонд после того, как будут выявлены другие источники взносов. После рассмотрения ГЭФ весь бюджет Проекта был урезан до 4,25 миллионов долларов. Обсуждение этого вопроса и его последствий с организацией-исполнителем приводит экспертов к логическому заключению о том, что взнос ГЭФ в Трастовый фонд также пропорционально сокращен примерно до \$ 850 000. Такое сокращение значительно ослабляет Трастовый фонд и соответственно производит менее чем положительное впечатление на финансирующие организации рассматривающие возможность участия в нем.

На основании этих соображений, Проект решил не начинать капитализацию Трастового фонда до тех пор, пока не станет ясно, будет ли доступно реальное финансирование со стороны ГЭФ для следующей фазы Проекта. Кроме того, ожидается, что капитализация Трастового фонда Проекта по лососевым начнется на четвертый год этого Проекта, т.е. в 2008 г. Ожидается, что Проект по ООПТ закончит создание всех необходимых юридических документов к концу июля 2004 г. вместе с разработкой необходимых операционных планов и механизмов. Также планируется гарантировать к концу первой фазы некоторые предварительные обязательства по со-финансированию. На основании всех этих соображений, в настоящее время Проект должен принять серьезное решение о том, когда он будет регистрировать свой Трастовый фонд.

С первого взгляда кажется, что по этой Задаче не достигнуто особенных успехов. В целом, ее выполнение не находится на высоком уровне, и этой Задаче могло бы быть уделено больше внимания. Однако, имеется ряд смягчающих обстоятельств, которые надо учесть:

- Недостаточная поддержка со стороны региональной администрации, которую трудно предсказать (хотя наличие политической стабильности всегда представляет проблему и риск для любого Проекта ГЭФ). При разработке Проекта (при другой администрации) поддержка была очень сильной. Есть надежда, что новая администрация быстро осознает цели Проекта и предоставит ему некоторый приоритет, желательно при поддержке федерального министерства и под его руководством. То же самое ограничение создало проблемы с кадрами и с механизмом оплаты за пользование ООПТ.
- Перестановка ответственности в федеральном министерстве также не могла быть предсказана. Однако, Проект ГЭФ по своей природе должен быть динамичным и должен осуществлять работу по осуществлению своих целей в условиях таких политических изменений и тенденций. Одной из целей настоящей оценки Проекта является выявление происходящих политических переориентировок и воплощение их требований в будущих целях и мероприятиях Проекта. Хотя блокирование

уровня финансирования кадров для ООПТ федерального подчинения может оказаться кратковременным ограничением, процесс перестановки, в итоге, может привести к более эффективной поддержке со стороны ГЭФ; и в долгосрочном плане этот процесс может оказаться более выигрышным для стабильности Проекта.

- Тот факт, что Трастовый фонд для двух Проектов должен был быть объединен в один фонд на стадии разработки Проекта. Этот вопрос сейчас серьезно рассматривается организацией-исполнителем и соответствующим менеджментом Проекта.

Одно из предложений, выдвинутых Проектной командой, заключалось в том, чтобы пригласить потенциальных партнеров Камчатского Трастового фонда в Быстринский район, чтобы они могли непосредственно убедиться в успехе программы МСБ и микрокредитования в рамках Проекта.

Несомненно, существует срочная необходимость разрешить проблему, связанную с устойчивостью выполнения этой Задачи Проекта; это в какой-то степени должно быть сделано до окончания первой фазы путем выработки четко определенной стратегии и Плана работ по созданию и капитализации Трастового фонда.

Задача 4: «Усиление нормативно-правовой базы охраняемых территорий»

Показатели структурно-логической схемы:

- Проведена оценка нормативов с позиции сохранения биоразнообразия и представлен отчет
- Выявлены несоответствия и слабые стороны в законодательстве, представлен отчет

Измеримые достижения:

С точки зрения сохранения биоразнообразия был проведен анализ существующих нормативов и законодательства, и были составлены отчеты по этой теме. В этих отчетах освещаются недостатки в нормативах и законодательстве. Рекомендации, данные в этих отчетах, относятся к поддержке развития туризма и потенциальному получению прибыли на охраняемых территориях, а также к борьбе против незаконной деятельности на ООПТ.

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 4	НАЧАЛО МЕСЯЦ	ЗАВЕРШЕНИЕ МЕСЯЦ	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 4.1 - Оценить нормативы с позиции сохранения биоразнообразия	Окт-02	Июнь-03	100
Мероприятие 4.2 - Оценить законодательство с позиции сохранения биоразнообразия	Окт-02	Янв-03	100
Мероприятие 4.3 – Изменения в законодательстве в целях развития туризма	Окт-02	Фев-03	65
Мероприятие 4.4 - Обеспечить удержание доходов ООПТ	Окт-02	Мар-03	65
Мероприятие 4.5 - Внести изменения в законодательство, препятствующее незаконной деятельности	Окт-02	Май-04	45
Итого по данной ЗАДАЧЕ			75.0

Пояснения к ПКА: Был предпринят исчерпывающий анализ нормативов и законодательств, имеющих отношение к охране биоразнообразия, хотя многие конкретные изменения в законодательстве не были пока зафиксированы на бумаге ввиду разногласий с региональными властями или недостатком поддержки с их стороны. Например, сама процедура получения прибыли от ООПТ представляется достаточно ясно, но поддержка ее со стороны властей и их согласие на принятие такой процедуры пока не ясны. Таким же образом не решены, конкретные механизмы для усиления борьбы против незаконной деятельности на ООПТ, например такой, как браконьерство, механизмы недостаточно ясны, хотя необходимость в действиях и их целенаправленность очевидны. Заинтересованные стороны считают, что это в основном происходит из-за недостатка прав у инспекторов ООПТ и предполагаемых сложностей с разрешением этой ситуации – придания инспекторам соответствующих прав. Тем не менее, Проект в основном достиг результатов, намеченных в пределах этой Задачи по обзору законодательства и нормативов.

Обсуждение

Было заключено три договора для определения пробелов и недостатков, существующих в законодательстве и нормативах по биоразнообразию, по следующим темам: (1) конкретный анализ со сравнением федерального и регионального законодательства, (2) обзор нормативов, относящихся к окружающей среде и хозяйственной деятельности, и (3) определение существующего законодательства, относящегося к получению дохода от ООПТ и обзор возможности их изменения. Целью этих договорных работ было определить недостатки в законодательстве и нормативам по биоразнообразию, и предложить рекомендации для их улучшения. Один из отчетов, представленный специалистами Академии международной торговли, предлагает рекомендации по

получению дохода от охраняемых территорий. Отчеты, сделанные по этим договорам, также включают рекомендации по необходимым изменениям в законодательстве по отношению к охране биоразнообразия, менеджменту, развитию ООПТ и ответственности соответствующих учреждений. Рекомендации направлены главным образом на региональный уровень, но некоторые также включают предложения по изменению федерального законодательства. В качестве консультанта Проекта работает эксперт-юрист, являющийся специалистом по федеральному законодательству и работающий над внесением в него изменений. В Москву была отправлена рекомендация подыскать аналогичного специалиста для работы по изменениям и улучшениям законодательства по охраняемым территориям. Только в настоящее время у Проекта имеется возможность работы над этими вопросами с федеральными властями, так как именно сейчас федеральные власти составляют новые законы, относящиеся к природным ресурсам и охраняемым территориям.

Директор природных парков сделал ряд рекомендаций по оплате за посещение парков, и в данное время он старается представить Проект соответствующего закона для обсуждения в местном Совете народных депутатов. В настоящий момент законодательства, относящегося к оплате за посещение и пользование природными парками, не существует.

Юрист и менеджер Проекта являются постоянными участниками заседаний советов и комиссий, ответственных за разработку нормативно-правовых актов. Они регулярно предлагают для обсуждения рекомендации, разработанные юридическими консультантами по ООПТ. Ряд рекомендаций Проекта уже был учтен в недавно принятом Законе о туризме в Камчатской области (февраль 2004 г.).

По мнению местных научных сотрудников, НПО, администрации, и международных организаций и даже самих туроператоров, не рекомендуется активно продолжать или развивать многодневный маршрутный туризм в Кроноцком Заповеднике. Впоследствии (вероятно в течение двух лет или ранее), туризм в Кроноцком Заповеднике будет ограничен дневными (2-4 часа) экологическими экскурсиями в Долину Гейзеров и Узон; вся остальная сеть маршрутов будет доступна только для научных исследований, для групп, проводящих экологическое образование, или по особой заявке. Взамен достигнуто согласие на увеличение числа посетителей вплоть до максимальной емкости (3000-4000 в год) на существующих двух хорошо разработанных маршрутах, и на предоставление Заповеднику поддержки в транспортировках (примерно 50 вертолетных часов в год выделено турагентствами для нужд заповедника: охраны, перевозок, исследований и на случай чрезвычайных происшествий). В 2003 г. Кроноцкий Заповедник посетило 2766 человек. Увеличение числа посетителей должно сопровождаться эффективной программой мониторинга для слежения за тем, чтобы турагенства соблюдали правила экотуризма (им должна быть предоставлена достаточная информация о важности данного Объекта Мирового Наследия с соответствующими правилами посещения, например, запрещение приготовления пищи и мытья посуды, сжигания мусора, сбора экспонатов, обязательного соблюдения «месячника тишины», обязательного сопровождения экскурсий инспекторами, и т.д.). Заповедник может получить дополнительные доходы от продажи туристам в местах посещения от продажи брошюр, книг, видеодисков, сувениров и предметов, связанных с программой Мирового Наследия.

Принятие и внедрение рекомендаций по законодательным изменениям на местном административном уровне уже начало приносить плоды, благодаря коллективным усилиям нескольких организаций, сотрудничающих с Проектом. Рекомендации и предложения со стороны Проекта неоднократно передавались местным законодательным органам и, даже несмотря на сложности, существующие ввиду перестроек в правительстве, удалось включить некоторые из этих предложений в состав двух законов. Некоторые из рекомендованных Проектом дополнений и предложений по изменениям на ООПТ были одобрены местным Советом народных депутатов и посланы на утверждение губернатору области. Это является показателем, того, что Проект ПРООН-ГЭФ предпринял значительные усилия на местном административном уровне по продвижению своих рекомендаций (один из показателей выполнения первой фазы). Один из новых законодательных указов упоминает Проект и предлагает решения ряда проблем. Рекомендации включают следующее: разработка концепции ООПТ, составление кадастра, региональный подход к ООПТ, предложение создать региональный административный орган ООПТ, предложение разрешить несоответствия между местным и федеральным законодательством, обеспечение правительственной поддержки для менеджмента и охраны ООПТ, поддержка и стимулирование развития малого бизнеса (в области туризма и рекреации) на территории ООПТ, обеспечение финансирования и соблюдения законов, разработка изменений в административном кодексе Камчатской области (включая штрафы за нарушения экологических законов и создание юридических лиц, которые смогут составлять протоколы о нарушении).

Одной из проблем, сдерживающих прогресс в выполнении Задачи 4, являются происходящие изменения в структуре управления в МПР, и вследствие этого, недостаточно ответственная позиция министерства относительно режима ООПТ. В настоящее время охрана природы, эксплуатация природных ресурсов и природопользование находятся в ведении одного ведомства, однако складывается впечатление, что охрана природы имеет сейчас гораздо более низкий приоритет на региональном и, вероятно, также на федеральном уровне, чем другая деятельность. Существует ряд сложностей, появившихся вследствие перестановок в 2001 г., которые привели к упразднению Госкомитета по экологии и передаче его обязанностей Министерству природных ресурсов. Федеральное финансирование, которое получает региональная администрация, регулируется по сложным и достаточно жестким правилам. Одним из следствий применения этих правил является то, что создание новой штатной единицы и связанной с ней зарплаты на региональном уровне (например, лицо, ответственное за соблюдение режима ООПТ) выразится в соответствующем сокращении финансирования, получаемого региональной администрацией от федерального правительства. В результате, региональная администрация ООПТ представлена сейчас всего лишь небольшим офисом в составе Управления природных ресурсов в Петропавловске. Дальнейшее беспокойство вызывает и предложение региональной администрации о создании для каждой ООПТ самостоятельного административного органа. С точки зрения Проекта это нежелательно, так как создаст проблемы со стабильностью и эффективностью менеджмента. Для этого также потребуются большие штаты (полный набор для каждой ООПТ), соответствующее финансирование и оборудование.

На федеральном уровне (Южно-Камчатский заказник и Кроноцкий заповедник) серьезных проблем с законодательством (которое существует уже на протяжении многих лет) нет, и требуется только финансирование для поддержки нужд менеджмента и охраны.

В ходе обсуждений с Национальным директором Проекта и Заместителем начальника Департамента по ООПТ и охране биоразнообразия отмечалось, что, хотя природные парки управляются на региональном уровне, законодательство для них определяется на федеральном уровне. Национальный директор Проекта также отметил, что существуют юридические механизмы регионального уровня, с помощью которых можно разрешить проблему с предоставлением необходимых прав инспекторам парков. Механизмы для решения этого вопроса есть и на федеральном уровне.

Содержательные обзоры и отчеты по законодательству в рамках этой Задачи были представлены в срок. Многие рекомендации и предложения были переданы, с соблюдением надлежащих процедур, соответствующим органам власти и лицам, принимающим решения. В этих отчетах описаны многие несоответствия, пробелы и недостатки в федеральном и местном законодательстве, и даются подробные списки рекомендаций для принятия решений или рассмотрения вопросов, включая обзоры международных нормативов по биоразнообразию. Отчеты были составлены профессионалами высокого уровня как с Камчатки, так и из Москвы. Эти профессионалы сами активно участвуют в законодательном процессе. Дальнейшие проблемы, относящиеся к нормативно-правовой реформе, упоминаются ниже в разделе, где обсуждаются результаты, достигнутые в работе по Проекту на данном этапе и рассматриваются дальнейшие необходимые мероприятия в этой области.

Задача 5: «Усиление просветительской работы и увеличение информированности населения о ценности сохранения биоразнообразия».

Показатели структурно-логической схемы:

- Разработана стратегия информирования населения и проведения просветительской работы
- Разработана программа просветительской работы
- Подготовлены и внедрены материалы для просветительской работы

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 5	НАЧАЛО МЕСЯЦ	ЗАВЕРШЕНИЕ МЕСЯЦ	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 5.1 – Подготовка и составление программ просветительской работы	Окт-02	Май-03	100
Мероприятие 5.2 – Внедрение программ просветительской работы по сохранению биоразнообразия для населения ООПТ и пользователей прилегающих территорий	Окт-02	Март-04	100
Мероприятие 5.3 – Повышение осведомленности в средствах массовой информации	Окт-02	Июль-04	90
Мероприятие 5.4 – Разработка стратегии осведомления населения и проведения просветительской работы	Ноя-02	Мар-03	60
Мероприятие 5.5 – Подготовка школьных программ по охране природы	Ноя-02	Июль-03	80
Мероприятие 5.6 – Повышение осведомленности о сохранении биоразнообразия среди лиц, принимающих решения, связанные с потребностями ООПТ	Ноя-02	Март-04	70
Мероприятие 5.7 – Развитие просветительской работы для каждой ООПТ	Дек-02	Авг-03	70
Мероприятие 5.8 – Учреждение учебно-просветительских центров при каждой ООПТ	Янв-03	Апр-04	70
		Итого по данной ЗАДАЧЕ	80,0

Измеримые достижения:

В рамках Проекта разработаны и реализованы эффективные стратегические подходы к распространению сведений и пропаганде охраны биоразнообразия. Хотя формально, программы просветительской работы, как таковой, не существует на бумаге, и она не имеет собственного бюджета и плана работ, вполне логичная стратегия такой просветительской работы существует на деле и является очень эффективной. Разработано значительное количество серьезных материалов для просветительской работы, которые были распространены различными путями и в различных форматах.

Пояснения по ПКА: Проведенные подготовка, составление и распространение материалов для просветительской работы производят большое впечатление. Пропаганда через посредство средств массовой информации (СМИ) также находится на хорошем уровне, хотя некоторая работа на федеральном уровне могла бы помочь в деле пропаганды значимости Проекта в масштабе страны. В рамках Проекта не разрабатывалась формальная стратегия для распространения информации, однако подход к этому процессу был логичным и последовательным. Хотя созданные школьные программы по охране

природы еще не утверждены, существуют рекомендации о том как это лучше сделать; несомненно, более реалистичным подходом является просветительская деятельность посредством неформальных и внеклассных мероприятий. В этом плане команда Проекта отреагировала на потенциальные ограничения динамично. Просветительская деятельность, адресованная лицам, принимающим решения, была менее успешной (хотя и были предприняты значительные усилия), но здесь, вероятно, играет роль и личностный фактор, а также то, что более высокий приоритет у новой администрации состоит в эксплуатации ресурсов, а не в рациональном природопользовании и охране природы. Тем не менее, необходимо улучшить этот аспект деятельности, и поддержка на федеральном уровне может быть одним из путей, которые надо исследовать в дальнейшем. Разработка образовательных программ и обучения в двух природных парках велась на исключительно хорошем уровне. Эти мероприятия не распространялись на федеральные ООПТ, однако для этого имеются рациональные оправдания, они, вероятно, отражают другое динамичное решение со стороны Проектной команды о некотором отклонении от первоначального Плана работ в случае, когда возникают непредвиденные препятствия. Сотрудниками Проекта также был создан вебсайт (www.unkam.ru) уже в начале первой фазы реализации Проекта.

Обсуждение

Нет сомнения, что Проект внес значительный вклад в просвещение в области охраны биоразнообразия. Среди местных школ и библиотек были распространены материалы и гранты для просветительской работы. Эти мероприятия получили значительную финансовую поддержку от СИДА и МСОП. Согласно менеджменту Проекта, были наняты сотрудники для работы в центре для посетителей, и четверо сотрудников (два из Кроноцкого заповедника и два из Южно-Камчатского заказника) были посланы на обучение в московский Экоцентр. Средства массовой информации также проявили значительное участие на местном уровне. Руководитель группы по данной Задаче Проекта сам является специалистом в области СМИ (бывший режиссер телевидения), который хорошо понимает нужды и требования СМИ. Уже стало вполне привычным, что дважды в месяц по радио и телевидению идут передачи по проблемам биоразнообразия и ООПТ, а местные газеты регулярно помещают статьи, посвященные охраняемым территориям. Радиопередачи часто имеют большее значение ввиду отсутствия телевидения во многих маленьких поселках; сотрудники Проекта понимают этот факт и уделяют большое внимание радиопередачам. Начиная с августа 2003 г. было опубликовано 11 выпусков газеты «Заповедная территория». В этих выпусках участвовало 15 авторов, проживающих на территории Быстринского природного парка. Тираж этой газеты увеличился с 300 до 1000 экземпляров при поддержке местной администрации и в сотрудничестве с Проектом ПРООН-ГЭФ по охране лососевых. Эта газета также выставлена на интернет-сайте Проекта. Быстринская районная газета «Новая жизнь» посвятила много репортажей пропаганде Проекта в регионе. Приложение к этой газете, «Айдит», уже более 10 лет выходит с параллельными текстами на русском и эвенском языках. Другая районная газета, «Абориген Камчатки» также публиковала репортажи, в которых представители коренных народов из Анавгая, получившие гранты, делились своим опытом. При поддержке Проекта выпускается электронный журнал «Содружество». Кроме того, на веб-

сайте постоянно помещаются и обновляются другие сведения, относящиеся к работе Проекта.

Тем не менее, надо отметить что большинство из этих мероприятий по пропаганде охраны природы имеют достаточно общий характер и не сосредоточены непосредственно на ООПТ и их роли. Необходимо больше сфокусировать стратегию природоохранной пропаганды и просвещения на проблеме охраняемых территорий.

Более того, в природоохранной просветительской деятельности для местной администрации и в повышении информированности лиц, принимающих решения, есть ряд трудностей, эта деятельность занимает много усилий и времени. Представители старшей администрации области начинают поддерживать цели Проекта, но пока это идет достаточно медленно; однако, проблемы, связанные с происходящими изменениями в администрации, создают постоянные сложности для сотрудников Проекта. В период разработки Проекта было вложено много усилий в повышение информированности местной администрации, и на ранней стадии Проекта имелась хорошая поддержка с ее стороны. Одним из положительных результатов изменений в администрации является то, что некоторые из лиц, ответственных за принятие решений и имеющих больше опыта и знаний о потребностях Проекта, продвигаются по службе и получают более высокие должности в Москве.

Местные НПО всецело поддерживают Проект и его цели, и выражают чрезвычайно положительное мнение об успехах Проекта. Проект предоставил некоторую финансовую поддержку НПО для проведения полевых работ; хотя эта сумма была небольшой в денежном масштабе, она была с благодарностью принята местными НПО и помогла им провести полевые работы. Таким образом, создались углубленные и очень положительные отношения между Проектом и местными НПО.

Потребовалось определенное время, чтобы коренные народности восприняли задачи Проекта; первоначально они были озабочены правами на землю и на возможность дальнейшего продолжения традиционных охоты и рыболовства в условиях режима природных парков. Однако, было достигнуто очень успешное и тактичное вовлечение местного населения в деятельность природных парков, с пониманием нужд местного населения и предоставлением им помощи в поиске альтернативных источников существования, с поощрением коммерческих предприятий, которые позволяют ослабить пресс на биоразнообразии и способствовать рациональному природопользованию. Это привлекло внимание населения соседних территорий, а также коренных народностей и других групп населения, которые теперь проявляют желание участвовать в деятельности Проекта, поскольку они убедились в том, что Проект предоставил местному населению реальные бенефиты.

Проект заключил договор на разработку механизма включения экологических знаний и информации по биоразнообразию в школьные программы, в том числе даже в программы по математике и химии. По результатам этой работы был предоставлен подробный отчет, и изложенные в нем рекомендации уже неформальным образом вводятся в школах, в особенности, для внеклассных мероприятий. Однако, для того, чтобы внести официальные

изменения в школьную программу, необходимы подробные и сложные поправки на федеральном, уровне. Это, вероятно, и не является необходимостью, т.к. проще достигнуть динамичных изменений в менталитете местных учителей без необходимости введения формальных поправок в школьные программы. Таким образом, предпочтение сотрудников Проекта в этом плане, отдается внеклассной работе на основе неформальной договоренности со школами; при этом учителя понимают ценность биоразнообразия и включают эти темы в обязательные требования к обучению. Однако, Проект несомненно внес бы более глубокий вклад, если бы предложенные меры и рекомендации были более систематическими и были бы лучше запланированы и задокументированы. Надо рассмотреть также возможное компромиссное решение между неформальными подходами и более официальными, равно как ввести более систематическую и единообразную стратегию просветительской деятельности. Школы также устраивают полевые экскурсии и летние лагеря, которые фокусируются на традиционном природопользовании и ТЭЗ. ООПТ предоставляют условия для таких просветительских мероприятий.

Очевидно, что Проект сосредоточил свои усилия в основном на Быстринском природном парке и связанных с ним поселках. В этом сказалась большая необходимость, чем в случае природного парка «Налычево», где уже имеется опыт развития взаимодействия с населением. Кроме того, такие поселки, как Эссо и Анавгай, находятся непосредственно на территории Быстринского природного парка, и между ними существуют фундаментальные и динамичные взаимоотношения. Прежде, чем началась реализация Проекта ГЭФ, в Быстринском районе не проводилось никаких мероприятий по охране биоразнообразия, и парк существовал только на бумаге. Теперь он пользуется поддержкой всего местного населения.

Пропаганда и просвещение для ООПТ федерального значения (Кроноцкий заповедник и Южно-Камчатский заказник) не являлись приоритетом для первой фазы Проекта. В этих ООПТ не существует центров для посетителей (Южно-Камчатский заказник не имеет подъездных дорог, а в Кроноцком заповеднике теоретически не разрешен туризм, а только посещение с образовательными и научными целями); кроме того, в пределах этих ООПТ имеется очень ограниченное число поселков (несколько поселков на побережье в пределах Южно-Камчатского заказника). В рамках Проекта планируется деятельность в отношении этих двух ООПТ во время второй фазы Проекта; это более реалистично, поскольку к этому времени федеральная система ООПТ и ведающее ею Министерство должны завершить перестановки, и сотрудникам Проекта будет известно, какая именно деятельность будет разрешена или запрещена в заказниках и заповедниках.

На выполнении данной Задачи сосредоточена деятельность третьей Рабочей группы. Группа считает, что экологическая концепция природных парков в целом связана с коренными народностями, и что экологическое просвещение особенно важно для Камчатки. Большие усилия прилагаются к просвещению школьников относительно целей и работы Кроноцкого заповедника; кроме того, для Быстринского района было разработано пособие по биоразнообразию и ООПТ, а также программа экологического просвещения. Эти инициативы в образовании и просвещении начинают приносить свои плоды, в результате открывается возможность развивать полученный опыт и применять наилучшие методы, и использовать более систематизированный подход к решения

проблем. По мнению Рабочей группы, на следующей стадии необходимо сконцентрировать внимание на СМИ. У природных парков уже имеется своя популярная газета, и с помощью сотрудников Проекта они постоянно участвуют в радио- и телепередачах. Информация по биоразнообразию и ООПТ публикуется во всех районных газетах.

Открытое соглашение по охране биоразнообразия было подписано в ноябре 2003 между местным Советом народных депутатов, руководителями ООПТ, представителями коренных народностей, молодежи и СМИ. Проект также намеревается использовать празднование Международного дня биоразнообразия (22 мая) для того, чтобы провести открытые слушания и просветительские мероприятия по охране биоразнообразия на Камчатке и роли ООПТ.

Проект также предоставил помощь для дальнейшего развития районного музея и предоставил консультанта для оценки материально-технической базы музея, его возможностей и требований по отношению к биоразнообразию. По мнению консультанта, сотрудники музея отличаются исключительным энтузиазмом, и музей играет очень положительную роль как экологический, образовательный и общественный центр. Во время оценки работы музея и результатов его общественной деятельности, был сделан вывод, что во многих поселках, где у населения нет работы и денег, браконьерство является необходимостью для выживания. Эта браконьерская деятельность совершается вблизи ООПТ или на их территории. По мнению консультанта и Рабочей группы, одной из функций музея должно быть просвещение населения о том, что биоразнообразие имеет ценность для устойчивого существования и о том, что ролью ООПТ является его охрана и рациональное, бережное использование. Музей надеется достичь результатов в просвещении населения с тем, чтобы оно ценило свои истоки и способствовало охране природы. Музей также может послужить для населения «окном», открывающим ему те территории, доступ на которые официально запрещен (т.е. Заповедник). Отделы образования разрабатывают внеклассные мероприятия для младших школьников, связанные с музеем. Роль музея также должна заключаться в активной связи с теми школами и общинами, население которых не может посетить музей. Музей может также создать инструкции для турагентов и других групп по использованию экспозиции и ресурсов музея для демонстрации значения ООПТ.

В целом, Проект несомненно добился значительных успехов по усилению мер по просвещению в области охраны биоразнообразия и поддержки ООПТ и их задач за сравнительно короткое время.

Задача 6: «Создание альтернативных источников существования и охраны природы на базе местных общин»

Показатели структурно-логической схемы:

- Произведена оценка и определен потенциал для развития экотуризма

- Для ООПТ установлены лимиты на сбор дикоросов – недревесных продуктов леса (НДПЛ)
- Подготовлены менеджмент-планы по использованию НДПЛ
- Создан механизм финансирования малого и среднего бизнеса и разработана программа малых грантов для местного населения
- Выявлены и описаны виды традиционного природопользования
- Проведена оценка экономики развития традиционного природопользования

Измеримые достижения:

В настоящее время ведутся разработки по оценке и определению потенциала для развития экотуризма, они должны быть завершены к августу 2004 г. Были проведены учеты НДПЛ; учеты все еще продолжаются, но уже были подготовлены некоторые менеджмент-планы, включающие рекомендации по зонированию.

Механизм финансирования малого и среднего бизнеса и программа малых грантов для местного населения полностью разработаны и пользуются большим успехом. Были определены виды традиционного природопользования. Возможность продолжения и развития этих видов деятельности была оценена с экономической точки зрения, в особенности тех которые найдут поддержку в Программе малого и среднего бизнеса и в Программе малых грантов (включая разведение северного оленя и сбор НДПЛ методами, не нарушающими природной среды).

Примечания по ПКА: Оценка состояния дикоросов и использования природных ресурсов на ООПТ ведется активно, но работы пока полностью не завершены. То же относится к вовлечению местного населения в деятельность по поддержке туризма. Необходимо более тщательно продумать и обсудить с администрацией, как с региональной, так и с федеральной, каким образом местное население может принимать участие в управлении ООПТ. Тем не менее, в сотрудничестве с местным населением по уходу за территорией ООПТ, достигнуты хорошие успехи; необходимо также в дальнейшем продолжить обучение экскурсоводов работающих на общественных началах. В целом, достигнуты значительные успехи в определении стратегии и механизмов по развитию туризма и разработке правил поведения туристов и посетителей, хотя необходима дальнейшая работа по этим пунктам. Менеджмент-планы по НДПЛ находятся в стадии разработки и должны быть завершены во второй фазе Проекта.

ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ (ПКА) ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧИ

ЗАДАЧА 6	НАЧАЛО МЕСЯЦ	ЗАВЕРШЕНИЕ МЕСЯЦ	% ВЫПОЛНЕНИЯ
Мероприятие 6.1 - Разработка программы по связи с общественностью	Окт-02	Авг-03	100
Мероприятие 6.2 - Состояние дикоросов (НДПЛ) и использования природных ресурсов на ООПТ	Окт-02	Июнь-03	85
Мероприятие 6.3 - Вовлечение местного населения в деятельность по поддержке	Ноя-02	Окт-03	80
Мероприятие 6.4 - Обучение приемам ведения малого и среднего бизнеса и консультации по написанию грантовых заявок	Ноя-02	Май-04	100
Мероприятие 6.5 - Увеличение участия местного населения в менеджменте ООПТ	Янв-02	Апр-04	50
Мероприятие 6.6 - Учреждение поселкового фонда развития малого и среднего бизнеса	Янв-03	Сент-03	100
Мероприятие 6.7 - Малые гранты для местных общин	Янв-03	Сент-03	100
Мероприятие 6.8 – Правила поведения туристов и посетителей	Мар-03	Апр-03	70
Мероприятие 6.9 - Содействие развитию туризма	Апр-03	Июль-04	60
Мероприятие 6.10 – Менеджмент-планы по использованию дикоросов (НДПЛ)	Июль-03	Дек-03	60
		Итого по данной ЗАДАЧЕ	80,5

Обсуждение

Работа по экотуризму находится на стадии подготовки, но по всей видимости не будет полностью завершена до окончания первой фазы. Были сделаны две оценки по недревесным продуктам леса (НДПЛ): одна из них сотрудниками МСОП, и одна – местным экспертом в Быстринском районе. В этих оценках были определены типы и распределение ресурсов, а также методы из сбора и обработки (в особенности те методы, которые используют традиционный опыт и приемы). На основании этих оценок были разработаны рекомендации для второй фазы по зонированию ООПТ и по методам добычи НДПЛ.

Важными вопросами при обсуждении альтернативных источников существования на территории природных парков являются вопросы о приватизации земель местным населением, о зонировании угодий для сбора дикоросов, и об обработке собранных дикоросов. Эти вопросы были подробно изучены для парков Быстринского и Нальчево. МСОП, являющийся партнером Проекта, провел опрос общественного мнения с целью оценки использования НДПЛ местным населением, анализа возможностей их сбора методами не нарушающими восстановление природной среды и оценки их запасов в

пределах ООПТ. Дальнейшей задачей будет установление зонирования и контроля за количеством и местами сбора, разработка процесса маркетинга и обучение населения. Одним из Проектов, который финансируется через механизм малых грантов, является сбор, обработка и маркетинг травяных чаев. Во время работы Проекта также была оказана помощь при устройстве школы прикладных ремесел для обучения населения традиционным альтернативным источникам существования. В этой школе на данное время было обучено 80 человек, в основном из Быстринского района. В школе преподается резьба по дереву, столярное ремесло и лепка из глины.

В рамках работы Проекта развивается понимание и поддержка туризма местным населением (в особенности экотуризма); местному населению предоставляются консультации по обустройству туристов, а также в целом по нахождению альтернативных источников существования, которые ослабили бы антропогенный пресс на биоразнообразие. Очень важной составляющей частью деятельности Рабочей группы 2 является экотуризм. МСОП оказывает помощь этой Рабочей группе в разработке нормативно-правовых стандартов и инструкций по экотуризму. При этом поощряется участие местного населения, которое вносит активный вклад в этот вид работы. В сотрудничестве со своим канадским партнером СИДА сотрудники Проекта добились значительных результатов по созданию и внедрению финансирования и грантовой поддержки в целях поддержки альтернативных источников существования

Фонд поддержки малого и среднего бизнеса (ФПМСБ) достиг больших успехов в Быстринском районе. Развитие этого фонда поддерживалось экспертами из Фонда Евразия. Кроме того, для помощи в развитии микрокредитования использовался опыт хабаровского фонда Каунтерпарт Бизнес Фонда. Два эксперта из Фонда Евразия посетили Быстринский район для оценки социально-экономических условий. Были проведены открытые заседания и консультации, и все заинтересованные стороны были приглашены для разработки процедур и механизмов ФПМСБ. Координационному Комитету Проекта была представлена на утверждение документация, и фонд ФПМСБ был официально зарегистрирован и открыт. Нанятые на работу три сотрудника из местного населения, знакомые с местными финансовыми условиями, были отправлены на обучение в Каунтерпарт Бизнес Фонд. Населению была также оказана значительная помощь по написанию заявок на гранты, они были обучены принципам ведения МСБ. На данное время было проведено два собрания с демонстрацией процесса написания грантов, и планируется провести третье. Первое собрание посетили 70 человек, второе – 50. В результате этих собраний Проект получил заявки на финансирование (20 заявок после первого собрания, и 17 после второго). Наивысший приоритет среди этих заявок на финансирование уделялся частному бизнесу, за которым следовали заявки на развитие гражданского общества. Половину всех подавших заявки составляли женщины, а треть – представители коренных народностей. Надо отметить, что документация заявок из второй очереди отличается гораздо лучшим качеством, чем документация из первой, так как каждый заявитель участвовал в учебных упражнениях. Одним из показательных результатов программы финансирования явился тот факт, что значительно повысилась информированность населения о работе ООПТ и о биоразнообразии в целом. Местное население увидело, что гранты способствуют социальному и экономическому развитию поселка и улучшают их уровень жизни. Население убедилось, что в офисе по

финансированию работают представители местного населения, и что помощь и поддержка также предоставляется непосредственно местному населению.

На данное время общая сумма грантов, присужденных по программе МСБ, составляет 253 000 рублей в первой очереди заявок (88 % по бизнесу и 12 % по Проектам гражданского общества), и 162 000 по второй очереди (93 % по бизнесу и 7 % по Проектам гражданского общества). В качестве примеров можно привести: предприятие по сбору, сушке и маркетингу травяных чаев; улучшение материально-технической базы публичной библиотеки (включая Интернет); создание информационного центра с целью вовлечения населения в решение социальных проблем; создан школьный экологический проект в Быстринском парке; выделен грант по развитию кустарных промыслов в школе.

Таким образом, многие из заявок на гранты МСБ были рассмотрены и гранты были распределены. Эксперты по оценке имели возможность наблюдать этот процесс, а также встретиться с некоторыми из получателей грантов во время своей поездки в Быстринский район (см. ниже). Ведется тщательный мониторинг за распределением и использованием денег грантов для того, чтобы убедиться что они используются по назначению. Обустроенный и активный офис Фонда поддержки МСБ и офис программы микрокредитования находятся в Быстринском районе по соседству с офисом Администрации парка, и таким образом местное население может убедиться в наличии связи и взаимодействии между ними.

Эксперты посетили офис ФПМСБ и офис программы микрокредитования, который находится по соседству с офисом Администрации Природного парка. Офис хорошо обустроен и укомплектован сотрудниками. Ремонт здания был произведен на средства СИДА (которое является партнером и со-основателем Проекта). Персонал состоит из Директора фонда, специалиста по грантам для МСБ и специалиста по кредитованию. Их заработная плата выплачивается через ПРООН из фондов СИДА. Офис функционирует с августа 2003.

По грантам МСБ на данное время прошло два цикла заявок, и по каждому набору заявок было присуждено 4 гранта. В качестве примеров можно привести: грант на устройство школьной столярной мастерской; на внедрение обработки травяных чаев; на оборудование парикмахерской; на ремонт национальной одежды и обуви; на экспозицию в местном музее, посвященную корякам; и на мероприятия молодежного клуба по расчистке лесных троп и смотровых площадок (см. некоторые подробности ниже).

Совещательный комитет местной общины, работающий совместно с офисом Фонда, определяет, подходит ли данная заявка более к финансированию через грант ФПМСБ или через ссуду путем микрокредитования. Для таких решений существует четкий набор критериев, которыми руководствуются комитет и фонд при обсуждении и выборе заявок-победителей для присуждения грантов. Приоритеты и критерии были установлены с помощью Фонда Евразия и консультанта, финансируемого СИДА. Совещательный комитет представляет собой самый низкий уровень принятия решений в данном процессе. Он составлен преимущественно из представителей местного населения, выбранных общим собранием. Их рекомендации передаются Комитету экспертов, который состоит из

независимых консультантов на субподряде; область их экспертизы соответствует тематике заявок на гранты. Эксперты отбираются для каждого цикла подачи заявок. Администрация офиса Фонда не имеет прямого влияния на процесс отбора экспертов, но может давать совет относительно приоритетов. Одной из проблем, возникших перед офисом Фонда, является то, что перевод финансов из Петропавловска в Эссо, где находится офис, занимает долгое время и стоит 4 % от переводимой суммы. Проект оплачивает одного сорудника, входящего в Рабочую группу Проекта по альтернативным источникам существования и охране природы на базе местных общин (руководитель группы по устойчивым механизмам финансирования), а кроме того дополнительные фонды ГЭФ использовались для покрытия расходов поездок и средств связи. В офисе Фонда понимают, что необходимо провести анализ пробелов в выявлении альтернативных источников существования с целью более целенаправленного распределения фондов.

Программа микрокредитования внедрялась более медленно – вероятно, ввиду недостатка информации и недоверия по отношению к этому процессу. Тем не менее, на данный момент было распределено 7 ссуд, и уже наблюдается повышение активности по мере разъяснения задач фонда (также местное население уже видит программу в действии, видит конкретные результаты ведущие к улучшению жизненного уровня). Пока было одобрено 7 ссуд размером от 30 000 до 150 000 рублей. Сюда относятся:

1. Кафетерий и продовольственный магазин; ссуда на 8 месяцев размером в 100 000 рублей.
2. Туристская служба и гостиница, а также средства на столярную мастерскую; ссуда на 6 месяцев размером в 30 000 рублей.
3. Дополнительные запасы для магазина на рынке; ссуда на 3 месяца размером в 100 000 рублей.
4. Другой магазин и ресторан; ссуда на 3 месяца размером в 70 000 рублей.
5. Стройматериалы и сварочное оборудование для строительства теплиц в целях выращивания овощей на продажу; ссуда на 8 месяцев размером в 50 000 рублей.
6. Служба общественного питания (ремонт здания и покупка мебели); ссуда на 5 месяцев размером в 40 000 рублей.
7. Транспортная служба и ремонт гостиничных номеров; ссуда на 12 месяцев размером в 150 000 рублей.

Кроме того, офис получил три новых заявки на кредитование для розничной торговли, службы питания и ремонта гостиницы. Все 7 ссуд, перечисленных выше, были выплачены (время возврата ссуды определялось по договоренности между офисом Фонда и получателем ссуды), и поэтому фонд кредитования в данный момент привлекает всеобщее внимание, причем лица, ранее получавшие ссуды, с готовностью подают заявки на последующий кредит после выплаты предыдущего. С таянием снегов и наступлением нового туристского сезона, в целом на Камчатке, и в частности в Быстринском районе, Фонд ожидает увеличения числа новых заявок. Офис фонда проявляет дополнительную инициативу среди местного населения: в случае, если сотрудники офиса видят потенциал для кредитования, они сами связываются с потенциальными кандидатами и рекомендуют им подавать заявку на ссуду.

В рамках Проекта был нанят на долгосрочную работу консультант, который в течение многих недель работал с местным населением, разъясняя цель и механизм как ФПМСБ, так и программы микрокредитования, и помогал населению с оформлением заявок. Это необычайно способствовало увеличению информированности населения, а также повышению популярности программы через СМИ. По мнению консультанта, деятельность как ФПМСБ, так и программы микрокредитования, в настоящее время проходит успешно и без проблем, после того как были преодолены задержки и препятствия, возникшие вначале. При внедрении программ финансирования в таком удаленном поселке с небольшим населением, как Эссо, всегда будут возникать какие-либо проблемы. Тем не менее, по мнению консультанта, система в данное время работает под наблюдением компетентных и деятельных местных сотрудников, в хорошо функционирующем офисе, предоставленном в рамках Проекта. Одной из слабых сторон, возможно, является мониторинг за эффективным использованием фондов, но это легко поправимо, и несомненно должно быть одной из задач следующей фазы Проекта (поскольку важно продемонстрировать прозрачность всей финансовой деятельности). Кроме того, консультант считает, что, возможно, управление финансами ведется излишне осторожно, и что ввиду достигнутых успехов можно допустить большую степень риска. Необходима большая гибкость в применении стратегий и критериев отбора. Требования к документации, которые в данное время чрезвычайно жестки, могут быть слегка смягчены, хотя консультант считает существующую жесткость требований положительным фактором, который позволил обеспечить правильный процесс финансирования и избежать какой бы то ни было несправедливости. Консультант рекомендует: (а) предоставить больше возможностей для принятия решений по грантам и микрокредитам на местах; (б) уделять больше внимания характеру деятельности бизнеса и его возможностям в зависимости от кредита; (в) повысить прозрачность (больше доступной информации о том, как подаются заявки и совершается их отбор); (г) ввести небольшие изменения в ведение банковских операций для улучшения результатов; (д) уделять больше внимания и усилий групповым займам. В целом, быстрота и эффективность установления системы грантов и кредитов произвели на консультанта большое впечатление. Сотрудники офиса ФПМСБ предприняли огромные усилия для того, чтобы наладить контакты с местным населением и проинформировать его о возможностях финансирования. Одной из проблем при работе с коренными народностями является необходимость обучения их использованию компьютеров для заполнения форм и составления отчетов. Возможно, что документация будет модифицирована, чтобы заполнение форм заявок можно было делать от руки. В целом, сотрудники офиса ФПМСБ очень довольны уровнем поддержки со стороны Проекта и его помощью в получении инструкций и информации. Условия финансирования со стороны ФПМСБ намного более приемлемы по сравнению с тем, что предлагают другие банки.

В целом, положительные результаты финансирования подняли доверие к Проекту и к ООПТ со стороны местного населения. Они также способствовали поддержке населения в законодательном плане путем регистрации их бизнесов, они в целом улучшили социэкономическую ситуацию региона. В ходе обсуждения этих вопросов с районной администрацией было подчеркнуто, что местное население теперь рассматривает этот источник финансирования как вполне реальную альтернативу своей, иначе неизбежной,

зависимости от эксплуатации природных ресурсов. Работающие совместно с Проектом партнеры также наблюдают значительные изменения по направлению к снижению этой зависимости от природных ресурсов. Таким образом, был сделан серьезный вклад в разрешение коренных причин и факторов, угрожающих биоразнообразию и стабильности ООПТ. К сожалению, этот вклад трудно измерить с точностью, поскольку дизайн проекта, его план работ и его урезанный бюджет не предусматривали для этой цели необходимость мониторинга с использованием измеримых показателей в течение первой фазы. Мероприятия по мониторингу социо-экономических показателей и показателей биоразнообразия запланированы для последующих фаз Проекта. Однако, если бы индикаторы процесса были надлежащим образом включены в дизайн Проекта, они бы теперь продемонстрировали измеримый уровень успеха по отношению к созданию альтернативных источников существования и сокращению воздействия на биоразнообразие. Проектная команда считает, что общий подход к финансированию за счет грантов и микрокредитования должен несомненно быть распространен за пределы Быстринского района.

Во время посещения Эссо (Быстринский район), экспертам были показаны некоторые из предприятий, которые получили поддержку Проекта в рамках инициативы по альтернативным источникам существования, а также через гранты ФПМСБ и микрокредитование. Так, местная школа получила ссуду для сооружения столярной мастерской и покупки оборудования для нее. Это позволило не только обучить школьников полезным трудовым навыкам, но и выполнить ряд столярных заказов по обустройству всего поселка.

Эксперты также встретились с бывшим рыбаком и охотником, который получил грант на создание собственного столярного бизнеса. Теперь он владеет небольшой гостиницей, которая предлагает летние туристские экскурсии (конные и на плотках), а зимой он занимается столярной деятельностью. Более того, он планирует получить ссуду на развитие зимнего туризма, в том числе санных и конных экскурсий по лесу. Ранее его главным зимним занятием была добыча пушного зверя.

Другой грант ФПМСБ был получен школьной экологической группой на проведение внеклассных мероприятий. Эта группа составила обзор животного мира и экологических условий в Налычево, и в настоящее время делает то же для Быстринского парка. Они собрали информацию о флоре и фауне, и выиграли приз ВВФ «Живая планета». Школьники от 12 до 16 лет также принимали участие в полевых экскурсиях во время выходных, и обучались навыкам опознавания следов животных, скалолазанию и экотуризму.

Публичная библиотека Быстринского района получила грант на приобретение оборудования для создания общественного информационного центра (компьютеры, принтеры, и т.д.). Это сыграло большую роль в обеспечении социального единства поселка, и были созданы хорошие рабочие контакты с Информационным центром Природного парка: как дети, так и взрослые, могут пользоваться Интернетом для поиска информации в библиотеке. Во время посещения информационного центра эксперты встретились с несколькими получателями грантов и микрокредитов и имели возможность

выслушать их мнения. В целом реакция на деятельность Проекта и на инициативы по финансированию была очень положительной. Серьезным фактом, который не относится непосредственно к деятельности Проекта, но был представлен на его рассмотрение, было недовольство высказанное представителями коренных народностей, что в процессе приватизации они утратили свои традиционные охотничьи угодья. С начала 1990-х годов было проведено перераспределение земель, и согласно закону, коренным народностям был закрыт доступ на традиционные угодья. Сотрудники Проекта отметили, что по этому поводу уже велось несколько обсуждений с юристами, и что они могут организовать визит юристов для обсуждения этих проблем с населением. Представители местного населения отметили также, что сертификация бизнеса в настоящее время стоит \$ 20. Они также хотели бы получить обзорную информация о том, создание какого рода бизнесов наилучшим образом будет соответствовать задачам Парка, и какой опыт и примеры существуют в других районах России и мира по созданию альтернативных источников существования. Было отмечено, что представители коренных народностей все еще проявляют настороженность по отношению к работе Проекта и его воздействию на удовлетворение их потребностей, в том числе, на их желание сохранить традиционные права на охоту и рыболовство. Хотя большое число из них имеют дома в городах и поселках, многие из них, тем не менее, все еще предпочитают жить в лесу, если предоставляется такая возможность.

Таким образом, коренные народности, в особенности, проявляют сильную озабоченность вопросами своих прав на землевладение. У коренных народностей нет никаких официальных документов о землевладении. Традиционные источники существования в этих общинах коренных народностей включают также оленеводство. В настоящее время рассматривается вопрос о финансировании поддержки и поощрении оленеводческих предприятий. 40 % населения в пределах ООПТ принадлежат к коренным народностям, и половина из них выразила желание продолжать или расширять оленеводческую деятельность (в том числе значительное число представителей молодежи). Другая половина коренного населения в основном занимается охотой и рыболовством. Есть надежда, что к концу 2004 г. может быть учреждена оленеводческая школа (на базе школы Эссо).

Один недостаток, отмеченный экспертами – это отсутствие специальной маркировки, которая идентифицировалась бы с Проектом. Необходимо обозначить на зданиях и на оборудовании, что их финансирование осуществлено за счет Проекта, привести информацию о целях Проекта в этом направлении (т.е. поиск альтернативных источников существования и охраны биоразнообразия с повышением уровня жизни местного населения). Такая маркировка в настоящее время отсутствует.

Продолжаются усилия по повышению участия местного населения в управлении ООПТ. Своим опытом в этом плане делятся канадские эксперты, а также используется российский опыт деятельности на Алтае и в Корякском округе. Тем не менее, идею участия местного населения в управлении природными парками не так просто внедрить в России, ввиду длительного существования централизованного правительства в этой стране, где местное население не играло никакой роли в управлении парками. Тем более на Камчатке, где региональная администрация традиционно осуществляла полный

контроль за ООПТ. Этот вопрос решается медленно, пока что – через поощрение участия населения в уходе за территорией парков, а не участия в административной деятельности. В этом отношении успехи уже налицо на территории Природного парка «Налычево». Участие местного населения в управлении тесно связано с вышеупомянутым вопросом о землевладении. Оба природных парка предложили создать Советы по со-управлению, в которых участвовали бы представители местного населения. Для этого потребуются провести ряд консультаций и совещаний для обсуждения предложений всех заинтересованных сторон. При проведении совещаний по обмену опытом потребуются помощь со стороны специалистов. Было бы также резонно попытаться подключить местные Советы по со-управлению к Проекту ГЭФ по лососевым. Необходимо будет разработать и утвердить правила, согласно которым будет осуществляться подобное со-управление. Такой подход несомненно будет способствовать достижению устойчивости ООПТ. В рамках Проекта ГЭФ уже ведется работа по поощрению и поддержке методов со-управления ООПТ.

Правила поведения посетителей были разработаны в срок для каждого из Природных парков. В рамках Проекта ГЭФ в данный момент подготавливаются новые правила согласно новым федеральным инструкциям; эта работа ведется на федеральном уровне совместно с экспертом из Москвы. Вводится также ряд мероприятий по поддержке туризма. В рамках Проекта было разработано и опубликовано руководство (тираж 800 экз.), где содержатся рекомендации по привлечению туризма высокого уровня и по созданию активных и практичных туристских бизнесов. Планируется открытие сетевого сайта «Путешествуйте на Камчатку», который будет обновляться ежегодно. Эти мероприятия поддерживаются за счет совместного финансирования через Проект и со стороны Туристической Компании Аляски. Эта компания оказала помощь в получении информации, переводах и в редакции руководства. В настоящее время данный сетевой сайт стабилен; планируется, что в будущем он будет самокупаем.

Таким образом, в целом, работа по данной теме была крайне успешна, не только в смысле учреждения ФПМСБ и микрокредитования, но также и в плане координации механизмов финансирования и снижения воздействия факторов, угрожающих биоразнообразию в пределах ООПТ. Почти все получатели грантов и ссуд для развития бизнеса в противном случае занимались бы деятельностью, ведущей к гораздо большей эксплуатации природных ресурсов и биоразнообразия на территории ООПТ. Если бы в дизайн Проекта и стратегию мониторинга были включены надлежащие индикаторы процесса, они бы без сомнения продемонстрировали высокий уровень измеримых достижений. Несомненный успех работы в рамках Проекта ГЭФ по созданию альтернативных источников существования внес значительный вклад в охрану природы с участием местного населения на территории Быстринского Парка.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ВСЕХ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ = 77%

4.1.3 Как осуществляется разработка подходов к разрешению проблем, связанных с угрожающими факторами и вызывающими их причинами?

Был выявлен набор факторов, угрожающих биоразнообразию и вызывающих их причин; значительную часть составляют первостепенные факторы, и их анализ определил ту логическую основу, согласно которой в дальнейшем были разработаны различные мероприятия и запланировано получение конкретных результатов в ходе выполнения Проекта.

Из всех выявленных угрожающих факторов, первостепенными остаются браконьерство и неконтролируемое посещение территории (представляющее опасность в плане вытаптывания, эрозии и пожаров). В рамках Проекта уделяется внимание всем этим угрожающим факторам (по крайней мере в принципе, см. разъяснение ниже). В долгосрочный план Проекта включено разрешение проблем, связанных с нерациональным использованием природных ресурсов, хотя эти проблемы и не представляют собой непосредственной угрозы в настоящее время.

Успешный подход к решению вопросов, связанных с изысканием местным населением необходимых средств к существованию, и с экономическими проблемами местного населения, дают основание надеяться, что причины, вызывающие угрозы биоразнообразию, будут исчезать, и что будут найдены решения, способствующие стабильности. Также есть основания ожидать успеха в развитии альтернативных источников существования. Уровень информированности населения повысился, и это привело к беспрецедентной поддержке ООПТ населением. Одним из приоритетов стали также сбор и обработка данных по распределению и ценности биоразнообразия. Несмотря на отсутствие традиций в понимании проблем связанных с биоразнообразием, степень участия населения в их решении постепенно возрастает.

Однако, если обратиться к тексту Проекта, и к существующему положению по угрожающим факторам и их исходным причинам, можно отметить три серьезных недостатка. Первый недостаток (см. пункт 1 ниже) отражает потенциальную угрозу, которая, по всей видимости, осталась неотмеченной в документах. Две других проблемы (см. пункты 2 и 3 ниже) возникли в недавнее время и относятся к изменениям и перестановкам в административных и правительственных структурах.

1. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами в период разработки Проекта была четко определена проблема, связанная с планировавшейся деятельностью по добыче полезных ископаемых на территории, прилегающей к Быстринскому природному парку. Однако, обсуждение этой проблемы не было включено в итоговый текст Проекта, и отсутствие какого-либо упоминания о ней вызвало беспокойство рецензента Научно-Технического Совета ГЭФ (НТС). Ниже приводится текст ответа на замечания рецензента НТС по этому поводу:

«В период подготовки Проекта многими заинтересованными сторонами рассматривалась и подробно обсуждалась потенциальная угроза Быстринскому природному парку в связи с разработкой Агинского месторождения золота. В

итоге было решено, что месторождение не представляет угрозы Парку. Тем не менее, этот вопрос должен получить дальнейшее освещение во время тренингов по разработке менеджмент-планов, которые будут проводиться в течение первой стадии осуществления Проекта. Эта проблема должна учитываться при разработке и внедрении программы мониторинга на территории Парка. »

В настоящий момент, два рудника находятся в стадии проектирования. На расстоянии около 3 км от границы Быстринского парка предполагается построить рудник по добыче никеля. На начальной стадии этих работ будет необходимо удалить большие объемы почвы. Для работ на никелевом руднике будет использоваться старая дорога, которая проходит близко к границе Парка. Кроме того, планируется строительство рудника по добыче золота, который будет размещен на гребне водораздела, но за пределами территории Парка. Вызывает беспокойство возможность загрязнения территории Парка и водосборного бассейна почвой, детритом и химическими веществами, которые будут использоваться при строительстве рудника.

Очевидно, что у заинтересованных сторон и местного населения все еще существуют опасения связанные с потенциальной угрозой загрязнения, вызванной горнорудной промышленностью. Дорога, которая ведет к медному и никелевому комбинату, проходит через территорию Быстринского парка, однако по поводу строительства этой дороги никакой озабоченности проявлено не было (ни в плане непосредственного нарушения природных угодий, ни в плане увеличения доступности территории для браконьеров и посетителей). Более того, хотя вредные химикаты (ртуть и цианид) в настоящее время и не используются, то это только потому, что еще не внедрены процессы, при которых они используются. Эти химические вещества, несомненно, будут использоваться в дальнейшем, если этому не помешать. Проблема заключается в том, что разработка полезных ископаемых и связанная с ней деятельность протекают без какого-либо открытого обсуждения с местным населением, и сотрудники Проекта в данное время не оказывают помощи и не способствуют вовлечению заинтересованных сторон в решение этих вопросов. Таким образом, у заинтересованных сторон и местного населения создалось впечатление, что сотрудники Проекта игнорируют эту угрозу и не обеспокоены ее существованием. Похоже, что горнодобывающая промышленность в данном случае лучше наладила связи с общественностью, чем работники Парка или ГЭФ. Более того, имеется четкое впечатление, что региональная администрация на Камчатке гораздо охотнее поддерживает деятельность по эксплуатации ресурсов (например, добычу полезных ископаемых), чем долгосрочное устойчивое природопользование и сохранение биоразнообразия, которые являются задачами Природного парка и Проекта ГЭФ. Представители нескольких НПО, непосредственно участвующих в деятельности Быстринского природного парка, считают, что население не было заблаговременно осведомлено по этому вопросу, и что среди населения существует определенное недовольство по поводу того, что планы добычи полезных ископаемых были представлены и утверждены как критически необходимые для экономического развития до того, как ценность сохранения биоразнообразия и устойчивого природопользования была полностью осознана населением. Члены НПО чрезвычайно обеспокоены тем, что сотрудники Проекта игнорируют эту серьезную угрозу.

В официальном ответе рецензенту НТС было отмечено, что:

«... этот вопрос должен получить дальнейшее освещение во время тренингов по разработке менеджмент-планов, которые должны будут проводиться в течение первой стадии осуществления Проекта».

В менеджмент-плане для Быстринского природного парка вопрос о разработке полезных ископаемых определяется как один из основных факторов, угрожающих существованию парка. Вся территория Быстринского парка находится в пределах одной из богатейших золотonosных территорий Камчатки. Границы природного парка уже были однажды изменены при планировании разработок горнодобывающей промышленности с тем, чтобы исключить из его территории два крупнейших золотых месторождения, что несомненно нанесло ущерб парку и задаче охраны биоразнообразия. В менеджмент-плане упомянут тот факт, что границы природного парка уже были однажды изменены при планировании с тем, чтобы в его территорию не вошли два крупнейших золотых месторождения; это нанесло ущерб задачам парка и охране биоразнообразия.

В менеджмент-плане упомянут тот факт, что существование на этой территории парка не является гарантией против коммерческого вмешательства в будущем. Хотя менеджмент-план и не вносит конкретного предложения для решения данной проблемы, в нем обосновывается зонирование, которое на практике предотвратило бы такое коммерческое вмешательство на территории парка. В нем также упомянута необходимость обозначения защитной (буферной) зоны по периметру Природного парка, главным образом для защиты парка от экономической деятельности, ведущейся вблизи его границ. С этой целью, менеджмент-план рекомендует провести специальные обследования для того, чтобы определить угрожающие факторы и обозначить ширину и местоположение буферной зоны, а также разрешенные и запрещенные в ее пределах виды деятельности.

2. Другая проблема, которая возникла как предмет беспокойства во время фазы реализации Проекта, вероятно, является также причиной третьей проблемы (см. ниже), поскольку оба этих вопроса относятся к изменениям в административных установках. Несомненно, что со времени начала фазы разработки Проекта, в данном вопросе произошли изменения как на региональном, так и на федеральном уровнях, эти изменения выразились в уменьшении значения, придаваемого устойчивому менеджменту биоразнообразия и рациональному использованию природных ресурсов, в то время как значимость усилий, направленных на эксплуатацию ресурсов, повысились.

Административное подразделение, которое ранее было Государственным Комитетом по экологии, сейчас сокращено до подразделения более низкого ранга – отдела в составе сравнительно нового Министерства природных ресурсов. Основное направление данного Министерства – эксплуатация и экономическая разработка природных ресурсов. На деле это означает, что экология, окружающая среда и охрана природных ресурсов в настоящее время не представляют собой никакого приоритета для Министерства, целью которого является получение экономической прибыли от природных ресурсов в кратчайший срок. Эта ситуация несомненно подрывает роль ООПТ как на региональном, так и на федеральном уровне, а это, в свою очередь, приводит к снижению степени обязательств и

уровня поддержки, в особенности на региональном уровне. Одним из очевидных аспектов этого перераспределения приоритетов, которое в данный момент ставит под угрозу достижение Проектом устойчивых результатов, является невыполнение правительством своих обязательств по укомплектованию кадрами системы ООПТ Камчатки.

3. Браконьерство по-прежнему является первостепенной и каждодневной угрозой осуществлению Проекта, стабильности системы ООПТ и охране биоразнообразия на Камчатке в целом. Браконьерство в пределах ООПТ представляет собой всеобщую проблему, и вряд ли когда-либо будет полностью искоренено в какой-либо системе парков. На Камчатке можно различить два очевидных типа браконьерства.

Первый тип относится к браконьерству, которое совершается с целью выживания представителями местного населения, которое имеет низкий доход и ограниченные возможности в плане получения работы. Этот тип браконьерства снабжает местные семьи питанием и необходимым доходом от продажи ресурсов. Слежение и контроль за этим типом браконьерства, вероятно, не представляют большого труда, его не очень трудно искоренить путем просветительской работы, повышения информированности и создания альтернативных источников существования (что было успешно продемонстрировано на примере Быстринского природного парка).

Другой тип браконьерства на Камчатке относится к ситуациям, где задействованы большие деньги и оборудование высокого качества (мотонарты и вертолеты). Это относится в особенности к природному парку Налычево и, вероятно, также к Южно-Камчатскому заказнику. Известно, что группы браконьеров охотятся за охраняемыми видами животных с вертолетов, и что такие охоты связаны с туристскими посещениями, причем местные органы власти по всей видимости не слишком активно пытаются воспрепятствовать такой деятельности или запретить ее. Такое крупномасштабное браконьерство является привилегией богатых и не включает местное население поселков (их уровень браконьерства – это в основном добыча лососевых рыб и икры). В настоящее время такие охоты с вертолетов практически не преследуются региональным законодательством и органами власти. До 2001 г., инспектора имели определенные права в этом плане, утвержденные Госкомитетом по экологии. Инспектора могли пресекать любые незаконные действия и налагать штрафы. После 2001 г., количество инспекторов сократилось с 80 до 6, и их обязанности стали определяться не на федеральном уровне, а на уровне областной администрации. В компетенцию губернатора области теперь входит комплектование административных подразделений и назначение тех, кто может исполнять обязанности инспекторов. В данное время никто не отвечает за пресечение браконьерской деятельности или наложение штрафов. Инспектора могут только следить за происходящим и убеждать посетителей не заниматься незаконной деятельностью. Эффективное соблюдение режима охраны в пределах ООПТ и пресечение браконьерства невозможны, пока губернатор не издаст закон или не изменит существующее законодательство с целью определения обязанностей инспекторов и лиц, ответственных за соблюдение закона (и их прав). Решение этих вопросов будет иметь определяющее значение для достижения устойчивости результатов по 4-й Задаче Проекта, и для реализации первостепенных целей Проекта.

Необходимо отметить, что в тексте первой фазы Проекта, определение причин, вызывающих существующие угрозы, не было достаточно конкретным и полным. В этом тексте, как причины, вызывающие угрозы, перечисляются: «Недостаток информированности о ценности биоразнообразия» и «Отсутствие мониторинга». Это, несомненно, причины существующих в настоящее время угроз биоразнообразию, но это не те основные причины, которые их вызывают. Информированность населения о ценности биоразнообразия не обязательно ликвидирует угрозу браконьерства, и т.д. Введение мониторинга также не приведет к внезапному прекращению браконьерства. Можно понять недостаток конкретности в контексте первоначального текста первой фазы Проекта, т.к. в это время причины, порождающие существующие угрозы, могли еще не быть четко определены. Более того, требования ГЭФ несколько изменились за 5 лет, прошедшие с тех пор, как впервые была предпринята оценка угроз и порождающих их факторов. Однако, сейчас, после двух лет работы Проекта, уже должно быть очевидно, какие же именно причины порождают угрозы биоразнообразию, и это должно быть четко отражено в тексте плана второй фазы Проекта.

Обобщения по данному разделу:

- По большей части существующих угроз и порождающих их причин, определенных в период разработки Проекта, и таким образом нашедших отражение в тексте Проекта, ведется работа на каком-либо уровне, и по некоторым из них достигнут значительный успех.
- В работе по Проекту пока не было достигнуто адекватного решения проблем, беспокоящих заинтересованные стороны; это относится к изначально существовавшей угрозе по отношению к одному из природных парков, а именно к угрозе, вызванной добычей полезных ископаемых, коммерческими и экономическими факторами, угрожающими в особенности Быстринскому природному парку.
- Значительные изменения в стратегии правительства Российской Федерации по отношению к эксплуатации природных ресурсов за счет рационального природопользования представляют новый и весьма опасный фактор риска, влияющий на устойчивость Проекта, и новую угрозу ООПТ и их биоразнообразию.
- Недостаточное укомплектование кадрами, неэффективное законодательство и (или) безразличие по отношению к необходимости борьбы с браконьерством представляют собой другую серьезную угрозу ООПТ и их биоразнообразию.
- Текст второй фазы Проекта должен включить гораздо более конкретное описание причин, вызывающих существующие угрозы биоразнообразию.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 65%

4.1.4 Глобальные и национальные бенефиты

В тексте Проекта бенефиты определяются следующим образом:

Глобальные. Обеспечение долгосрочной защиты видов, местообитаний, и сообществ, которые в настоящее время находятся в состоянии стресса и для которых число существующих многочисленных угрожающих факторов, постоянно возрастает.

Национальные. Включают улучшение возможностей менеджмента охраняемых территорий, создание надежных механизмов финансовой поддержки с целью повышения устойчивости охраняемых территорий, накопление и сохранение опыта традиционного природопользования.

Целевые. Бенефиты для администрации и сотрудников ООПТ будут включать: внедрение новых подходов к менеджменту, улучшение информационного обеспечения, практика эффективного менеджмента ООПТ, повышение квалификации путем обучения, а также улучшение отношений с местным населением и природопользователями. На местах, путем предоставления возможностей альтернативных способов заработка для местных жителей, Проект усилит поддержку населением природоохранных мер и будет стимулировать развитие самокупающихся методов хозяйственного использования ресурсов биоразнообразия, не нарушающих природную среду. В рамках Проекта местное население ознакомится с опытом традиционного природопользования и будет обучено тому, как изменить характер эксплуатации ресурсов ООПТ таким образом, который бы оптимизировал их экономическое и социальное благосостояние, и в то же время, способствовал бы устойчивому сохранению биоразнообразия. Кроме того, подготовка кадров и создание рабочих мест в таких организациях как НПО, правительственные учреждения и партнеры по выполнению Проекта, принесет им непосредственную выгоду.

В контексте глобальных бенефитов надо признать, что цели Проекта в настоящее время осуществляются, хотя устойчивость выполнения поставленных задач и долгосрочная охрана биоразнообразия пока все еще находятся на «чаше весов» и зависят от общей устойчивости Проекта и факторов, выходящих за его рамки.

В национальном масштабе, возможности менеджмента охраняемых территорий несомненно возросли, и продолжалось накопление опыта и знаний, которые могли бы послужить примером для других ООПТ в пределах России. Однако, произойдет ли это в действительности, пока неясно в связи с недавними значительными изменениями в структуре административных органов и перестановками в Министерстве, которые не прибавили стабильности охраняемым территориям. Создание надежного механизма финансирования пока что находится под вопросом ввиду недостаточной финансовой поддержки Проекта региональной администрацией, а также отсрочек в учреждении Трастового фонда.

На местном уровне, работа в рамках Проекта, несомненно, создала значительные бенефиты. Особенно значительный вклад был достигнут путем осуществления мероприятий по выявлению альтернативных источников существования, и таким образом снижения отрицательного воздействия на биоразнообразие. Такие действия предоставили редкую возможность конкретной демонстрации того, как угрожающие факторы могут быть ликвидированы, если обратиться к основным причинам, вызывающим их. Однако,

достигнутые успехи все еще должны быть закреплены путем повышения их устойчивости и формального утверждения долгосрочных планов.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИЖЕНИЙ = 70%

4.1.5 Участие заинтересованных сторон и вовлечение местного населения

В течении девятимесячной стадии подготовки данного Проекта проводились подробные консультации со всеми заинтересованными сторонами, которые активно участвовали в этом процессе. В разработку Проекта были непосредственно вовлечены: федеральное правительство на национальном и региональном уровнях, соответствующие отделы региональной администрации, неправительственные организации, представители общин местного населения и коренных народностей, общественные организации, преподаватели ВУЗов, научные сотрудники, представители средств массовой информации и широкие слои общественности. Всего в разработке Проекта участвовало более 600 человек. На стадии подготовки Проекта было проведено три заседания Координационного Комитета, в которых участвовали представители федерального правительства, администрации Камчатской области, камчатских НПО, коренных народностей и сотрудники ПРООН. В дополнение к этому, на Камчатке состоялось еще три совещания заинтересованных сторон, которые посетило большое число участников. В процессе разработки Проекта непосредственно участвовали администрация и сотрудники двух федеральных ООПТ, равно как и представители федеральной Лесной охраны, которая в настоящее время вошла в состав Министерства природных ресурсов. В разработке Проекта, кроме того, участвовала администрация Камчатской области, включая губернатора области и двух вице-губернаторов. В разработку и создание Проекта внесли свой вклад все подразделения администрации, камчатская Дирекция природных парков, Управление охотничьего хозяйства, Управление рыбного хозяйства (КамчатРыбвод), а также преподаватели ВУЗов и научные сотрудники. Камчатские НПО также приняли активное участие в разработке Проекта и внесли свой ценный вклад.

В процессе разработки Проекта особое внимание уделялось чаяниям и взглядам местного населения и коренных народностей. При разработке Проекта были наняты профессиональные эксперты для анализа условий и нужд местного населения. С этой целью группа разработки Проекта также посетила все непосредственно затронутые Проектом поселки (Мильково, Эссо и Анавгай) и провела подробные обсуждения с представителями местного населения и организациями коренных народностей. Во время этих обсуждений особенно важно было не только непосредственно вовлечь население в разработку Проекта, но также и объяснить, какое значение будет иметь внедрение Проекта для их повседневной жизни, как в плане новых возможностей, так и в плане будущих изменений. В результате таких обсуждений Проект получил широкую поддержку местного населения и коренных народностей.

В работе по разделу В фазы разработки Проекта также непосредственно принимали участие группы региональных экспертов, которые помогали в сборе и анализе информации. Эти группы собирали информацию по следующим темам: состояние биоразнообразия и угрожающие ему факторы; социальные и экономические

характеристики; нормативно-правовой режим; коренные народности; информированность и активность населения по экологическим вопросам; альтернативные источники существования.

В процессе разработки Проекта совместно работало большое число других организаций, создавая таким образом благоприятную почву для взаимной поддержки. Сюда относятся ЮНЕСКО, ВВФ, СИДА, ННФ, Университет Аляски, и ОСДП. В итоге подробных консультаций с этими партнерами было достигнуто взаимопонимание и развито сотрудничество по созданию и реализации Проекта.

В результате проведения подробных консультаций и непосредственного участия всех заинтересованных сторон на протяжении всего процесса разработки Проекта, был достигнут высокий уровень поддержки Проекта всеми заинтересованными сторонами. Все они отчетливо понимают цели Проекта и последствия его реализации. Краткий отчет по подготовке Проекта был одобрен федеральным правительством и администрацией Камчатской области.

Находясь в Петропавловске, эксперты смогли посетить заседание Координационного Комитета Проекта, что предоставило им прекрасную возможность встретиться с представителями ряда заинтересованных сторон и групп-бенефициаров.

Из бесед с представителями основных НПО, а также по их выступлениям на заседании Координационного Комитета, где присутствовали эксперты, сложилось впечатление о наличии хорошей поддержки со стороны НПО как данного Проекта, так и родственного ему Проекта ГЭФ по охране лососевых Камчатки. Представители НПО отметили, что на ранних стадиях Проекта ГЭФ по ООПТ исполнители испытывали определенные трудности, поскольку необходимо было сначала определить правовой статус каждой ООПТ, а затем сформулировать для каждой из них менеджмент-планы, которые были бы приемлемы и уместны для каждой ООПТ. Представители НПО отметили также, что населению потребовалось значительное время для того, чтобы понять цели и задачи Проекта ГЭФ. Тем не менее, они считают, что в настоящее время информированность населения и поддержка ООПТ с его стороны намного возросли в результате наличия Проекта ГЭФ и проведенных в его рамках мероприятий, что привело к существенным положительным сдвигам в восприятии населением событий, происходящих на охраняемых территориях. На ранних стадиях Проекта НПО непосредственно участвовали в проведении разъяснительной работы с населением, объясняя ему, какие изменения произойдут на территории ООПТ, и какую пользу в конечном счете это может принести населению. Как только население увидело конкретные действия, приводящие к положительным результатам, его позиции изменились, и оно стало оказывать активную поддержку Проекту.

На заседании Координационного Комитета, где присутствовали эксперты, представители НПО выразили беспокойство по некоторым вопросам. Сюда относятся: **А).** Прозрачность тендеров: представители НПО считают, что она может быть улучшена, и что эта проблема в прошлом вызывала недоверие, и выразилась в неравновесном участии сторон; **Б).** Доступ на территорию заповедников: представители НПО обеспокоены тем, что в то

время как главной задачей заповедников является ограничение доступа на их территорию, это ограничение доступа посетителей неофициально (и незаконно) не соблюдается для Кроноцкого заповедника и создает возрастающую угрозу его биоразнообразию; **В**) Разработка полезных ископаемых на территории, прилегающей к Быстринскому природному парку, и создание связанной с этим инфраструктуры на территории парка. По мнению НПО, эти факторы представляют собой более серьезную угрозу, чем считает администрация парка, и НПО хотели бы видеть более глубокий интерес и вмешательство со стороны Проекта, включая ряд конкретных мероприятий во время следующей фазы Проекта: как мониторинга, так и разработки рекомендаций по этому вопросу; **Г**). Необходимость учетов ключевых видов в пределах ООПТ, например, бурого медведя и снежного барана, для оценки состояния их популяций и слежения за их динамикой; **д**) Соблюдение охранного режима в пределах ООПТ – участие всех экспертов в разработке мер по борьбе с браконьерством, и совместные усилия по разрешению вопроса об отсутствии в данное время прав у инспекторов. Кроме того, необходимо улучшить обозначение границ территорий ООПТ на местности с использованием пограничных знаков и указателей.

Помимо того, представители НПО выразили беспокойство по отношению к уровню квалификации персонала природных парков. В особенности это относится к Быстринскому природному парку, где необходим старший административный персонал высшей квалификации. Представители НПО были разочарованы тем, насколько слабым было влияние Проекта на отбор сотрудников для ООПТ. Они считают, что эта проблема имеет место во всех ООПТ. Дальнейшие приоритеты для следующей фазы Проекта должны включать следующее: **А**). Пересмотр, стандартизацию и упорядочение квалификаций кадров ООПТ. Наличие менеджмент-планов – хорошее достижение, однако кадры ООПТ в настоящее время не имеют ни достаточного опыта, ни квалификации для выполнения этих планов. Кроме того, представители НПО считают, что НПО должны иметь возможность более тесно участвовать в разработке менеджмент-планов ООПТ. **Б**). Необходимо четкое объяснение того, что данный Проект ГЭФ имеет определенный срок действия, и что по окончании финансирования Проекта население и система ООПТ должны будут продолжать свою работу самостоятельно. Иначе создается впечатление, что вся деятельность прекратится с истечением срока Проекта. **В**). Во время первой фазы Проекта не было уделено достаточного внимания оценке и выявлению угрожающих факторов. Информация по угрожающим факторам собиралась, но ее не обрабатывали и ею не делились. Представители НПО в особенности обеспокоены изменениями границ Быстринского природного парка, в результате которых районы с залежами полезных ископаемых были исключены из территории парка, и тем фактом, что сотрудники Проекта не предприняли никаких усилий по мониторингу этой, потенциально серьезной, угрозы; создается впечатление, что эту угрозу проигнорировали. **Г**). Необходимо приложить больше усилий и создать лучшие материалы для настоящего экологического просвещения.

В целом, представители НПО официально выразили свою решительную поддержку Проекта. По их мнению, Проект имеет огромный потенциал для повышения заинтересованности населения в охране среды и в поддержке природоохранных организаций на Камчатке. Они считают, что различные эксперты (как местные, так и

международные) проделали отличную работу, и что менеджмент-планы для ООПТ составлены на очень хорошем уровне.

Представители коренных народностей выразили на заседании Координационного Комитета свою благодарность сотрудникам ПРООН-ГЭФ за их позитивную деятельность по включению коренных народностей в планы и цели Проекта. Их предложения включали следующее: **А).** Необходимость на данном этапе координации всех родственных Проектов, инициатив и организаций в пределах Камчатки, возможно в рамках следующей фазы Проекта ГЭФ; **Б).** Хотелось бы формально включить в члены Координационного Комитета новоизбранного Президента Комитета Коренных Народностей. Последнее предложение было принято голосованием в конце заседания Координационного Комитета. Во время выезда в Быстринский район, директор местного музея подчеркнул, что все цели Проекта каким-либо образом связаны с благосостоянием коренных народностей, и что эта часть населения проявляет теперь большой интерес к Проекту. По его мнению, даже если вначале они относились к Проекту с некоторым подозрением, теперь они не имеют сомнений в том, что Проект принес положительные результаты для поддержки и улучшения их уровня жизни. Как отмечалось ранее, главный повод, вызывающий обеспокоенность у коренных народностей состоит в возможности поддержания ими традиционного образа жизни, включая владение угодьями, или по крайней мере доступ в угодья, для охоты и рыболовства. Они просят ГЭФ рассмотреть возможность финансовой поддержки для предоставления им юридической помощи в разрешении вопросов землевладения, их прав по отношению к использованию и менеджменту ресурсов биоразнообразия, и их интересов как участников в деятельности охраняемых территорий.

Важно отметить, что ситуация с коренными народностями и их взаимоотношение с местным населением в России (и особенно на Камчатке) сильно отличается от ситуаций с другими коренными народностями Крайнего Севера там, где они представляют собой практически все местное население. На Камчатке коренные народности представляют собой только часть местного населения, и при этом достаточно хорошо интегрированную в него часть. Это имеет непосредственное значение для Проекта в том смысле, что усилия Проекта не должны быть сосредоточены на поддержке только коренных народностей с исключением некоренных групп населения, поскольку они представляют собой одно целое, и было бы неразумно создавать искусственное деление там, где его уже не существует. Это мнение было выражено представителями СИДА и основывалось на их значительном опыте работы с коренными народностями и населением Крайнего Севера в целом. Они подчеркнули необходимость предоставления местному населению равных возможностей, с тем, чтобы коренным народностям не уделялось предпочтения перед некоренными, что легко может вызвать неудовольствие у некоренной части населения.

Федеральный представитель Министерства природных ресурсов выступил на заседании Координационного Комитета по поручению Национального директора (который не смог посетить заседание Координационного Комитета ввиду перестройки, происходящей в Министерстве). По мнению Национального директора МПР, необыкновенный прогресс, достигнутый Проектом за сравнительно короткое время, производит чрезвычайно положительное впечатление. В особенности, положительное впечатление произвел успех,

достигнутый в создании базы данных, несмотря на тот факт, что многие эксперты считали, что это сделать практически невозможно (особенно имея в виду несоответствие между стардартными методами, принятыми в России, и международными стандартами; эта проблема несоответствия стандартов баз данных в настоящее время разрешена).

На заседании Координационного Комитета было также заслушано выступление местного представителя Министерства природных ресурсов, в котором были отмечены эффективность и энтузиазм сотрудников Проекта, профессионализм которых постоянно возрастал в течение выполнения работ по Проекту. Теперь приоритетами МПР являются следующие пункты: **А).** Финансирование контрактов должно предоставляться только после того, как все подрядчики и их заявки пройдут экологическую экспертизу, иначе это будет нарушением экологического законодательства; **Б).** Аналогичная озабоченность была выражена со стороны МПР по поводу грантов (например, грант на создание предприятия по сбору травяных чаев был предоставлен без экспертизы. Такое финансирование должно соответствовать существующему законодательству); **В).** Предложения по развитию экотуризма на ООПТ также должны пройти экспертизу, и для успешного достижения результата необходимо участие в них специалиста МПР. Представитель МПР отметил также, что, хотя менеджмент-планы ООПТ не должны проходить экологическую экспертизу, такая официальная экспертиза необходима для любых предложений по зонированию, содержащихся в этих планах. Директор Природных парков отметил, что все менеджмент-планы ООПТ были посланы на рассмотрение экспертов в МПР, но ответа пока не последовало.

Одним из важных результатов заседания Координационного Комитета, на котором присутствовали эксперты, явилось официальное согласие Комитета запросить о продлении первой фазы Проекта до конца 2004 г. для завершения плана работ и мероприятий.

Во время посещения Быстринского района, эксперты имели возможность побеседовать непосредственно с главой местной администрации. Он отметил, что Проект открыл местному населению глаза на важность сохранения живой природы и биоразнообразия не только Быстринского парка, но и окружающих территорий. В частности, население теперь понимает, как можно зарабатывать на жизнь способами, которые не угрожают биоразнообразию и не наносят вреда природной среде. По его мнению, программа грантов и кредитов, а также строительство нового офиса для администрации парков, внесли большой вклад в жизнь района. Быстринский парк, таким образом, стал реальной частью жизни района, где до тех пор многие даже не знали о его существовании. В настоящее время деятельность парка является неотъемлемой частью при принятии любых решений в плане развития региона, так как территория парка составляет две трети территории административного Быстринского района. По мнению администрации, приоритетом в регионе является образование, и в этом плане администрация довольна вкладом Проекта. Глава администрации также отметил, что одной из главных угроз Парку является браконьерство. Он считает, что вклад Проект имеет важное значение в решении этой проблемы путем стимуляции поиска альтернативных источников существования (программа грантов и кредитов). Он привел пример, когда местная женщина при

поддержке Проекта открыла вполне солидную парикмахерскую. Ее муж, бывший браконьер, помогает ей в этом бизнесе, и теперь считает незаконную охоту и рыболовство ниже своего достоинства. Есть и другие подобные примеры. Он также упомянул о поддержке со стороны Проекта, когда для создания предприятия по сбору травяных чаев и недревесных продуктов леса было предоставлено финансирование на приобретение сушилки. Этот вклад помог всему поселку, а не только маленькой группе предпринимателей, поскольку любой житель, за небольшую плату может воспользоваться сушилкой. Таким образом, несмотря на то, что гранты и кредиты невелики, они помогают изменить образ жизни людей, ранее тесно зависимых от природных ресурсов. Он отметил, что одним из наиболее значительных вкладов Проекта было то, что ГЭФ, ПРОН и их партнеры смогли превратить слова в реальные действия. По его мнению, снижение браконьерства является прямым результатом работы Проекта по изысканию альтернативных источников существования.

Одним из предложений администрации Быстринского района было проведение патрулирования парка инспекторами совместно с местными инспекторами рыбной охраны, у которых есть более конкретные права (права наложения штрафов и конфискации). Местная милиция также находится в ведении администрации Быстринского района, и она могла бы поддержать инспекторские патрули, придав им поддержку со стороны милиции.

В ходе обсуждений относительно продолжающихся рубок леса в Быстринском районе (в том числе на территории парка), глава администрации района отметил, что, хотя нигде не было вырублено больше леса, чем обозначено в разрешении на рубку (т.е. около 15 %), тем не менее это исключительно неэкономный процесс, т.к. используются только лучшие части срубленных стволов. Он предложил создать деревообрабатывающий завод для более эффективной утилизации древесины, щепок и опилок. По его мнению, это также создаст рабочие места, что приведет к снижению браконьерства. При обсуждении более рациональных методов рубки леса и возможностей улучшить практику менеджмента лесного хозяйства, глава администрации Быстринского района согласился, что любая помощь и поддержка в плане нахождения экспертов в этой области (которую можно было бы организовать со стороны Проекта), будут приветствоваться его администрацией. Он также понимает проблемы, связанные с существующей и планирующейся деятельностью по разработке месторождений полезных ископаемых. Он согласился, что было бы хорошо получить от Проекта помощь в консультациях также и по этим вопросам, и что Проект мог бы служить посредником в попытках разрешения проблем, связанных с разработкой полезных ископаемых, возможно путем разработки 5-10-летнего плана. Он заметил, однако, что представители Проекта должны обсудить эти вопросы с заместителем директора Управления природных ресурсов Камчатской области, а также, возможно, с АО «Камголд».

В целом, администрация Быстринского района была чрезвычайно довольна достижениями Проекта. По их мнению, было бы хорошо расширить и улучшить программу кредитования. Им нравится система грантов для МСБ, которой руководят местные работники, однако они считают менее успешной систему кредитования, поскольку она руководится из Петропавловска и поэтому менее прозрачна для местного населения.

Кроме того, глава администрации Быстринского района отметил, что в районе Эссо и его окрестностях существует проблема с обработкой и сливом сточных вод, что влияет на экологию парка, в особенности на его реки и грунтовые воды. 100 % сточных вод в настоящее время отводятся в септики. Менее чем половина их откачивается и вывозится на места захоронения жидких отходов. Остальное просто просачивается в грунтовые воды, а оттуда уходит в реки. Места захоронения отходов не оборудованы выстилкой, так что их содержимое также просачивается в окружающую среду и попадает в грунтовые воды. Весь этот район имеет статус охраняемого водосбора, где запрещена любая деятельность, ведущая к ухудшению качества грунтовых вод, однако, не делается ничего, чтобы разрешить ситуацию со сточными водами. Было потрачено 1,7 миллиона рублей на проектирование системы обработки отходов, основанной на биокомпостировании, но для ее сооружения потребуется еще не менее 40-60 миллионов рублей, а таких денег не имеется. Если бы для этого предоставилась возможность получить фонды через ГЭФ, это было бы огромным вкладом в жизнь местного населения и в охрану биоразнообразия района.

СИДА является основным партнером и соучредителем данного Проекта, и часто работает совместно или в контакте с МСОП. В 2000 г. МСОП начал свой Проект по дикоросам (недревесным продуктам леса, НДПЛ), финансирование которого предоставлено СИДА. МСОП знаком с практической стороной менеджмента НДПЛ, но недоставало знаний и опыта в финансовых аспектах этой деятельности. Впоследствии СИДА учредило программы МСБ и микрокредитования в сотрудничестве с ГЭФ и при его поддержке. Таким образом, предоставилась хорошая возможность использовать канадский опыт в этой области.

Основными интересами СИДА и постоянными объектами его деятельности являются: (1) вовлечение местного населения, поиск альтернативных источников существования и поддержка коренных народов Севера, а также (2) улучшение качества работы ООПТ (подготовка кадров, повышение дохода, устойчивые механизмы, и т.д. Приоритет СИДА на Дальнем Востоке России состоит в экономическом развитии. Деятельность МСОП сосредоточена на вовлечении местного населения в менеджмент охраняемых территорий и на использовании НДПЛ. Деятельность ГЭФ всегда была направлена на решение более конкретных экологических проблем (например, каким образом добиться более эффективных результатов работы лесников и инспекторов по охране биоразнообразия). ПРООН всегда обращал внимание на использование канадской модели ООПТ и извлечение уроков и наилучших методов из их опыта. Вначале существовало впечатление, что партнерство этих организаций (МСОП, СИДА, ПРООН и ГЭФ) отчасти проблематично, поскольку в то время, как одни из этих партнеров уже имел опыт в данной области, достиг значительных успехов и завоевал доверие, другие, новые партнеры, привносили свои, отличающиеся взгляды на возможности развития деятельности в местных условиях. Очевидно, что необходимо было с самого начала обсудить и сформулировать единые подходы и взгляды по этим вопросам. В данный момент, однако, общее мнение состоит в том, что такое партнерство начало приносить достаточно хорошие результаты, и что предшествующие трения и различия в мнениях, в основном, разрешены. Представители СИДА одобряют подход состоящий в предоставлении через

Проект непосредственной помощи системе ООПТ Российской Федерации в целом (путем демонстрации на Камчатке, как система ООПТ может функционировать в рамках новых перестановок в правительственных структурах).

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 85%

4.1.6 Создание потенциала

Хотя создание потенциала и является одной из Задач Проекта, Проектная команда на Камчатке считает, что подход к этому сложному вопросу был недоработан в плане подготовки Проектной команды и ее ознакомления с подробностями отчетности, процесса заказа материалов, заключения договоров, и т. д. Такая подготовка должна была быть проведена в начале Проекта, вслед за вводным семинаром. Это замечание приведено также ниже в разделе «План работ и бюджет». Однако, справедливости ради необходимо отметить, что после начала Проекта представительство ПРООН в России организовало недельные курсы в Москве по обучению сотрудников Проекта (4 человека) ведению дел по стандартам ПРООН, а за этим последовали индивидуальные командировки для руководителей рабочих групп. Менеджер Проекта также принял участие в тренинге по теме «Управление по результатам» (УПР), который был организован СИДА. Более того, ПРООН отреагировал на замечания Проектной команды относительно интерпретации текста Проекта. На раннем этапе фазы реализации Проекта руководством была организована поездка для посещения Петропавловска, для встречи с Проектной командой и обсуждения с ней рабочего плана ПРООН/ГЭФ и текста самого Проекта. Далее Проектной команде в письменном виде был предоставлен ряд инструкций и рекомендаций по административным вопросам. Не исключено, что было бы полезно, после утверждения Проекта, но до начала его реализации, провести более формальный инструктаж по этим вопросам. Подобные замечания уже возникали в прошлом по поводу многих Проектов ГЭФ.

Кроме того, члены рабочих групп часто обладают опытом в частных вопросах, но недостаточно понимают общие цели Проекта. Например, член или руководитель конкретной рабочей группы может хорошо разбираться в финансировании или в работе по созданию альтернативных источников существования, но иметь очень ограниченные знания в области охраняемых территорий и их биоразнообразия, или в плане работы с коренными народностями. В рабочем плане не было предусмотрено ни финансирования, ни времени на обучение самих членов Проектной команды общим целям и задачам Проекта. Было бы достаточно посвятить этому всего по 2-3 дня, два раза в год, и понимание специалистами целей Проекта возросло бы в значительной степени.

Однако, не считая отмеченных недостатков, за недолгое время существования Проекта были сделаны значительные шаги по направлению к подготовке кадров. Положительные изменения были достигнуты в обоих природных парках, как в области материального обеспечения (офисы и здания), так и в плане кадров (увеличение числа сотрудников и их квалификации). Обучение персонала проводилось довольно интенсивно, хотя в для следующей фазы Проекта следовало бы разработать более рациональную стратегию и

рабочий план обучения. Кроме того, в течение следующей фазы Проекта необходимо и полезно провести более детальное обучение административных работников высшего уровня менеджмента парков. Приобретение и распределение оборудования значительно способствовали созданию условий для выполнения сотрудниками парков своих обязанностей.

Сотрудники Проекта планируют провести официальные консультации с работниками ООПТ для определения потребностей в подготовке кадров и снабжении необходимым оборудованием для следующей фазы Проекта.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 70%

4.1.7. Нормативно-правовая реформа

Как правило, нормативно-правовые реформы рассматриваются в разделе Проекта, посвященной задаче улучшения законодательной основы. Предполагалось, что к концу первой фазы Проекта будут выполнены следующие работы:

- проведена оценка существующих норм в области биоразнообразия
- составлен обзор литературы о законодательстве по биоразнообразию в пределах ООПТ
- проведена оценка законодательства, относящегося к развитию туризма
- проведена оценка перспектив получения дохода на ООПТ в соответствии с законодательством
- проведена оценка потребностей в изменении законодательства для усиления борьбы с браконьерством и другими угрожающими факторами
- разработаны рекомендации по всем вышеупомянутым пунктам (включая предложения по изменению законодательства)

Были проведен анализ существующего законодательства и оценка потребностей в изменении законодательства. Рекомендации были направлены в соответствующие правительственные органы, от них был получен отзывы (хотя не все из них были положительными). Однако, согласно тексту Проекта, в течение первой фазы Проекта планировалось уже по истечении 6 месяцев начать осуществление необходимых изменений в законодательстве. Очевидно, что этого не случилось; однако, необходимо учесть, что первая фаза Проекта сильно ограничена по времени (24 месяца), и было бы нереалистично с оптимизмом ожидать какого-либо осуществления изменений в законодательстве и стратегии в результате работы Проекта в пределах такого небольшого срока (хотя некоторые значительные усилия в этом плане несомненно были предприняты).

Принятие изменений в законодательстве Российской Федерации – сложный и долгий процесс, со множеством тонкостей, отличающийся значительными трудностями в работе даже на уровне Государственной Думы. Это положение не улучшилось из-за недавних перестановок и перераспределения ответственности в министерствах. Теперь, когда Проект уже предоставил список требуемых изменений и рекомендаций, в течение следующей фазы необходимо будет тесно сотрудничать с правительственными органами

как на федеральном, так и на региональном уровне, с целью преодоления существующих законодательных препятствий на пути к эффективному менеджменту ООПТ.

Для того, чтобы воплотить в действие планы по улучшению законодательной и нормативно-правовой базы ООПТ, почти наверняка необходимо будет более тесно работать с правительственными органами на федеральном уровне. На этом уровне, действуя через соответствующее Министерство, можно разрабатывать и развивать реформы законодательства, и те из них, которые относятся к региональному уровню, должны будут передаваться на рассмотрение Совета народных депутатов, который будет непосредственно сотрудничать с Проектом на Камчатке. Вследствие этого было бы более разумно и логично создать в составе Проекта структурное подразделение, базирующееся в Москве, лучше всего непосредственно там же, где находятся и министерство, и департамент, отвечающие за ООПТ. Есть серьезные свидетельства того, что необходимо продемонстрировать для системы российских ООПТ то, как федеральный и региональный уровни менеджмента ООПТ могут перестроиться и развиваться в рамках недавних перестановок в МПР. Проект сможет продемонстрировать это во время осуществления следующей фазы, разрабатывая на примере камчатских ООПТ наилучшие методы и опыт, которые могут быть воспроизведены в других ООПТ по всей России.

В течение следующей фазы Проекта необходимо достичь реального успеха в осуществлении законодательных реформ на базе уже созданного задела (с обязательным учетом вышеперечисленных ограничений). Крайне важно, чтобы те, кто разрабатывает и утверждает следующую фазу Проекта, понимали как абсолютно необходимое требование – разрешение проблем в этой области в соответствии с перестановками в правительственных структурах и новыми стратегиями и приоритетами правительства по отношению к ООПТ.

В целом, в рамках работы по Проекту в течение его первой фазы создана хорошая база, на которой можно основывать рекомендации и реформы в законодательстве для поддержки целей и задач Проекта.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 75%

4.1.8. Воспроизводимость

Многие из успешных результатов, достигнутых в работе Проекта, несомненно могут быть перенесены на работу других ООПТ, как в Российской Федерации, так и за ее пределами. В частности, опыт, приобретенный в работе по созданию альтернативных источников существования и охране природы на базе местных общин, может иметь огромное значение для других регионов, в особенности в России и Средней Азии. Создание эффективной системы базы данных, которая была бы совместима как со стандартной системой, принятой в России, так и с международными стандартами, представляет собой существенный «прорыв», это ценное достижение поможет объединить усилия исследователей как в России, так и за ее пределами; она послужит чрезвычайно важной основой для мониторинга и выработки природоохранной стратегии.

В настоящее время предоставляется исключительная возможность использовать опыт работы Проекта на Камчатке (как уже проделанной, так и запланированной на будущее) в качестве модели, которая может быть впоследствии воспроизведена на различных ООПТ в пределах Российской Федерации. Система ООПТ России в настоящее время переживает болезненный переходный период, и ей необходима помощь для того, чтобы обосновать и укрепить менеджмент и устойчивость ООПТ по всей стране. С использованием уже проделанной работы по ООПТ Камчатки и развитием взаимодействия между охраняемыми территориями федерального и регионального ранга, несомненно есть возможность для того, чтобы сориентировать работу в рамках Проекта и действия всех заинтересованных сторон на создание официальной демонстрационной модели национального уровня, которая послужит интересам улучшения менеджмента и охраны биоразнообразия на охраняемых территориях всей Российской Федерации.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 70%

4.1.7 Факторы риска и устойчивость

Оценить весь Проект целиком с позиции устойчивости - непросто. Несомненно, что некоторые параметры реализации Проекта являются более устойчивыми, в то время как другие подвержены большему риску. Наличие менеджмент-планов ООПТ представляет собой хорошую основу для создания устойчивости. Однако, остается нерешенным вопрос о том, какова будет судьба оборудования, предоставленного по линии ГЭФ (которое уже принесло огромную пользу), и кто будет ремонтировать или заменять его в случае неисправности. В настоящее время стабильность всей системы российских ООПТ находится под угрозой, поскольку происходят перестановки в административных структурах и изменения в стратегии. В подготовке и повышении квалификации кадров несомненно заложен потенциал для устойчивого функционирования, однако для этого необходим учебный центр или программа тренинга, которые позволили бы постоянно укреплять и повышать уровень квалификации. Сотрудники Проекта провели интенсивную работу по обеспечению финансирования, в особенности со стороны правительства. В результате этого на нужды Южно-Камчатского заказника в прошлом году была выплачена из федерального резерва дополнительная сумма в 800 000 рублей; кроме того, Дума обязалась ежегодно предоставлять Заказнику такую же сумму. Тем не менее, для достижения долговременной эффективной стабильности (как в финансовом, так и в политическом отношении) необходимо дальнейшее улучшение просветительской работы.

В результате работы в рамках Проекта удалось повысить информированность местного населения. На данный момент необходимо сосредоточить больше усилий на просветительской работе среди правительственных органов на региональном, и в особенности, на федеральном уровне. Необходимо поднять статус Проекта на федеральном уровне, что придаст ему необходимый приоритет на региональном уровне. Одним из способов, с помощью которых ПРООН и ГЭФ могут повысить статус Проекта в глазах федеральных лиц, ответственных за принятие решений и руководства министерств,

может быть организация визитов представителей ООН и секретариата ГЭФ на высшем уровне.

Достижение политической стабильности, таким образом – медленный процесс, который совершается постепенно. Однако, его можно ускорить, если добиться понимание того, что Проект важен не только на национальном уровне, но и с глобальной точки зрения. В этом плане для поднятия статуса Проекта будет важно, в течение следующей фазы, официально переориентировать его на создание национальной демонстрационной модели, а также будет необходимо поддерживать тесную координацию с администрацией федерального уровня в Москве.

Устойчивость финансирования представляет собой более серьезную проблему. Невыполнение многих из конкретных задач Проекта по разделу 3 (введение платы за использование, капитализация КФПОТ, и т.д.) представляют собой серьезный риск устойчивости Проекта. В защиту сотрудников Проекта можно сказать, что планировать выполнение всех задач в первые 24 месяца, возможно, чересчур оптимистично. Тем не менее, реальная полуколичественная оценка достижений по этому разделу несколько завышена, поскольку учитывался высокий уровень работы с партнерами (что в будущем может помочь с финансированием, хотя многие из потенциальных партнеров уже являются донорами Проекта), а также работа по оценке КФПОТ, которая до некоторой степени представлена в настоящем Заключении. По нашему мнению, крайне необходимо провести подробную оценку достижений по этому разделу, причем она должна быть проведена ДО ТОГО, КАК закончится первая фаза Проекта; это необходимо для того, чтобы определить последующие практические шаги. Несомненно, на этой стадии Проекта, балл ПКА - достаточно низкий, что отражает реальное положение дел относительно устойчивости Проекта и наличия потенциального риска связанного с политическими причинами. Эксперты надеются, что эти проблемы, тем не менее, будут разрешены в течение последующих фаз Проекта.

Один из аспектов, который позволил экспертам все же присвоить мероприятиям по этому разделу достаточно высокий полуколичественный балл (несмотря на очевидные ограничения и недостатки, перечисленные выше) – это энтузиазм, с которым сотрудники Проекта и группа менеджмента относятся к преодолению препятствий, которые могут угрожать Проекту, явиться факторами риска или представлять серьезную угрозу его стабильности. С этой точки зрения, можно сказать, что опасения, что Проект представляет риск или не будет устойчивым в пределах срока его существования, незначительны.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 60%

4.2. МЕНЕДЖМЕНТ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА

4.2.1 Дизайн и планирование Проекта

Дизайн Проекта в целом отличается гармоничностью, эффективностью и логикой; это несомненно отражается на количестве успехов, достигнутых за весьма короткое время

существования Проекта. Надежные партнерства, установившиеся во время работы Проекта или до его начала, способствовали успеху, особенно в области изыскания альтернативных источников существования и в работе по увеличению информированности местного населения и получению поддержки с его стороны. Более того, хороший результат был достигнут за счет постоянного вовлечения широкого спектра заинтересованных сторон с самого начала работы, и при этом, многие из них оказывали надежную поддержку Проекту. Особенно приятно было видеть, что этот уровень поддержки вылился в более официальные обсуждения и дискуссии по Проекту – такие, как заседания Координационного Комитета, на которых значительное число заинтересованных представителей НПО и общественности не только присутствовало, но и активно участвовало в обсуждении, делилось критическими замечаниями и выражало свою поддержку.

Стоит остановиться на некоторых моментах, касающихся структуры и планирования Проекта; такие замечания могут быть полезны как для дальнейшей работы данного Проекта, так и для разработки будущих Проектов ГЭФ.

Участники проектной команды встречались с трудностями в понимании специфики языка и терминологии ГЭФ, которые употребляются в тексте Проекта, в особенности в разделах «Структурно-логическая схема» и «План работ». Поэтому еще на ранних стадиях работы Проекта, часть текста должна была быть переделана и правильно истолкована. Такое нередко случается с Проектами ГЭФ, так что можно задать вопрос: «Для кого же эти тексты пишутся?». Несомненно, употребляемый в них язык – особый жаргон ГЭФ – хорошо известен и понятен организациям-партнерам и работникам самого ГЭФ, но он постоянно создает путаницу и замешательство на уровне правительственных рецензентов и лиц, ответственных за принятие решений, а также у организаций - исполнителей и работников на местах, которые должны выполнять мероприятия по Проекту. По мнению экспертов, надо приложить некоторые усилия к тому, чтобы перевести и упростить терминологию ГЭФ и ООН на стадии планирования и создать двуязычный словарь с подробным объяснением терминов. Слишком часто в результате использования этой усложненной терминологии, создаются итоговые документы, что те, кто их читает, одновременно сталкиваются с затруднениями в их понимании и не могут их комментировать; в то же время те, кто пишет эти тексты, слишком часто сами с трудом понимают значение терминов.

Представляется, что планирование выполнения ряда мероприятий за отведенное время и на выделенные средства, было, несомненно, нереалистичным («слишком оптимистичным»). Такое нередко случается с Проектами ГЭФ, часто ввиду необходимости (и требований) продемонстрировать результаты и их стабильность там, где в действительности это сделать невозможно. Например, достижение результатов по Задаче 1 можно считать вполне логичным основанием для дальнейшей работы в течение следующих фаз Проекта. Планировалось разработать менеджмент-планы и оперативные планы для ООПТ, определить потребность в кадрах, оборудовании и материально-техническом обеспечении для выполнения этих планов, и осуществить обучение персонала. Выполнение этих мероприятий, само по себе, представляло бы выдающиеся и очень солидные результаты. Однако, достичь их можно, только обладая достаточными

финансовыми средствами и достаточным опытом. Если же посмотреть на дополнительные мероприятия, перечисленные в том же разделе (оценка рекреационной емкости угодий, оценка и контроль водного загрязнения, строительство кордонов для лесников, очистка территории, обоснование возможностей для развития туризма), то планирование выполнения этих мероприятий выглядит громоздким и нереалистичным. Было бы более уместно планировать разработку и осуществление большинства таких дополнительных мероприятий в качестве дополнительных разделов или отдельных задач Проекта. То же самое можно сказать про мероприятия Задачи 2, где предполагалось осуществить непропорционально огромный объем работ по планированию, отчетности и картированию на основе разнообразных и разрозненных (а также несомненно неполных) данных. В рамках отведенных сроков, выполнение мероприятий по Задаче 6, было нереалистично, но несомненной заслугой проектной команды (заслуживающей всяческих похвал), явилось то, что ей удалось выполнить намеченное настолько эффективно, что мероприятия часто выполнялись досрочно.

Сотрудники Проекта изо всех сил старались выполнить все требуемые мероприятия в намеченные сроки, в основном путем заключения договоров с надежными и опытными специалистами или организациями. Однако, в этих случаях возникает озабоченность относительно уровня финансирования Проекта для оплаты таких субподрядов.

Экспертам известно, что в исходном Проекте, поданном на рассмотрение ГЭФ, был запрошен бюджет 7 миллионов долларов, основанный на потребностях, изложенных в тексте Проекта и на тщательно проделанных оценках затрат, необходимых для выполнения каждой задачи. Известно также, что, когда Проект был пересмотрен по просьбе ГЭФ он был разделен на три фазы, и что ГЭФ сократил бюджет до 4,25 миллионов долларов (т.е. почти на 40%). Однако, во-первых, деление Проекта на фазы должно было повлечь за собой увеличение расходов (на поездки, оценку, мониторинг, подготовку дополнительных документов, и т.д.), а во-вторых, за резким сокращением бюджета не последовало соответствующее сокращение объема планируемых мероприятий. Другими словами, предполагалось, что Проект выполнит тот же объем работ, несмотря на то, что его бюджет был урезан почти наполовину. Несомненно, в этом виноват фонд, предоставляющий финансирование, хотя эксперты и понимают, что для сокращения финансирования имелись объективные причины, связанные с финансовыми проблемами самого ГЭФ, и что это, возможно, было единственным способом сохранить Проект в условиях ограниченного бюджета, в то время как многие другие Проекты были заморожены ввиду отсутствия денег. Те результаты, которых удалось добиться, говорят о многом: о целеустремленности и динамичности проектной команды и участии на Камчатке заинтересованных сторон, сумевших сделать это на средства, которые по меньшей мере неадекватны. Все стороны, участвующие в работе по Проекту, должны только надеяться, что существующая ситуация будет исправлена в течение следующих фаз Проекта, и что будет предоставлено финансирование, достаточное для выполнения тех мероприятий, которые по этой причине, были невыполнены в течение первой фазы.

Одним из аспектов планирования, который относится к тексту Проекта, и на который надо обратить внимание при работе над будущими Проектами, является необходимость повсеместного использования стандартной терминологии. В тексте Проекта упоминаются

«Непосредственные цели», а затем «Мероприятия». В разделе «Структурно-логическая схема» упоминаются «Задачи» (которые эквивалентны «Непосредственным целям» в основном тексте Проекта), а в разделе «План работ» упоминаются как «Задачи», так и «Задания». Это не только создает путаницу, но и не соответствует терминологии ГЭФ. В стандартном подходе к разработке Проектов ГЭФ вначале определяются **общие цели** Проекта. Затем Проект разбивается на **разделы** (например, «Укрепление охраняемых территорий» или «Нормативно-правовая реформа»), для каждого из которых дается перечень **задач**, отражающих планируемые изменения или улучшения (например, «Внедрение системы Директоратов природных парков» или «Пересмотр существующего законодательства»). Эти задачи далее подразделяются на конкретные **мероприятия** (например, «Разработка планов строительства офиса Директората природных парков» или «Пересмотр существующего законодательства и нормативов по ООПТ»). Каждой **задаче** должен соответствовать раздел «**Результат (результаты)**», в котором должны быть изложены, с использованием количественных критериев, достижения по данной **задаче** для занесения в Структурно-логическую схему (например, **задача** = Укрепление охраняемых территорий, **результат** = Построен и полностью укомплектован сотрудниками новый офис Директората природных парков». Таким образом, **задача** представляет собой намерение, тогда как **результат** - это реальный физический результат. **Результаты** затем могут фигурировать как **показатели** Структурно-логической схемы и везде, где это только возможно, должны приводиться с использованием количественных критериев с целью облегчения процедуры последующей оценки (например, на 20-й месяц осуществления Проекта 75 % ООПТ полностью укомплектованы сотрудниками).

Еще одно замечание, которое хотели бы высказать эксперты, заключается в использовании показателей Структурно-логической схемы. Почти все показатели Структурно-логической схемы в тексте Проекта являются показателями процесса. Это неудивительно, поскольку система показателей была специально разработана для того, чтобы отражать достижения, для которых может не иметься четких количественных данных (например, на ранних стадиях осуществления Проекта, когда показатели процесса часто являются единственно возможным отражением достигнутого успеха). Тем не менее, был определен ряд более конкретных показателей воздействия, которые могут быть количественно измерены (например, «площади, занимаемые сплошными угодьями, не уменьшились»), и подобные конкретные измеримые показатели должны и далее использоваться в течение следующей фазы Проекта. Показатели процесса могут определять непосредственные улучшения в административном процессе, поддерживающем цели Проекта (например, разработка и принятие законов), тогда как среди показателей воздействия можно различить «показатели уменьшения воздействия на окружающую среду» (например, «возросло количество еженедельных инспекторских патрулей, возросло количество штрафов, наложенных за незаконную охоту») и собственно «показатели воздействия на окружающую среду» (например, «возросла численность популяций видов, находящихся под угрозой, и ранее бывших объектом браконьерства»). Прежде всего необходимо разработать количественные фоновые показатели для последующей оценки воздействия до того, как будет закончена первая фаза Проекта. ГЭФ в настоящее время требует предоставления фоновых количественных данных в период разработки Проекта (фаза В). По всей вероятности, реакция ГЭФ будет достаточно

негативной, если такие данные не будут представлены по истечении двух лет финансовой поддержки ГЭФ.

По мнению экспертов, самой главной проблемой для выполнения раздела по дизайну и планированию Проекта явилось резкое сокращение изначально запланированного бюджета, что, несомненно, повлияло на эффективность выполнения работ по Проекту, и с точки зрения экспертов, представляет собой серьезное ограничение для осуществления целей Проекта.

Однако, необходимо отметить, что это произошло не по вине тех, кто планировал Проект, и эксперты должны отметить, что дизайн Проекта отличается высоким качеством исполнения. Ограничения, которые наложило на Проект сокращение бюджета, таким образом, отражаются на приведенном ниже балле полуколичественной оценки по разделу «План работ и бюджет», но не на оценке качества дизайна и планирования самого Проекта.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 80%

4.2.2 Менеджмент Проекта

Все заинтересованные стороны оказали существенную поддержку группе менеджмента Проекта, в особенности партнеры по совместному финансированию.

Проект включает четыре рабочие группы, каждая из которых работает по одной из следующих тем, соответствующих задачам Проекта:

1. Улучшение управленческих возможностей ООПТ.
2. Альтернативные источники существования.
3. Повышение информированности и активности в области охраны природы.
4. Разработка устойчивых механизмов финансирования.

Каждая из рабочих групп разработала хорошую стратегию для достижения своих целей и работает в тесном сотрудничестве с заинтересованными сторонами и местным населением. Их достижения обсуждаются выше в разделе «**Выполнение Проекта – Задачи и Мероприятия**» под соответствующими рубриками.

Менеджмент Проекта предпринял усилия по установлению связей с региональным отделом Министерства природных ресурсов в Петропавловске. Сотрудники Проекта и Министерство провели совместные мероприятия в области просвещения населения по биоразнообразию и охраняемым территориям. Кроме того, они провели совместные тренинги по планированию для заповедника и заказника. Кроме того, сотрудники Проекта совместно с местной администрацией провели работу по проведению дискуссий и открытых собраний, относящихся к происходящей в настоящее время планируемой разработке полезных ископаемых, особенно в Быстринском районе. В региональной администрации есть подотдел Министерства, который занимается ООПТ, и

взаимодействие сотрудников Проекта и этого отдела протекает на профессиональном и деловом уровне. Проблемы, которые касаются разногласий между целями Проекта и региональной стратегией использования природных ресурсов и управления ими, гораздо чаще возникают на более высоком уровне региональных правительственных органов.

В результате перестановок в структуре правительственных органов на федеральном уровне, произошло много изменений (которые неизбежно отражаются также и на региональном уровне), в результате чего ситуация с охраняемыми территориями по всей Российской Федерации в настоящий момент нестабильна и уязвима. Есть надежда, что некоторая стабильность возвратится после завершения перестановок в местных правительственных органах, в результате которых, возможно, на место лица, ответственного за охраняемые территории, будет назначен более отзывчивый и профессиональный работник.

Вызывают озабоченность структура группы менеджмента Проекта и отсутствие какой-либо непосредственной помощи Менеджеру Проекта в плане его повседневной деятельности по управлению. Отсутствие заместителя означает, что Менеджер Проекта должен сам исполнять большое количество бюрократических обязанностей и заниматься отчетностью вместо того, чтобы концентрировать усилия на проблемах устойчивости, например, на вовлечение заинтересованных сторон в участие в различных разделах Проекта, на разрешении кадровых проблем ООПТ связанных с обязательствами правительства, и т.д. Менеджер Проекта мог бы играть более значительную роль в дипломатических вопросах и переговорах, если бы у него был заместитель. Такая должность была предусмотрена в Проекте ГЭФ по лососевым Камчатки. Это также гарантировало бы стабильность Проекта в случае, если по какой-либо причине он решит уйти с этой должности, поскольку наличие заместителя способствует преемственности работы.

В целом, группа экспертов по оценке Проекта считает, что сотрудники Проекта добились эффективного, профессионального уровня менеджмента, работая в трудных условиях, где требовались и динамичный подход, и энтузиазм для того, чтобы достичь максимальных результатов в выполнении работ.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 85%

4.2.3 Осуществление и реализация Проекта

Взаимодействие между сотрудниками ПРООН в главном представительстве ПРООН в Москве и Проектной командой в Петропавловске (на расстоянии 9 часовых поясов) представляются очень эффективными и обладают надежной поддержкой со стороны представительства ПРООН. Особенное впечатление на сотрудников Проектной команды на Камчатке произвело то, что сотрудники представительства ПРООН в Москве старались приложить все усилия чтобы посетить все полугодовые заседания Координационного Комитета. Было отмечено, что такая поддержка Проекта оказывалась на всех уровнях вплоть до Постоянного представителя ПРООН в Москве. Постоянная связь достаточно

эффективна (даже с учетом разницы во времени), и реакция на запросы о помощи или консультациях всегда своевременны и профессиональны. Это в особенности важно ввиду очень ограниченного числа специалистов по экологическим вопросам в составе московской ПРООН и большого количества проектов, с которыми они имеют дело (в том числе и проектов ГЭФ) на огромной географической территории. С этой точки зрения поддержка Проекта со стороны ПРООН заслуживает похвалы. В то же время, ПРООН только выиграет, если придаст более высокий приоритет природоохранным Проектам. Это должно выразиться в увеличении штатов и финансирования для таких Проектов, деятельность которых покрывает все громадное географическое пространство России, с его богатейшей дикой природой и ценнейшим биоразнообразием, находящимися под угрозой со стороны различных новых факторов, связанных с экономическим развитием.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 75%

4.2.4 Участие страны

На федеральном уровне, Проект получил поддержку от национального директора Проекта, который также является заместителем начальника Департамента по особо охраняемым природным территориям и охране биоразнообразия в Министерстве природных ресурсов. Этого можно было ожидать, несмотря на сокращения в этом департаменте (где в настоящее время работает всего 3 сотрудника) и теперешнюю позицию федерального правительства, согласно которой ООПТ не являются приоритом. Для данного Проекта является немаловажным, тот факт, что перестановка в правительственных органах привела к ликвидации Госкомитета по экологии и передала ответственность за ООПТ крошечному Департаменту в составе большого Министерства, основной целью которого является использование и эксплуатация природных ресурсов. Тот факт, что такая перестановка произошла в период осуществления Проекта, представляет собой серьезную проблему для долгосрочной устойчивости результатов Проекта. Тем не менее, сотрудники Проекта предпринимают значительные усилия для разрешения этой проблемы, и мы надеемся, что рекомендации, приведенные в данной экспертной оценке, будут способствовать этим усилиям.

Изменение стратегии, которое выразилось в снижении внимания к охраняемым территориям, охране и менеджменту биоразнообразия по сравнению с добычей и эксплуатацией ресурсов, отразилось в том факте, что администрация не выполнила своего официального обязательства (содержащегося в подписанном ею тексте Проекта), согласно которому она берет на себя ответственность за укомплектование штатов ООПТ на Камчатке. Если обязательства правительства по отношению к Проекту не будут выполняться, трудно предполагать, что работа по Проекту достигнет устойчивых результатов.

В то же время, обсуждение этих вопросов с проектной командой и с Национальным директором Проекта позволяют группе экспертов надеяться, что определенный курс действий в будущем сможет повысить статус Проекта как на региональном, так и на федеральном уровне, а также подчеркнуть важность достижения устойчивых результатов

и укрепить степень участия страны и поддержку ею Проекта. Эти вопросы будут далее обсуждаться в разделе «Выводы и рекомендации». Таким образом, подводя итоги анализа, необходимо признать, что участие страны было не таким активным, каким могло бы быть. Хотя в правительстве и имеются отдельные энтузиасты, в особенности на федеральном уровне, в целом национальная стратегия по природным ресурсам и ООПТ в данный момент содержит в себе высокую степень риска для Проекта. У сотрудников Проекта возникло четкое впечатление, что отсутствие политической поддержки на региональном уровне нанесло ущерб прогрессу в укреплении ООПТ и проведении эффективной реформы законодательства, а также в преодолении угроз ООПТ и биоразнообразию в целом.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 55%

4.2.5 План работ и бюджет (включая эффективность затрат)

Работа по Проекту достаточно близко и последовательно придерживалась изначального Плана работ (учитывая некоторые задержки с выполнением мероприятий, которые были отмечены выше в соответствующих параграфах), хотя проектная команда обратила внимание на то, что на ранних этапах осуществления Проекта наблюдались определенные трудности главным образом ввиду отсутствия понимания затруднительной терминологии ООН/ГЭФ. С целью разрешения этой проблемы консультант, который отвечал за дизайн текста Проекта, посвятил некоторое время разъяснению значения этой терминологии различным рабочим группам и ее переводу.

Вначале Проектная команда пыталась в точности следовать каждому шагу, описанному в Плате, что создало трудности, поскольку выполнение ряда шагов запаздывало, и расписание нарушилось. Во время первого заседания Координационного комитета было дано разъяснение, что в плане работ могут делаться изменения, если они обоснованы. Таким образом были сделаны небольшие, но важные изменения относительно сроков или деталей выполнения мероприятий. Проектная команда отметила, что в идеале первыми мероприятиями, предусмотренными в плане работ, должны были стать официальное собрание, посвященное началу Проекта, а также тренинг по процедурам ГЭФ (снабжение, заключение договоров, отчетность и т.д.). Такие мероприятия принесли бы большую пользу и способствовали бы упорядочиванию работ по проекту на его ранней стадии. Они также отметили, что было бы хорошо побеседовать с кем-либо, кто имеет опыт менеджмента Проектов ГЭФ. Надо отдать должное сотрудникам ПРООН, которые быстро среагировали на эту просьбу; однако, этот факт должен быть отмечен для использования в практике будущих Проектов ГЭФ.

Оценивая аккуратность изначального бюджета, Проектная команда отметила, что на некоторые мероприятия было потрачено больше средств, чем планировалось, в то время как другие потребовали меньше средств (что вполне соответствует примерным суммам, заложенным в бюджете). Во время финальной стадии подготовки бюджета он был пересмотрен, и консультант, который подготавливал бюджет, обсудил каждую его статью с соответствующими специалистами. Одна из возникших проблем – это значительное

увеличение заработной платы, которое обсуждалось между финализацией и утверждением текста Проекта и соответствующего бюджета, и сегодняшнего реального уровня выплаты заработной платы. Другая основная проблема с заработной платой возникла, поскольку в бюджет не были включены налоги (которые составляют 50 %). Вследствие этого оказалось гораздо меньше денег на заработную плату, чем изначально предполагалось.

Перечисление денег не представляло особых трудностей, хотя Проектная команда считает, что требуется слишком много подписей со стороны ПРООН, и это может замедлять срок перечисления до 2 недель. Однако, по мнению Экспертов, это представляет собой достаточно быстрый срок по сравнению с другими Проектами. Хотя упомянутый выше тренинг был бы весьма полезен в начале работы по Проекту, Проектная команда считает, что в настоящее время у нее имеется достаточный опыт по вопросам бюджета, и что в этой области не требуется никаких значительных изменений на протяжении следующей фазы Проекта.

Вероятно, самой большой проблемой, по мнению Экспертов, было резкое сокращение запланированного вначале бюджета, что повлияло на эффективность выполнения мероприятий по Проекту, и компенсировалось исключительным энтузиазмом и динамичными талантами Проектной команды. Эта проблема уже обсуждалась в разделе «Дизайн и планирование Проекта».

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 50%

4.2.6 Мониторинг и оценка

Стандартные требования к мониторингу для Проектов ГЭФ были включены в текст Проекта и использовались при его выполнении. ПРООН, как организация-исполнитель, требует представления ежеквартальных отчетов, которые планируются параллельно с проведением анализа осуществления Проекта.

Одна из проблем, отмеченная Проектной командой, состояла в необходимости представлять отдельные отчеты для ГЭФ и СИДА. Само по себе это неизбежно поскольку обе организации имеют свои форматы отчетов и требования к мониторингу и оценке. Однако, количество работы для Проектной команды могло бы быть сокращено, если бы сроки представления отчетов могли совпадать, поскольку большинство требуемой информации было одно и то же. К сожалению, ГЭФ и СИДА имели различный срок подачи отчетов «к концу года». На деле это выражалось в том, что Проектная команда должна была представлять два почти одинаковых Годовых отчета к двум различным датам. Однако, хотя группа менеджмента Проекта считала это проблемой, экспертам известно, что и ПРООН, и СИДА осознали это ограничение на ранних стадиях Проекта, и успешно изменили ситуацию с тем, чтобы упорядочить процесс представления отчетов.

В течение первой фазы, заседания Координационного Комитета проводились каждые 6 месяцев. Это способствовало тому, чтобы работы по Проекту выполнялись целенаправленно, и позволяло разрешать проблемы, которые возникали на ранних

стадиях. Однако, по мнению Проектной команды, в данное время было бы более резонно проводить заседания комитета только раз в год, а между ними, возможно, также проводить совещание по электронной почте. Такое предложение было выдвинуто и одобрено на заседании Координационного Комитета в апреле 2004 г., на котором присутствовала группа оценки. В целом, Координационный Комитет действовал очень эффективно при обсуждении различных вопросов и разрешении проблем. Несмотря на то, что заседания проводились каждые 6 месяцев (т.е. более часто, чем в среднем для Проектов ГЭФ), почти каждое из них посещали Национальный директор Проекта и представитель высокого уровня администрации из МПР, а также представитель высокого уровня из СИДА и вице-губернатор Камчатской области. Заседания Координационного Комитета также посещались представителями заинтересованных сторон в качестве наблюдателей, и такое посещение поощрялось сотрудниками Проекта. Лица, не являющиеся членами Координационного Комитета, например, представители НПО и другие заинтересованные стороны, также проявляют большую активность на заседаниях комитета, и им предлагается задавать вопросы и обсуждать возможные проблемы. Надо заметить, что переход от проведения заседаний раз в полгода к ежегодным может быть затруднен в период между первой и последующей фазами Проекта, во время которого потребуется большое количество консультаций и пересмотра существующей стратегии.

К настоящему времени в процессе мониторинга не было установлено никаких пунктов, которые требовали бы разрешения проблем. Вклад заинтересованных сторон в разработку и осуществление Проекта был значителен, и их участие также создает дополнительный неформальный уровень мониторинга и оценки прогресса и достижений Проекта.

Проектная команда выразила пожелание о том, чтобы формы и таблицы ежеквартальных отчетов были упрощены; в этом вопросе они желали бы помощи со стороны московского ПРООН. Формы отчетов были разработаны как часть Проекта, но заполнение их каждые 12 недель занимает слишком много времени, которое необходимо сотрудникам Проекта на выполнение мероприятий по задачам Проекта. Экспертам, однако, известно, что и в этом случае вопрос был уже решен, так как СИДА согласилось на представление полугодовых отчетов без использования табличных форм.

При проведении оценки Проекта необходимо провести анализ предыдущих подобных оценочных документов для выяснения их аккуратности и действий, последовавших за ними. Так, в особенности необходимо обратить некоторое внимание на совместные Годовой отчет ПРООН по Проекту (ГОП) и Отчет о выполнении Проекта ПРООН/ГЭФ (ОВП), датированные июнем 2003 г.

Анализ ОВП показывает, что это – хорошо написанный документ, который аккуратно излагает проблемы, факторы риска, достижения и опыт Проекта на время написания отчета. ОВП указывает на ряд вопросов и проблем, которые аналогичны вопросам, поднимавшимся в процессе нашей оценки; это показывает, что ОВП справедливо отметил эти проблемы, и что они, по всей видимости, еще не разрешены до конца.

Под рубрикой «Цели Проекта», ОВП приводит один из показателей как «Сплошные площади, занимаемые угодьями, не сократились в размерах». Под рубрикой «Реально

достигнутый уровень», ОВП отмечает, что «Сплошные площади, занимаемые угодьями, сократились за счет двух предприятий по добыче золота на территории, прилегающей к БПП (Быстринскому природному парку)».

Далее в тексте отчета, под рубрикой «Цели Проекта: Предположения и риски», ОВП выделяет три риска среднего уровня, а именно: «ООПТ не приносятся в жертву экономическому развитию», «В (Камчатской) области сохраняется политическая стабильность» и «Правительство соглашается произвести необходимые изменения для повышения эффективности природоохранной деятельности ООПТ». Нет никакого сомнения, что эти риски остаются по меньшей мере на среднем уровне, и что на данный момент эти проблемы далеки от разрешения.

На более конкретном уровне, ОВП отмечает под рубрикой «Непосредственные цели», говоря о сокращении площади нарушенных угодий, что «для проведения оценки загрязнения водоемов был заключен договор с КамчатНИРО сроком с июня по декабрь 2003 г. Работа по договору была начата, и в настоящее время проводятся полевые работы». Однако, как установлено экспертами, пока по этой теме были представлены только промежуточные отчеты, в которых были пропущены некоторые весьма реальные угрожающие факторы. Проект не ожидает получения финального отчета до окончания первой фазы. Эти факты отражены в обсуждении достигнутых показателей Структурно-логической схемы Проекта под рубрикой «Выполнение Проекта» (см. выше).

Среди рисков, определенных под рубрикой «Непосредственные цели: Предположения и риски», ОВП выделяет два риска высокого уровня, а именно «**Может быть достигнуто справедливое распределение затрат**» и «**Возможность и желание соблюдать обязательства не меняются в зависимости от внешних экономических и политических изменений**». Эти два риска также остаются на высоком уровне. Сотрудниками Проекта на данный момент предприняты усилия по достижению справедливого распределения затрат с целью поддержки стабильности Проекта. Однако, соблюдение обязательств, несомненно, изменилось в зависимости от экономических и политических изменений, и теперь гораздо больше внимания уделяется эксплуатации природных ресурсов, а не их охране ввиду значительных изменений в статусе ответственности в пределах правительственных структур.

Заслугой Проекта является разрешение одной из очерченных проблем (см. раздел «Проблемы реализации Проекта» в ОВП), а именно «**Низкий уровень информированности и понимания со стороны местного населения...**», а также несомненное улучшение ситуации по второй проблеме «**Низкий уровень вовлечения местных и региональных властей**».

В целом, ОВП правильно определил главные риски Проекта, равно как и проблемы, существовавшие во время написания отчета. В результате работ по Проекту уже удалось полностью или частично разрешить некоторые из этих проблем, но многие из рисков все еще остаются на уровне, описанном в ОВП, и на них необходимо будет обратить особое внимание во время следующей фазы Проекта.

ОБЩАЯ ПОЛУКОЛИЧЕСТВЕННАЯ ПРОЦЕНТНАЯ ОЦЕНКА ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ = 70%

4.3 ОБЩИЙ ВКЛАД ПРОЕКТА

На экспертов произвело глубокое впечатление одно из высказываний, приведенное в четвертом квартальном отчете по Проекту, в котором в сжатом виде охарактеризован вклад Проекта в жизнь местного населения:

“Несомненно, главным успехом стало то, что Проект более не воспринимается как обособленное предприятие небольшой группы людей с международными спонсорами, преследующее какие-то собственные скрытые цели. Вместо этого, все, кто имеет как профессиональное, так и любительское отношение к Проекту, наконец приобрели четкое понимание того, что сохранение биоразнообразия есть не что иное как сохранение нашей жизни в гармонии с природой, которая, в свою очередь сможет принести нам разнообразные блага».

Несомненно, что Проект внес значительный вклад в укрепление влияния и работы ООПТ, в разрешение вопросов, связанных с причинами, порождающими угрозы биоразнообразию, и в повышение информированности населения о целях Проекта и поддержки Проекта заинтересованными сторонами. Балл полуколичественной оценки для рубрики «Общий вклад проекта» экстраполирован из скомбинированных баллов по различным Задачам и Целям/критериям ГЭФ, и обсуждается ниже под рубрикой **Выводы по оценке первой фазы Проекта.**

4.3.1 Достигнутые цели

Проект несомненно имел положительное влияние на население и администрацию по вопросам, относящимся к охране биоразнообразия. не всегда это влияние достигало высших эшелонов администрации, однако это вряд ли недостаток работы по Проекту в ее попытках усилить информированность администраторов; это скорее происходит ввиду негибкого и закостенелого мышления на уровне лиц, принимающих решения и озабоченных политической стратегией «быстрого обогащения». Тем не менее, камчатский Совет народных депутатов подписал Открытое соглашение об охране биоразнообразия наравне с другими заинтересованными сторонами, включая директоров ООПТ, а также представителей коренных народностей, молодежных организаций и средств массовой информации.

Несомненно, имеется значительная поддержка Проекта со стороны Национального директора Проекта, который также представляет правительственный Департамент по ООПТ. Однако, Национальный директор Проекта отметил, что он не хотел бы, чтобы федеральным ООПТ уделялось меньше внимания, чем региональным ООПТ, и что по его мнению, не все внимание должно уделяться природным паркам. Он подчеркнул важность и срочность необходимости сохранения биоразнообразия как в Кроноцком заповеднике, так и в Южно-Камчатском заказнике. Он также подчеркнул, что им будет приветствоваться дальнейшее укрепление сотрудничества и взаимопомощи между

Проектом и его Департаментом на федеральном уровне. Он отметил, что перестановки в правительственных структурах в данное время происходят чрезвычайно быстро, и что, по его мнению, крайне важно продемонстрировать, каким образом в результате работы по Проекту может быть создана модель для системы ООПТ России после того, как завершится процесс перестановок, а также продемонстрировать, каким образом федеральный и региональный подходы к ООПТ могли бы успешно взаимодействовать в рамках новой структуры министерства (т.е. когда и ООПТ, и эксплуатация ресурсов находятся в ведении одного Министерства), чтобы модель могла быть воспроизведена для других ООПТ России.

Несмотря на ограничения, отмеченные в настоящем Заключение, Проект внес ценный и важный вклад в создание надежного фундамента для дальнейшей необходимой работы по достижению устойчивой охраны биоразнообразия на четырех охраняемых территориях Камчатской Области.

4.3.2 Ограничения

Проектная команда считает, что Проект в целом слишком перегружен подробностями и пытается сразу разрешить слишком много проблем на слишком различных уровнях. По их мнению, осуществить все намеченные мероприятия за такое короткое время может быть слишком сложно, и что как населению, так и правительственным органам требуется больше времени для усвоения целей Проекта. Более того, они считают, что Проект имеет недостаточный штат сотрудников для того, чтобы достигнуть результатов на требуемом уровне за такое короткое время и на такие ограниченные средства. В этом плане было заключено слишком много договоров для выполнения слишком разнообразных мероприятий. По мнению Проектной команды, менее спешный и более сфокусированный подход дал бы больше времени на то, чтобы подобрать правильных исполнителей работ и более успешно анализировать результаты выполнения договоров. Эти замечания, однако, не должны рассматриваться как критика в адрес самой Проектной команды, которая, по мнению экспертов, предприняла огромные и в целом очень успешные действия в условиях таких досадных ограничений, прежде всего финансовых, в которых ей пришлось работать.

По имеющимся свидетельствам, изначально ожидания местного населения были слишком высоки. Они ожидали, что от Проекта на их долю достанется куча денег, и вследствие этого оказывали очень сильное давление на сотрудников Проекта, предполагая, что эти деньги будут распределены на нужды населения.

Это явление надо рассматривать в контексте достаточно недавних перемен в политической системе России. До недавнего времени и отдельные люди, и население в целом были привычны к централизованному принятию решений и финансированию, к тому, что все решения за них принимает начальство, и к тому, что все мероприятия оплачивались из центральных фондов. Ментальность такого рода и память об этой системе еще достаточно сохранились, и Проект (до определенной степени) вновь создал некоторый уровень зависимости, причем те, кто получает от него экономическую выгоду с радостью согласились бы на такую зависимость. В этом плане Проект скорее склоняется к созданию потребителей, а не заинтересованных партнеров. К этой проблеме необходим

осторожный и тщательный подход, чтобы не поощрять такую тенденцию потребительства. В настоящее время имеются свидетельства о том, что в некоторых случаях всю работу выполняют сотрудники Проекта, в то время как ООПТ и Правительство сидят сложа руки и ждут, пока мероприятия будут выполнены усилиями Проекта.

В том же контексте политических изменений Проект столкнулся с невероятными ограничениями и проблемами, проистекающими из перестановок в правительственных органах и изменениях в стратегии по отношению к природным ресурсам и связанной с ними экономической деятельности. И здесь заслугой всех участвующих в реализации и выполнении Проекта заинтересованных сторон является то, что Проект не только выжил, но и нашел возможность достигнуть успехов, несмотря на политические перетряски и стратегические ограничения. Именно в этой области необходимо очень сосредоточенное и внимание в последующих фазах Проекта ГЭФ. Заслуга сотрудников Проекта становится еще более значительной ввиду дальнейших препятствий и ограничений, порожденных сокращением бюджета Проекта.

5. ВЫВОДЫ ПО ОЦЕНКЕ ПЕРВОЙ ФАЗЫ ПРОЕКТА.

5.1.1. Выполнение мероприятий Проекта

Выполнение мероприятий по каждой Задаче Проекта значительно отличалось, при этом была наиболее успешной была работа по Задаче 1. Наличие проекта укрепило охраняемые территории по всей Камчатке, в особенности два Природных парка. Проблемы в выполнении этой Задачи сосредоточены на недостаточном количестве кадров в ООПТ (и это также в особенности относится к Природным паркам). Это отражает невыполнение обязательств со стороны правительства по укомплектованию кадров, о чем было достигнуто соглашение до начала реализации Проекта.

Выполнение мероприятий по Задаче 2 также было успешным, в особенности учитывая, что планировалось выполнить очень амбициозную работу за короткий период первой фазы проекта. Для долгосрочного успеха этой Задачи необходимо провести анализ пробелов и создать набор рекомендаций по дальнейшим исследованиям для поддержки стратегических решений (в идеале до окончания первой фазы).

Выполнение мероприятий по Задаче 3 было явно менее успешным. Создание и капитализация устойчивых финансовых механизмов для Проекта и ООПТ пока еще не достигнуты. Возможно, переориентировка на частный сектор окажется более успешной. В последующих фазах проекта этому должно уделяться особое внимание.

По Задаче 4 заложена хорошая база для будущей реформы природоохранного законодательства. Проведен обстоятельный анализ существующего законодательства, хотя на пути к реформам было достигнуто немного. Однако, было бы нереалистично ожидать многого в этом плане всего за 20 месяцев. Тем не менее, реализация поправок и

реформ для поддержки ООПТ и целей Проекта должна будет иметь приоритет в последующих фазах проекта, и сотрудники Проекта должны быть абсолютно уверены, что до окончания первой фазу правительственным органам были предоставлены совершенно четкие рекомендации.

Выполнение мероприятий по Задаче 5 было чрезвычайно успешным, что подтверждено отзывами всех заинтересованных сторон о том, что степень информированности возросла на всех уровнях, и что были разработаны специальные внеклассные программы для использования в школах. В особенности возросла информированность населения в Быстринском районе, которое до начала Проекта было относительно неосведомлено о целях и наличии Быстринского Природного парка; в данное время в районе наблюдается позитивное отношение и поддержка деятельности парка.

Выполнение мероприятий по Задаче 6 совершенно очевидно оказалось успешным, и почти наверняка именно вследствие этого наблюдается высокий уровень поддержки среди населения Быстринского района, как отмечено выше для результатов по Задаче 5. Работа по контакту с населением была исключительно хорошей, и выполнение мероприятий по разделу этой Задачи, относящемуся к альтернативным источникам существования, продемонстрировало очень реалистичный и эффективный подход к решению проблем, связанных с решением социальных и экономических проблем, порождающих угрозы биоразнообразию и ООПТ. Непросто оказалось достигнуть непосредственного участия населения в менеджменте ООПТ, но здесь возможен более прагматичный подход, заключающийся в разработке программ по участию населения в поддержании территории ООПТ и мониторингу.

Необходима борьба против особых и новых факторов (и порождающих их причин), которые угрожают менеджменту и стабильности ООПТ и охране биоразнообразия. В рамках работы по Проекту и для укрепления доверия к нему необходимо поставить вопрос о воздействии разработки полезных ископаемых и строительства связанных с этим инфраструктур на Быстринский природный парк. Здесь не обязательно нужно вовлекаться в конфликт, и обсуждение этой проблемы с местной администрацией показало, что она будет приветствовать помощь со стороны Проекта по определению того, как могут преследоваться и достигнуть гармонического сосуществования обе цели одновременно (т.е. использование природных ресурсов и их охрана). То же относится и к рубке леса, которая в случае правильного менеджмента могла бы соответствовать как всем нуждам лесозаготовителей, так и интересам лесного хозяйства и охраны леса. Однако, все эти идеи должны разрабатываться с учетом недавних перестановок в МПР и перераспределением ответственности в нем. Долгосрочный и повсеместно уважаемый статус Заповедника, предусматривающий строгий режим охраны, будет по-прежнему играть роль в определенных районах Камчатки, где невозможен компромисс за счет критически угрожаемых, уникальных и глобально важных компонентов биоразнообразия. В то же время, тщательное зонирование прочих территорий предоставило бы реальную возможность для сосуществования экономических и природоохранных интересов. Одной из постоянных угроз, против которой должны быть срочно приняты меры, является браконьерство высокого класса с использованием высококачественного оборудования. Правительство должно взять на себя обязательство, используя весь возможный

законодательный и человеческий потенциал, искоренить эту угрозу, которая иначе несомненно приведет к серьезным потерям биоразнообразия, устойчивости ООПТ и, следовательно, к потере долгосрочных обязательств со стороны доноров (не говоря уже о долгосрочном уровне для заинтересованных сторон и прав местного населения).

Несмотря на короткое время его существования, Проект уже продемонстрировал значительные бенефиты на глобальном, национальном и региональном (в пределах России) уровнях. Ключевым требованием для успеха Проекта ГЭФ будет его стабильность, и в особенности политическая стабильность с точки зрения повышения статуса ООПТ по всей территории России путем демонстрации того, как ООПТ могут приносить пользу местному населению, эффективно существуя в рамках требований и законов новой экономической системы.

Во время выполнения и реализации Проекта был достигнут исключительно хороший уровень участия заинтересованных сторон и местного населения. Эксперты считают, что это – редкий пример участия и консультаций со стороны заинтересованных сторон на всех уровнях, редко встречающийся в практике Проектов ГЭФ. Именно это участие и вовлечение в Проект всех сторон поможет далее развивать и скреплять стабильность Проекта.

Многое было достигнуто в связи с подготовкой кадров для ООПТ, но еще многое должно быть сделано для достижения долгосрочной стабильности менеджмента ООПТ и для эффективного укрепления кадров, которые бы занимались этим менеджментом на всех уровнях (поддержание территории, рациональное использование ресурсов, инспекция, администрация). Необходима инициатива ГЭФ после окончания первой фазы для разработки очень прагматичной и хорошо очерченной стратегии для дальнейшей подготовки кадров, включая открытые консультации с самими работниками ООПТ.

Реформа природоохранного законодательства является до некоторой степени основной темой данного Проекта в том смысле, что проведение этой реформы даст основу для политической и финансовой стабильности ООПТ. Проект уже достиг хорошей основы в этом плане, и без сомнения уже имеются некоторые вполне ясные мнения по поводу того, какие необходимы перестановки и реформы. Однако, внимание должно быть обращено на то, существует ли уже формальный набор документов и отчетов со стороны Проекта, которые предоставляют региональной (и до некоторой степени также федеральной) администрации рекомендации по необходимым реформам, от которых будет зависеть осуществление целей поддержки Проекта. Для любой последующей фазы данного Проекта будут нужны такие формальные рекомендации в качестве «дорожной карты», на которой будет основано проведение законодательных реформ и поправок. Кроме того, нужно будет работать в гораздо более тесном сотрудничестве с правительством на федеральном уровне для того, чтобы повысить статус Проекта и представить сценарий для ООПТ Камчатки как модель развития, которая может быть использована при разработке стратегии и процесса интеграции других ООПТ по всей территории России.

На данном этапе из опыта работы по Проекту может уже быть извлечен ряд уроков (как положительных, так и отрицательных). Многие из достигнутого может уже быть

воспроизведено в других ООПТ (например, успех в поиске альтернативных источников существования и его связь с повышением информированности и вовлечения местного населения; проблемы, связанные с попытками учредить Трастовый фонд и как их можно избежать в дальнейших подобных ситуациях). Однако, вероятно, наилучшая возможность воспроизведения в будущем заключается в потенциальной разработке национальной демонстрационной модели менеджмента ООПТ на Камчатке под руководством новой структуры Министерства, опыт которой может быть перенесен на другие ООПТ России. Этот потенциал для воспроизведения должен быть отражен при разработке дальнейшего вклада ГЭФ в этот Проект, и связан с формальными требованиями, аналогичными тем, которые были очерчены выше для законодательных реформ.

Попытки преодоления или искоренения рисков и достижения стабильности, что является одним из требований ГЭФ в период первой фазы, были недостаточно успешны, как уже было показано выше при анализе разных проблем. Это, однако, должно рассматриваться в контексте слишком больших ожиданий со стороны Проекта при выполнении мероприятий первой фазы. На деле Проектная команда весьма эффективно реагировала на проблемы, созданные необходимостью достижения стабильности и преодоления рисков во время первой фазы, что проявилось во всех ее успехах, достигнутых менее чем за 2 года.

Еще многое должно быть сделано для достижения стабильности и преодоления политических и экономических рисков по Проекту в целом. Тем не менее, проблемы уже определены и дальнейший вклад ГЭФ должен быть направлен на их разрешение, сопровождаясь тщательным планированием и эффективным мониторингом.

В целом выполнение мероприятий Проекта может быть охарактеризовано как очень хорошее. Большинство из Задач и Требований Проекта ГЭФ получили балл «Хороший или впечатляющий результат» на 5-балльной шкале ПКА (см. Таблицы 1 и 2 в разделе « Пояснительная записка», и **Раздел 2. Процесс оценки : цель и методы**). Обобщенный балл по разделу «Выполнение мероприятий Проекта», равен **3,56**.

5.1.2. Реализация Проекта

Как и по пункту «Выполнение мероприятий Проекта», реализация Проекта проходила на успешном уровне. Дизайн и планирование Проекта в целом находятся на хорошем уровне, логичны, и на различных стадиях разработки включили многие рекомендации заинтересованных сторон. К сожалению, одним из главных недостатков, который повлиял на этот аспект Проекта, было значительное сокращение бюджета, в то время как соответствующее сокращение в задачах и мероприятиях не было проведено. Эти задачи и мероприятия уже были слишком амбициозными в пределах отведенного на их выполнение времени, но стали во многом невыполнимыми в контексте сокращенного финансирования. Это заметно уменьшило эффективность дизайна Проекта.

Менеджмент Проекта проводился отлично. Это особенно заметно в условиях ограничений и препятствий, произошедших ввиду непропорциональных ожиданий для выполнения Проекта, в комбинации с значительным сокращением доступных фондов, необходимых для успешного выполнения намеченных мероприятий. Те успехи, которых Проект достиг

на данный момент, являются во многом заслугой профессионализма Проектной команды, ее энтузиазма и преданности своей работе. Эта похвала Проектной команде распространяется также и на энтузиазм и преданность Рабочих групп, которые соблюдали свои обязанности, невзирая на разочаровывающие изменения в политике и структуре правительственных органов. Их работа получила активную поддержку со стороны камчатских НПО, которые постоянно анализировали и оценивали цели Проекта и выполненные мероприятия, и вследствие этого продемонстрировали отличный пример поддержки Проекта общественностью.

Осуществление и реализация Проекта также производят большое впечатление; были установлены отличные рабочие отношения между сотрудниками Проекта на Камчатке и сотрудниками представительства ПРООН в Москве. Это также является отличным примером поддержки Проекта ГЭФ организацией-исполнителем, особенно принимая во внимание огромные географические расстояния и разницу в часовых поясах.

К сожалению, оценка по разделу «Участие страны» оказалась невысока, главным образом из-за изменений в стратегии и из-за того, что правительство не смогло продемонстрировать политическую стабильность и соблюсти свои обязательства. Здесь необходимо отметить, что эта критика не относится к конкретному Департаменту, отвечающему за ООПТ в составе правительства. Она отражает общие изменения в политике МПР и федерального правительства в целом относительно стратегической важности ООПТ по сравнению с экономическим использованием природных ресурсов с целью быстро поправить ситуацию с экономической депрессией в Российской Федерации. К сожалению, приоритет был предоставлен краткосрочному экономическому выигрышу, а не долгосрочной стабильной ценности, которую представляют собой природные ресурсы и биоразнообразие при тщательном режиме природопользования и охраны.

План работ сам по себе не вызывает серьезных вопросов и, в целом, был хорошо разработан, хотя и выглядит несколько амбициозно, поскольку планировалось выполнение всех задач для первой фазы за 24 месяца. Главный недостаток Плана работ состоит в крайне сокращенном и недостаточном бюджете; это ограничение не было запланировано в изначальном тексте Проекта, но, по всей видимости, было введено самим ГЭФ. Перечисление средств происходило эффективно, и документация следует необходимым требованиям прозрачности.

Мониторинг и оценка были достаточно успешны несмотря на некоторые небольшие проблемы, которые неизбежно возникают ввиду существующих процедурных требований организаций-партнеров (и поэтому более часты в случае, когда в Проекте участвует более одного партнера). Все стороны проявили отличное участие в заседаниях Координационного комитета. Были достигнуты требуемый уровень отчетности и оценка выполнения Проекта. Тем не менее, все еще существуют определенные риски, которые должны быть приняты во внимание при разработке дальнейшей деятельности ГЭФ, и должны быть четко определены чрез посредство измеримых показателей Структурно-логической схемы проекта для адекватного мониторинга того, как эти риски будут преодолеваться или сокращаться.

В целом уровень достигнутых успехов в реализации Проекта был очень хорошим, с обобщенным баллом **3,5**. Как и для раздела «Выполнение мероприятий Проекта», этот балл находится в пределах категории «Хороший или впечатляющий результат» на 5-балльной шкале ПКА, как определено в разделе «**Процесс оценки: цель и методы**» (см. Таблицу 2 в разделе « Пояснительная записка»,).

5.1.3 Общий вклад Проекта

Полуколичественная оценка для общего вклада Проекта равна **3,54** (см. Таблицу 2). Она соответствует более чем середине градации «Хороший или впечатляющий результат» по пятибалльной шкале. Это означает, что по некоторым Задачам и Мероприятиям наблюдается частичное отставание, но большинство выполняется в срок или досрочно, и многие из них выполняются исключительно эффективно и успешно. Таким образом, есть все шансы на то, что цели Проекта будут достигнуты, и ожидается, что он будет успешно завершен в намеченный срок, но нуждается в некоторых улучшениях и пересмотре приоритетов. Эксперты считают, что выполнение проекта в целом заслуживает оценки «Впечатляющий результат».

Проект несомненно внес значительный вклад как в укрепление роли ООПТ, так и в повышение уровня информированности населения и поддержки им ООПТ, и в целом в устойчивость менеджмента и охраны биоразнообразия. Это должно иметь положительное значение на глобальном уровне ввиду биологической важности данного региона.

Надо признать, что во время первой фазы данного Проекта результату по некоторым пунктам были недостаточно успешны. Однако, эти недостатки имеют свои резонные объяснения, и существуют четкие указания на то, как их можно исправить при дальнейшей работе по данному Проекту ГЭФ.

Перестановки в правительстве и перераспределение административной ответственности за ООПТ, хотя и создали неожиданные проблемы в течение первой фазы Проекта, в то же время были уместны в том смысле, что они дают возможность использования камчатского опыта в качестве модели и руководства для перестройки и переоценки всей системы ООПТ России.

При тщательном рассмотрении и планировании, следующая фаза Проекта может и должна реалистично сосредоточиться на укреплении менеджмента ООПТ, на более а точнее согласованных и направленных действиях по переориентировке стратегии и реформе законодательства (при координации с соответствующими федеральными властями и их поддержке), а также на интегрированных национальных и международных усилиях по разрешению долгосрочной проблемы политической и финансовой стабильности для четырех камчатских ООПТ как воспроизводимой модели для всех остальных ООПТ России (там, где она будет применима).

Проект создал надежную базу, на основании которой ГЭФ и его партнеры могут достигнуть дальнейшего укрепления системы ООПТ – как можно надеяться, не только на Камчатке, но и по всей Российской Федерации. С созданием такой базы началось

укрепление системы камчатских ООПТ путем разработки для них планов менеджмента и деятельности, а также путем обучения кадров, укрепления учреждений и закупки абсолютно необходимого оборудования. Сотрудниками Проекта была создана стандартизованная база данных, содержащая большое количество информации по биоразнообразию, а также связанных с этим социо-экономических данных. Проект внес впечатляющий вклад в повышение информированности коренных народностей и местного населения и поддержки ими ООПТ, а также в создание деятельных и эффективных партнерств для охраны и менеджмента природных ресурсов, и создал элементы значительной программы по альтернативным источникам существования, с помощью которой разрешаются проблемы, порождающие угрозы биоразнообразию. Короче говоря, менее чем за два года данный Проект создал плацдарм для дальнейшего вмешательства ГЭФ, с помощью которого можно будет сделать значительный вклад в менеджмент и охрану биоразнообразия на глобальном уровне.

Таким образом, при анализе общего вклада Проекта, эксперты считают, что Проект достиг высокого уровня успеха (в особенности учитывая изначальные и последующие ограничения). В контексте возникающего нового социального, политического и экономического строя в России, такой вклад производит впечатление и заслуживает похвалы. Более того, учитывая относительно небольшой опыт Проектов ГЭФ по биоразнообразию в России, то время, когда проект был задуман и разработан, и изначальную сдержанность при работе в этих новых и неиспытанных (и потенциально неустойчивых) условиях, необходимо приветствовать уровень достижений и участия всех заинтересованных сторон данного Проекта, и далее способствовать их ценному вкладу в охрану глобального биоразнообразия. В данной ситуации существует беспрецедентная возможность оказывать непосредственное влияние и поддержку охране национального биоразнообразия и природоохранному законодательству в процессе его эволюции, вместо того чтобы пытаться приспособить стратегию и требования ГЭФ к уже существующей национальной стратегии и структуре законодательства.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ГЭФ.

Ниже перечислены рекомендации экспертов по оценке в отношении последующего вклада ГЭФ в данный Проект.

Во-первых, эксперты настойчиво рекомендуют продолжить работы по данному Проекту в рамках следующей фазы. Хотя несомненно имеются некоторые проблемы в плане стабильности Проекта и его своевременного выполнения, эти проблемы, в основном, являются следствием перестройки, происходящей в структуре министерств Российской Федерации. В такое трудное и уязвимое для системы российских ООПТ время, продолжение работ по Проекту ГЭФ приобретает еще большее значение; работы по этому Проекту будут выполнять роль мониторинга и явятся связующим звеном между принципами действия административных органов (как на региональном, так и на федеральном уровне) и теми, кто заинтересован в долгосрочном и эффективном

управлении критически важными ресурсами мирового биоразнообразия Российской Федерации и в их охране.

В то же время, в интересах повышения заинтересованности исполнителей и в целях обеспечения поддержки Проекта, рекомендуется в дальнейшем продолжить его в пределах одной фазы, объединив вторую и третью фазы. Разделение Проекта на фазы может иметь преимущества для ГЭФ с точки зрения оценки устойчивости и проверки обязательств, однако оно не намного способствует созданию обстановки доверия в осуществлении долгосрочных целей Проекта. Равным образом, такое разделение не способствует созданию обстановки доверия среди работников Проекта и сотрудников ООПТ в плане стабильности и характера их работы, что неизбежно отражается на устойчивости Проекта. Необходимо также учесть понятную озабоченность руководства ГЭФ стабильностью Проекта и представлением его результатов в срок, для чего предлагается провести оценку следующей фазы по прошествии половины ее срока. Это позволит ГЭФ сохранить контроль над финансированием в случае, если в течение следующей фазы будут иметь место какие-либо значительные недостатки с представлением результатов работы, но в то же время, это позволит избежать ощущения неопределенности и необязательности донора по отношению к заинтересованным сторонам, или ощущения того, что не имеется никакой гарантии того, что донор доведет Проект до намеченного конца. Это также имеет значение для основного партнера/донора (СИДА), финансирование со стороны которого продолжится до 2008 г. Для поддержания партнерства СИДА с ГЭФ будет уместно, если в течение следующих двух лет (например, 2006-2007 гг.) не будет перерыва в финансировании на срок проведения оценки.

В контексте данного предложения эксперты хотели бы сделать нижеследующие рекомендации. Необходимо заметить, что эти рекомендации перечислены не обязательно в порядке приоритетов (порядок может зависеть от личного мнения). Тем не менее, рекомендации разделены на несколько пунктов согласно первоочередным стратегическим решениям, важным для будущего этого Проекта, а также включают более конкретные, но не менее существенные требования:

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (стратегия)

1. Рекомендуется продление первой фазы Проекта до конца 2004 г. согласно обсужденным и утвержденным результатам заседания Координационного Комитета (7 апреля 2004), учитывая, что: (а) такое продление не будет включать дополнительных бюджетных требований или финансирования со стороны ГЭФ; и (б) такое продление позволит завершить ряд незаконченных работ и провести подготовку к следующей фазе Проекта (см. ниже, **Рекомендации 2 и 3**).
2. Рекомендуется финансирование на изначально запланированном уровне в 7 миллионов долларов США, что соответствует необходимому количеству для достижения целей Проекта. Это изменение должно выражаться в надлежащем уровне финансирования, запланированного и выделенного на вторую фазу Проекта (5,5 миллионов долларов). С добавлением новых компонентов и в связи с переориентацией Проекта на создание демонстрационной модели для Российской

Федерации (см. Рекомендации ниже), эта сумма является минимальным уровнем финансирования, приемлемым для того, чтобы достигнуть какого-либо стабильного уровня **В ПРЕДЕЛАХ СРОКА** существования Проекта.

3. Проектной команде (как на Камчатке, так и в Москве) рекомендуется подробно проанализировать выполненные мероприятия по **Задаче 3, «Создание устойчивых механизмов финансирования»**, и разработать как официальную стратегию, так и формальный план работ по выявлению практических шагов для создания таких механизмов. Такая стратегия должна быть направлена: (а) на развитие структуры единого Фонда охраны природы (который должен будет включить в себя **все** проекты по биоразнообразию на Камчатке), и (б) на оформление механизмов оплаты за пользование охраняемыми территориями (взимание и распределение средств). Такой документ должен быть приведен в окончательную форму и формально утвержден Координационным Комитетом **ДО ТОГО, КАК** окончится первая фаза Проекта, с тем, чтобы осуществить его скорейшее внедрение во время следующей фазы.
4. Проектной команде рекомендуется проанализировать выполненные мероприятия по **Задаче 4, «Усиление нормативно-правовой базы»**, чтобы убедиться в том, что окончательный набор рекомендаций был (или будет) представлен соответствующим федеральным и региональным властям **ДО ТОГО, КАК** окончится первая фаза Проекта. Этот набор рекомендаций должен послужить «дорожной картой» для реформы законодательства во время следующей фазы после утверждения его правительственными органами.
5. Рекомендуется, чтобы во время следующей фазы этот Проект был переоформлен и переориентирован в качестве региональной демонстрационной модели, которая могла бы использоваться как образец для внедрения в пределах Российской Федерации. Таким образом, основное внимание во время следующей фазы должно быть обращено на демонстрацию возможностей устойчивого менеджмента как региональных, так и федеральных ООПТ и на поддержание их с учетом новых, перестроенных министерских структур. С этой целью потребуется учредить структурное подразделение Проекта, деятельность которого была бы сосредоточена на том, чтобы координировать вопросы законодательства и способствовать разработке нормативов федерального уровня, а также на повышении информированности и восприимчивости московских министерств к вышеизложенным вопросам. Задачей данного подразделения также должно быть улучшение координации и интеграции усилий между ООПТ, управляемыми на региональном уровне и ООПТ, управляемыми на федеральном уровне. Долгосрочной целью будет создание модели, с учетом новых административных структур, которая может быть взята за образец для других ООПТ в пределах всей Российской Федерации. Это позволит учесть позицию МПР о том, что нежелательно излишнее сосредоточение усилий Проекта на регионально подчиненных ООПТ за счет федеральных ООПТ.

6. В течение следующей фазы Проекта необходимо создать специальное подразделение, целью которого будет разработка программы долгосрочного мониторинга статуса биоразнообразия, загрязнения и прочих угрожающих факторов как в пределах ООПТ, так и за их пределами. Эта разработка должна быть связана с существующей работой по созданию базы данных, а в дальнейшем и полной системы картирования на основе ГИС – сначала для ООПТ, а потом и для всей территории Камчатки за пределами ООПТ. Эта программа должна быть сосредоточена в основном на получении и распространении точной информации, на которой должны основываться стратегические планы и принятие решений при региональном планировании. Для улучшения разработки такого компонента, надо завершить и представить отчет о дальнейших ключевых необходимых исследованиях по [Задаче 2, «Информация по биоразнообразию и ее использование для менеджмента» ДО ТОГО, КАК](#) окончится первая фаза Проекта. Для поддержания данной инициативы, в рамках следующей фазы необходимо определить источники финансирования для улучшения обучения в области мониторинга, сбора и обработки информации, разработки баз данных и картирования экосистем на основе ГИС. Необходимо четко определить и повсеместно поддерживать участие местного населения и НПО в работы по этой программе.
7. Рекомендуется организовать на Камчатку Миссию на высшем уровне, согласовав этот вопрос между ПРООН и Правительством Российской Федерации. Целью такой Миссии должно быть привлечение на Камчатку менеджеров наивысшего уровня из ПРООН, ГЭФ, других фондов-партнеров (СИДА и МСОП) для содействия началу второй фазы Проекта. Проведение такой Миссии поднимет престиж Проекта как на федеральном, так и на региональном уровне. Оно будет способствовать обеспечению выполнения обязательств со стороны правительственных органов на более высоком уровне, дальнейшему усилению значимости и важности биоразнообразия в регионе, а также привлечет внимание к уже имеющимся достижениям доноров и организаций-исполнителей.
8. Во время выполнения второй фазы Проекта должно всячески развиваться и поддерживаться участие местного населения путем создания Советов по совместному управлению ООПТ. Это позволит представителям общественности войти в правление ООПТ и активно участвовать в разработке стратегий и принятии решений.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (подробности)

- (a) Во время выполнения второй фазы Проекта необходимо проанализировать факторы, угрожающие биоразнообразию и вызывающие их причины, очертить новые проблемы и заново определить приоритеты по описанным ранее вопросам. В этом плане, вторая фаза должна включить группу которая обеспечит мониторинг и консультации по вопросу добычи полезных ископаемых, по не нарушающим стабильность лесозаготовкам (в том числе по более эффективной обработке древесины и ее продуктов), а также сконцентрируется на проблеме браконьерства,

которая все еще представляет серьезную угрозу. По возможности, необходимо уделить некоторое внимание тому, чтобы помочь администрации Быстринского природного парка в разрешении проблемы загрязнения территории парка сточными водами. Не исключено, что Проект ГЭФ может использовать какие-то средства в этом направлении. Кроме того, при определении причин, вызывающих угрожающие факторы, описание второй фазы Проекта должно содержать более конкретное и понятное их определение. В описании первой фазы Проекта как исходные причины угроз перечисляются «Недостаток информированности о ценности биоразнообразия» и «Отсутствие мониторинга». Это, несомненно, причины существующих угроз, но это не основные вызывающие их причины. Сейчас, после двух лет существования Проекта, уже должно быть достаточно ясно, какие же именно основные причины вызвали угрозы биоразнообразию.

(б) Кроме того, вторая фаза Проекта должна включить в себя количественные показатели воздействия на окружающую среду (т.е. показатели нагрузки на окружающую среду и показатели сокращения этой нагрузки), которые должны будут определяться с целью аккуратного подтверждения и обоснования успешного выполнения Проекта и его разделов. Для того, чтобы эти количественные показатели, которые будут использоваться в течение второй фазы, были достоверными, рабочая группа Проекта должна **(до окончания первой фазы)** установить для них фоновые уровни.

(в) Во время выполнения второй фазы Проекта необходимо разрешить кадровые проблемы ООПТ. Число сотрудников во всех ООПТ явно недостаточно. Более того, уровень оплаты инспекторов, работающих в более изолированных ООПТ, недостаточен для привлечения способного персонала к такой опасной работе. Хотя этот вопрос и относится к административной ответственности правительства, от него зависит очень многое в определении угроз биоразнообразию, а следовательно его обсуждение должно быть представлено в специальном разделе результатов Проекта. В том же плане, для эффективного снижения уровня браконьерства необходимо определить права инспекторов. В настоящее время инспектора **природных парков** не имеют права на арест нарушителей.

(г) Во время выполнения второй фазы Проекта необходимо также сформировать группу, целью которой будет создание на Камчатке Образцового учебного центра по дикой природе и управлению природными парками, который занимался бы обучением на всех уровнях: сотрудников парков, представителей туристских организаций, полевых экскурсоводов, школ, международных научных организаций. Такой Центр должен будет по возможности стремиться к самоокупаемости путем взимания платы за подготовку и использование его материально-технической базы. Создание подобного Центра не только поднимет престиж Проекта и ООПТ Камчатки (и всей Российской Федерации), но и будет способствовать достижению главных целей Проекта – созданию устойчивых финансовых механизмов. Однако, необходимо также убедиться, что данный Центр будет непосредственно принадлежать камчатским ООПТ, которые будут извлекать из него пользу как для подготовки кадров, так и для создания дохода. Таким

образом, необходимо рассмотреть вопрос о стабильности Центра и постоянном спросе на его услуги.

- (д) Необходимо будет обсудить дальнейшую подготовку кадров в течение второй фазы в порядке открытой консультации с заинтересованными сторонами. Это обсуждение должно концентрироваться на следующих темах: необходимое обучение и подготовка кадров на всех уровнях (в том числе для рабочих групп Проекта); развитие эффективного транспорта и снабжения для более удаленных ООПТ (учитывая необходимость снижения воздействия транспорта на окружающую среду); развитие материально-технической базы на местах как для обеспечения мониторинга и работы научно-исследовательских групп, так и для поддержки персонала ООПТ; разработка зонирования в пределах ООПТ и на прилегающих к ним территориях (с включением разумных буферных зон, но также и с определением зон, где под постоянным наблюдением будет разрешена экономическая деятельность); а также завершение определения границ ООПТ и разработки требований к их официальному утверждению и расширению.
- (е) Одной из целей Проекта должна быть поддержка как коренного населения, так и местного населения в целом в решении проблем, связанных с ведением ими традиционного хозяйства (охоты, рыболовства, **заготовок**, земельных прав), с целью сохранения традиционного образа жизни, а также помощь в долгосрочном и стабильном поддержании как численности ключевых видов, так и биоразнообразия в целом. Поддержка таких начинаний будет значительно способствовать уменьшению источника трений между администрацией Природных парков и населением, и явится огромным вкладом в развитие поддержки и охраны ООПТ общественностью.
- (ж) В рамках Проекта в данное время необходимо перенести в другие общины успешный опыт малого и среднего бизнеса и микрокредитов в Эссо, и приступить к поощрению альтернативного образа жизни на других ООПТ.

7. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ И ХОРОШАЯ ПРАКТИКА, ПРИМЕНИМЫЕ К АНАЛОГИЧНЫМ ПРОЕКТАМ ГЭФ ПО БИОРАЗНООБРАЗИЮ

На основании данной экспертной оценки, ниже перечислены некоторые уроки и приведены примеры хорошей практики и наилучших методов, которые могут быть перенесены на другие аналогичные Проекты ГЭФ.

- А. Информированность и заинтересованность местного населения зависят прежде всего не от заявлений и выступлений, а от конкретных действий на местах. Население на территории Быстринского природного парка проявило заинтересованность, когда оно увидело реальные, конкретные изменения (например, новое Управление парками), и когда оно почувствовало реальные перемены в своей жизни (такие, как доступ к грантам и ссудам, выдаваемым в

целях улучшения жизненного уровня населения и таким образом снижающих его зависимость от эксплуатации природных ресурсов).

- Б. Реальные изменения могут быть достигнуты прежде всего за счет концентрации на исходных причинах проблем, хотя это порой и представляет для ГЭФ трудность ввиду его ограниченных критериев финансирования. Исходные причины проблем, мешающих устранить угрозы биоразнообразию – это безработица, недоступность и нехватка финансов для развития бизнеса, необходимость финансовой поддержки для развития альтернативных источников заработка. Данный Проект демонстрирует, какого успеха можно добиться в случае, если НА САМОМ ДЕЛЕ РЕШАТЬ эти исходные проблемы, а не просто перечислять их на бумаге.
- В. Коренные народности Российской Арктики и Дальнего Востока являются неотъемлемой частью местного населения. Однако, они НЕ представляют собой все население, как это иногда имеет место на территории Северной Америки. Учитывая эту особенность, поддержка населения и мероприятий по его вовлечению НЕ должны быть сосредоточены исключительно на поддержке коренных народностей с исключением некоренных групп населения, поскольку это может создать неприязнь и нездоровую конкуренцию.
- Г. Специалисты по Проекту ГЭФ должны учитывать возможность потенциального непонимания или замешательства, которые могут произойти ввиду слишком сложной терминологии, используемой в описаниях Проекта. Необходимо принимать во внимание, что первыми читателями этих документов будут не сами работники Проекта (которые уже разбираются во всех концепциях и требованиях к критериям ГЭФ), а работники правительственных учреждений.
- Д. Огромное значение для бесперебойного осуществления Проекта имеет первоначальная подготовка персонала (а также тех работников правительственных учреждений, которые скорее всего будут вовлечены в работу по Проекту).
- Е. В тех случаях, когда в непосредственном осуществлении и исполнении компонентов Проекта участвуют партнерства (например, в данном Проекте существует административное партнерство между ПРООН и СИДА), необходимо предпринять усилия (по мере возможности) по координации и интеграции требований к отчетности, мониторингу и оценке, с целью сокращения нагрузки на рабочую группу. Везде, где это возможно, формальные требования к отчетности должны быть предельно простыми и стандартизированными.
- Ж. В своих Проектах ГЭФ ОБЯЗАН ориентироваться на более реалистические сроки и бюджеты. Этот вывод постоянно возникает в экспертных оценках Проектов ГЭФ, но похоже, что он никогда не учитывается. В результате этого при экспертной оценке неизбежно возникает негативная отчетность по результатам Проекта, что часто не является виной рабочей группы. Менее громоздкие и амбициозные планы по разделам (равно как и сами Проекты) приведут к более успешным и стабильным результатам.

3. В Проект ГЭФ должны использоваться разумные и последовательные показатели, которые по возможности должны быть количественными. Понятно, что успешное выполнение Проекта на его ранних стадиях может измеряться с помощью показателей процесса. Тем не менее, в качестве количественного подтверждения успешного выполнения Проекта необходимо как можно скорее переходить на определение показатели нагрузки на окружающую среду и показатели сокращения этой нагрузки).