

«Согласовано»

Начальник департамента
охраны окружающей среды
Комитета по природным
ресурсам и охране
окружающей среды Ленинградской области

_____ Б.В. Прохоров
«__» _____ 2007 г.

«Утверждаю»

Координатор проекта LIFE04
TCY/ROS/000050

_____ Н.М. Шматов
«__» _____ 2007 г.

**ПРОЕКТ LIFE04 TCY/ROS/000050 “ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОСОБО
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
(РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ) В ЕВРОПЕЙСКИЙ КОНТЕКСТ”**

**PROJECT LIFE04 TCY/ROS/000050 “BRINGING REGIONAL PROTECTED AREAS
OF THE LENINGRAD REGION (RUSSIAN FEDERATION) INTO EUROPEAN
CONTEXT”**



ТЕХНИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

**по пункту 5 «Разработка Руководства по мониторингу эффективности управления
ООПТ с учетом рекомендаций экспертов по методам централизованного
мониторинга состояния и эффективности управления ООПТ и рекомендаций по его
внедрению» по проекту «Разработка рекомендаций по методам централизованного
мониторинга состояния и эффективности управления ООПТ», «Разработка
Руководства по мониторингу эффективности управления ООПТ»**

«Согласовано»

Начальник отдела
сохранения природных комплексов

_____ В.А. Диевский
«__» _____ 2007 г.

От исполнителей

_____ А.Ю. Доронина
_____ Е.М. Кошцева
_____ И.А. Сорокина

«__» _____ 2007 г.

Руководство по мониторингу эффективности управления ООПТ

Мониторинг эффективности является естественной частью процесса управления.

В настоящее время ООПТ сталкиваются со все большим числом угроз, негативно воздействующих на их природные комплексы. Однако мониторинг эффективности управления ООПТ необходим не только в критических ситуациях. Мониторинг эффективности должен включать в себя анализ и субъективных, и объективных по отношению к ООПТ факторов. Такой подход позволяет координировать как деятельность отдельных ООПТ, так и природоохранную политику в целом.

Результаты мониторинга помогут сориентировать должностных лиц, принимающих решения, работников природоохранных организаций для определения первоочередных проблем и выбора приоритетов, будут полезны для внедрения наилучшей политики и практики менеджмента в работу природоохранных органов. Административные органы могут использовать результаты оценки для улучшения внутренней организации. Финансирующие и контролирующие ООПТ организации имеют законное право знать, соответствует ли деятельность ООПТ поставленным задачам. Гражданское общество (в том числе и некоммерческие организации) нуждаются в информации о том, в какой степени учтены их интересы по сохранению природного наследия и природопользования. Подобная информация может являться сильным аргументом в спорах, в том числе при отстаивании своих интересов в судебном порядке.

Мониторинг эффективности управления ООПТ обычно преследует три цели:

1. улучшение адаптивного управления;
2. улучшение планирования;
3. улучшение отчетности.

Необходимо использовать принцип адаптивного менеджмента, который представляет собой циклический процесс, когда информация о прошлом используется для улучшения управления в будущем. Иными словами, мониторинг эффективности управления заключается в рассмотрении результатов проведенной работы и определении, насколько эти результаты соответствуют желаемым, например, насколько эффективны проведенные природоохранные мероприятия.

Мониторинг эффективности управления заключается в рассмотрении результатов проведенной работы и определении, насколько эти результаты соответствуют желаемым, например, насколько эффективны проведенные природоохранные

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

мероприятия.

Однако, связь между деятельностью и результатами зачастую бывает не очевидной. В силу этого велика вероятность того, что при отсутствии такого анализа ресурсы могут быть растрочены впустую на программы, которые не достигнут целей.

В современных условиях возможность получения финансирования как при реализации крупных программ, так и при выполнении частных проектов, все больше зависит от наглядности продемонстрированных уже достигнутых результатов. Для этого и необходим адаптивный подход, при котором возможно более полно использовать уроки своих собственных успехов и неудач, а также описывать и документировать свою деятельность и те изменения, к которым она приводит. Этим будет достигнута обоснованность принятия решения руководителем для всех заинтересованных сторон.

Улучшение планирования. Результаты мониторинга эффективности могут быть использованы для улучшения планирования как на начальном этапе работ, так и при анализе результатов выполнения той или иной программы мероприятий. Если схожие проблемы решаются различными способами на разных ООПТ, полученные оценки могут быть использованы для сравнения результатов и предоставления администрации возможности выбора наилучшего подхода. Оценка в форме обзора результатов может быть использована как основа для принятия решения о продолжении программы или о переводе ресурсов в более перспективные программы.

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

Администрации ООПТ оказывается доверие и поддержка, в случае, если информация о проделанной работе предоставляется своевременно и в полном объеме. Результаты мониторинга эффективности управления могут быть использованы также при составлении заявок для получения дополнительных ресурсов.

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Требования, предъявляемые к показателям эффективности управления

Показатели эффективности управления должны:

- иметь однозначное соответствие с оцениваемыми параметрами;
- быть достаточно чувствительными для отражения тонких различий в случаях, когда общие ситуации более или менее сходны;
- отражать скорее общие и долговременные, чем локальные и кратковременные изменения выбранных параметров;
- отражать по возможности все изменения и процессы, важные для управления ООПТ (природные, социальные, экономические, политические и т. д.);
- отражать влияние управления на изменения рассматриваемого параметра;
- быть по возможности простыми и недорогими с точки зрения сбора, обобщения и интерпретации данных.

Управление ООПТ будем считать эффективным, если:

1. детально проработаны цели создания и деятельности ООПТ, подробно описаны ключевые свойства территории и механизмы, позволяющие их достичь и поддерживать;
2. существует адекватность решаемых задач поставленным целям;
3. ООПТ обеспечены необходимым минимумом возможностей для достижения поставленных целей.

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

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

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Достижение поставленных целей возможно лишь при наличии необходимых ресурсов. Это относится как к биогеографическим свойствам территории (например, численность и динамика охраняемых видов и свойства биотопов, в которых они обитают), так и к важным социально-экономическим условиям (например, отношение к ООПТ местных жителей, использование территории для отдыха и туризма, отсутствие фатальных внешних угроз и т. п.).

**Значение Руководства по мониторингу эффективности управления ООПТ
Ленинградской области.**

Для Северо-Западного региона европейской части России, в частности, Ленинградской области, являющейся интенсивно развивающимся промышленным регионом (строительство, реконструкция и эксплуатация промышленных предприятий, морских портов, линейное строительство и др.) приоритетной является сравнительная характеристика уязвимости ООПТ, включая проблему управления ими.

Неконтролируемая хозяйственная деятельность в населенных пунктах, входящих в границы ООПТ, наносит серьезный ущерб экосистемам, охраняемым объектам и комплексам. Отсутствие генеральных планов развития населенных пунктов создает трудности при решении вопросов землепользования на ООПТ.

Руководство по мониторингу эффективности управления ООПТ предназначено для сравнительной характеристики эффективности управления, угроз (существующих и потенциальных), уязвимости ООПТ, актуализации проблем всей системы охраняемых природных территорий в пределах Ленинградской области.

Осуществление мониторинга эффективности управления ООПТ невозможно без выполнения следующих мероприятий:

- выявления общих сильных и слабых сторон управления ООПТ, его стратегий и тактик;
- оценки общего масштаба и серьезности различных угроз и неблагоприятных воздействий;
- выявления территорий с наиболее высокой экологической и социальной значимостью и определение их уязвимости;
- определения приоритетных направлений необходимой поддержки ООПТ в соответствии с их значимостью и актуальностью проблем;
- выявления территорий, нуждающихся в более детальной оценке.

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Результаты мониторинга эффективности управления ООПТ могут быть применимы при выполнении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), проводимой в отношении планируемой на близлежащих территориях или внутри ООПТ хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду.

Руководство согласуется с основными положениями Региональной целевой программы «Поддержка и развитие особо охраняемых природных территорий Ленинградской области на период до 2010 г.». В рамках Программы предусматривается разработка и согласование областного закона «Об особо охраняемых природных территориях Ленинградской области» и подзаконных актов. Для регулирования отношений на ООПТ предусматривается разработка:

- положения о порядке возмещения ущерба, нанесенного ООПТ Ленинградской области;
- положения о порядке распоряжения средствами ООПТ Ленинградской области;
- положения о порядке пользования ООПТ Ленинградской области в рекреационных и научно-исследовательских целях;
- положения о порядке ведения мониторинга на ООПТ;
- положения о порядке резервирования земель под организацию ООПТ Ленинградской области;
- типовых положений о природных заказниках, памятниках природы, охранных зонах ООПТ, об учреждении и ликвидации ООПТ, изменении их границ и правового статуса на территории Ленинградской области и других документов.

Для нормального функционирования всех ООПТ в первую очередь необходимо решить следующие мероприятия:

1. инвентаризация природных комплексов, выявление объектов особой охраны (краснокнижных видов растений, грибов и животных, с учетом динамики их численности, участков, занимаемых коренными старовозрастными лесами);
2. анализ форм хозяйственной деятельности на ООПТ;
3. организация постоянного контроля (мониторинга) за состоянием охраняемых объектов;
4. исследования, направленные на разработку методов сохранения природных комплексов (в том числе организация резерватов), биоразнообразия, включая

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

реинтродукцию видов флоры и фауны, исчезнувших на данной территории в результате хозяйственной деятельности;

5. комплексные исследования и оценка экологического состояния природной среды ООПТ, разработка рекомендаций по сохранению объектов;
6. разработка методов охраны и использования рекреационного потенциала ООПТ и внедрение их в практику.

Результатами научно-исследовательских работ должны служить данные по фактическому состоянию природной среды на ООПТ, выработка рекомендаций по сохранению природных комплексов и объектов, редких видов растений, грибов и животных. Особое внимание должно быть уделено ООПТ, имеющим высокую антропогенную нагрузку или попадающим в зону негативного воздействия крупных строительных объектов. В первую очередь это актуально для ООПТ центральной части Ленинградской области и Карельского перешейка.

В этой связи для обеспечения функционирования ООПТ посредством эффективного управления и решения природоохранных, рекреационных, экологических и просветительских задач необходимо предусмотреть развитие инфраструктуры ООПТ, находящихся в управлении государственного учреждения: строительство административных зданий или аренда помещений, материально-техническое обеспечение: приобретение техники, транспорта и оборудования для осуществления природоохранной деятельности, оснащение оргтехникой и создания банка данных, налаживание системы информационного обеспечения.

Создание единого государственного учреждения со штатом не менее 60 человек позволило бы обеспечить постоянную охрану ООПТ Ленинградской области, осуществление комплексных природоохранных мероприятий, обеспечить информационные связи с научными организациями и местным населением, наладить механизм получения инвестиций, в том числе иностранных, позволило бы принимать участие в международных программах по договорам и соглашениям, получать гранты.

Эффективное управление не возможно без разработки и корректировки в результате мониторинга Планов управления ООПТ. План управления ООПТ является генерально-стратегическим документом, определяющим пути решения организационно-правовых, природоохранных, социально-хозяйственных, рекреационных и научно-просветительских задач государственного учреждения по обеспечению функционирования ООПТ.

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Необходимо создание системы обеспечения постоянной информационной поддержки принятия решений по наиболее важным направлениям управления ООПТ на базе применения современных информационных технологий. Эффективное и комплексное информационное обеспечение послужит неотъемлемым условием достижения устойчивого функционирования и развития ООПТ.

В современной ситуации вопрос получения внебюджетных средств особенно актуален для всех ООПТ. Использование рекреационного потенциала ООПТ – один из наиболее перспективных способов получения внебюджетных средств на обеспечение функционирования ООПТ, снижающий расходы бюджета Ленинградской области.

Организация регламентированной рекреации на ООПТ предусматривает регламентацию времени, места и объема нагрузок на территорию с целью недопущения негативного воздействия рекреации на территорию. Осуществление регламентируемой рекреации, с одной стороны, обеспечит населению возможность отдыха на природе, с другой стороны, повысит экологическую грамотность и позволит получить дополнительные финансовые средства для проведения природоохранных мероприятий и развития инфраструктуры.

Наиболее перспективными мероприятиями в этом направлении являются повышение экологической грамотности населения Ленинградской области, издательская деятельность (издание книг, брошюр, буклетов) и просветительская работа на ООПТ (экскурсии, выставки).

Применение настоящего Руководства позволит наиболее целесообразно расходовать выделяемые средства в рамках Региональной целевой программы.

Предполагает, что эксперты, принимающие участие в мониторинге эффективности управления, достаточно квалифицированы, чтобы обеспечить полноту и достоверность данных, а информация о разных ООПТ будет сопоставима по ее количеству и качеству.

Для получения сопоставимых оценок различных ООПТ необходимо сходное представительство экспертов различных профилей, оценивающих каждую территорию. Оптимальной представляется ситуация, когда каждая ООПТ оценивается ее менеджером (директором) или иным администратором, а также представителями сторонних научно-исследовательских учреждений и общественных природоохранных организаций, хорошо знакомых с проблемами оцениваемой территории. Учреждение Дирекций ООПТ будет способствовать целям эффективного управления.

Негативным последствием для ООПТ может быть отсутствие или недостаточность информации и, как следствие, неправильное определение приоритетов при разработке

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

региональных целевых программ по созданию и развитию ООПТ, подготовке предложений по осуществлению отдельных видов деятельности в границах ООПТ.

При сравнительной оценке разнородных категорий ООПТ (например, заповедников, парков, заказников, памятников природы) могут возникать проблемы, связанные с принципиальными различиями управления и его целей в соответствии с поставленными задачами.

Проведение экологического аудита ООПТ и внедрение систем экологического менеджмента в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО 14001-2004 (российского стандарта ГОСТ Р ИСО 14001-1998) – неотъемлемая часть мониторинга эффективности ООПТ.

При проведении экологического аудита используется большое число различных методов, которые можно распределить на следующие категории:

1. анкеты;
2. контрольные списки;
3. изучение имеющейся документации и работа с архивными данными;
4. обработка и анализ данных и записей;
5. интервьюирование персонала, местного населения;
6. наблюдение за процессами внутренней организации деятельности ООПТ;
7. материальный баланс;
8. картирование;
9. инструментальные анализы.

Некоторые из этих методов являются универсальными и применяются во всех видах оценочных работ, в том числе и эффективности управления; другие служат для решения специальных организационных или содержательных задач.

В этой связи целесообразным является проектирование, разработка и внедрение, системы экологического менеджмента в соответствии с требованиями ГОСТ Р ИСО 1400, основными этапами которого являются:

- ◆ предварительное рассмотрение ситуации управления;
- ◆ обзор имеющейся документации;
- ◆ оценка (обзор) исходного состояния;
- ◆ внедрение системы экологического управления;
- ◆ аудит системы управления окружающей средой (основное рассмотрение);
- ◆ поддержание системы.

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Международный стандарт ИСО 14031-1999 (российский стандарт ГОСТ Р ИСО 14031-2000) является руководством по планированию и использованию оценки экологической эффективности организации. Стандарт применим для всех организаций независимо от типа, размера, местоположения и сложности.

Оценивание экологической эффективности (ОЭЭ) в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО 14031-1999 (российского стандарта ГОСТ Р ИСО 14031-2000) – внутренний процесс и инструмент управления, предназначенный для обеспечения руководства достоверной и подтверждаемой текущей проверкой информацией, позволяющей определить, соответствует ли экологическая эффективность организации совокупности критериев, заданных руководством организации.

Процедуру собственно оценки экологической эффективности в соответствии с требованиями международного стандарта ИСО 14031-1999 (российского стандарта ГОСТ Р ИСО 14031-2000) обычно разбивают на 4 этапа:

- сбор данных, относящихся к выбранным показателям оценки;
- анализ и преобразование данных в информацию, описывающую экологическую эффективность организации;
- оценка полученной информации в сравнении с критериями экологической эффективности организации;
- подготовка отчета и передача информации, описывающей экологическую эффективность организации.

Для выявления возможностей улучшения системы экологического менеджмента руководство организации должно периодически учитывать информацию об экологической эффективности организации и результаты сравнения.

При рассмотрении результатов оценки экологической эффективности руководство организации, как правило, оценивает:

- эффективность произведенных затрат и достигнутых прибылей;
- прогресс в отношении достижения критериев экологической эффективности;
- приемлемость для организации выбранных критериев экологической эффективности;
- использованные источники данных, их качество и методы сбора данных.

По результатам оценки экологической эффективности руководство организации организует мероприятия направленные на улучшение экологической эффективности (стадия «корректировка»). Эти мероприятия обычно включают в себя:

- улучшение качества данных, их надежности и доступности;
- улучшение аналитических возможностей и возможностей оценки;

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

- разработку или идентификацию новых или более полезных показателей ОЭЭ;
- изменение области применения ОЭЭ.

При мониторинге эффективности управления ООПТ необходимо использовать дополнительные показатели.

Объем и распределение финансовых средств

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

1. зарплата;
2. капитальные затраты;
3. ремонт и обслуживание.

и источникам финансирования:

1. бюджетные ассигнования;
2. доходы от посетителей;
3. гранты от посторонних организаций.

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

Характеристика персонала

Численность персонала должна быть указана по категориям:

1. постоянные работники;
2. временные работники;
3. добровольцы.

Внутри каждой категории работников надо распределить:

- ◆ по месту работы (в главном офисе, в региональном офисе, непосредственно на территории, вне ООПТ);
- ◆ по функциям;
- ◆ по квалификации и уровню образования.

Оборудование и инфраструктура как показатели эффективности управления

Важно оценить как наличие, так и адекватность оборудования выполняемым задачам. Оборудование можно разделить на категории: передвижные средства, полевое, офисное, научное оборудование.

“Интеграция региональных особо охраняемых природных территорий Ленинградской области (Российская Федерация) в европейский контекст”

Инфраструктура может быть охарактеризована количеством и состоянием дорог, троп, зданий и т. д.

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

Эффективность использования ресурсов

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

Основные категории, применяемые при оценке правильности вложений средств:

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

Потребность в ресурсах оценивается по их соответствию масштабам задач, а также по стандартам страны и области. Соотношения между начальными средствами и требованиями менеджмента являются комплексными.

Результатом мониторинга эффективности управления ООПТ являются:

1. повышение осведомленности руководства организации об экологических проблемах организации;
2. демонстрация возможностей и действий организации по улучшению экологической эффективности;
3. помощь во взаимодействии с внешними заинтересованными сторонами.