

Генеральный план по туризму ЭКАБ

Приложение VII – Документ для обсуждения вопросов организации природных парков

Отказ от ответственности: Взгляды, выраженные в этой публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды и политику Азиатского банка развития (АБР) или его Совета управляющих или правительств, которые они представляют. АБР не гарантирует точность данных, включенных в эту публикацию, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Упоминание конкретных компаний или продуктов производителей не означает, что они одобрены или рекомендованы АБР по сравнению с другими аналогичными компаниями, которые не упомянуты.

1 – Введение

Первый в мире национальный парк - Йеллоустоун - был создан в 1872 году в соответствии с **законодательством, в соответствии** с которым управление парком было поручено государственному министерству,¹ которое будет отвечать за принятие нормативных актов, предусматривающих «сохранение от **повреждений или порчи всей древесины**, месторождений полезных ископаемых, природных объектов или чудес внутри парка, и за их сохранение в их естественном состоянии». Другие функции управления парком должны были включать в себя развитие условий проживания посетителей, строительство дорог и теренкуров, удаление нарушителей и защиту «от бессмысленного уничтожения рыбы и дичи в парке».²

Эта идея национального парка имела исторические последствия, положив начало всемирному движению, которое впоследствии распространилось на более чем 100 стран. Эта идея переросла в создание других национальных парков в различных местах США, что на более позднем этапе потребовало **скоординированного управления системой национальных парков**, охватывающей по всей стране широкий спектр природных и культурных ресурсов, путем консолидации федеральных обязанностей по **землеустройству**.

2 – Передовая практика

Согласно исследованиям **Всемирного союза охраны природы (МСОП)** в отношении признанных на международном уровне национальных парков, соответствующих его нормам, следует рассмотреть пять ключевых аспектов, и для каждого аспекта существуют различные примеры передовой практики;³

- i. **Зонирование:** в пределах более крупных охраняемых территорий можно преследовать различные цели управления в разных частях территории и урегулировать потенциальные конфликты посредством использования зон. Крайне важно обеспечить, чтобы управление отдельными зонами соответствовало целям охраняемой территории в целом.
- ii. **Мониторинг:** создание и поддержание систем мониторинга ключевых характеристик охраняемых территорий является неотъемлемой частью управления. Без мониторинга сложно понять, поставлены ли цели.
- iii. **Совместное управление:** важной задачей для управления охраняемыми территориями является обеспечение полного вовлечения местных сообществ и учет других местных интересов. В результате должны появиться выгоды как для охраняемой территории, так и для социального благополучия и экономического развития сообществ.

¹ Всегда, Сектарь интерьера.

² 16 Код США 21-22.

³ Источник: Hugh Synge, IUCN, Европейские модели передовой практики в заповедниках

- iv. **Работа с посетителями:** охраняемые территории являются важными достопримечательностями для посетителей. Задача работы с ними состоит в том, чтобы гарантировать, что природные и культурные качества территории охраняются, и что посетители получают удовольствие.
- v. **Финансирование:** охраняемые территории требуют значительных периодических инвестиций и покрытия значительных эксплуатационных расходов. Сочетание источников финансирования и их стабильности в течение времени имеют решающее значение для устойчивости парков.

3 – Основные вопросы

Международное сообщество признало что существует **растущий разрыв между затратами и использованием выгод от консервации**, подписав в 1992 году Конвенцию о биологическом разнообразии. Необходимо принять во внимание ряд важных вопросов:

- Считается, что создание охраняемых территорий, особенно национальных парков, способствует достижению целей Конвенции путем усиления **устойчивого регионального развития**;
- Несмотря на то, что **основной целью охраняемых территорий** является сохранение биоразнообразия и естественной динамики экосистем, также высоко ценится такая политика, как информирование и просвещение посетителей, а также обеспечение отдыха и проведение **научных исследований**;
- **Национальные парки** встроены в региональный и локальный пространственный контекст. Муниципалитеты и более обширные территории, прилегающие к парку, получают выгоду от регионального развития посредством **туризма и привлечения как новых жителей**, так и новых предприятий.
- **Управление охраняемыми территориями** предполагает решение критически важных вопросов:⁴
 - «**Бренд**» для национального парка - это совместная региональная стратегия управления и развития, разработанная и реализованная при участии всех **заинтересованных сторон**;
 - **Региональные наработки** в охраняемых территориях и вокруг них, в таких как национальные парки, обычно зависят от **экотуризма и управления потоками посетителей**;
 - **Управление парком** должно решать две потенциально противоречащие друг другу задачи: сохранение биоразнообразия и, следовательно, ограничение доступа к чувствительным зонам экосистем парка, и развитие туризма, предлагая посетителям особый национальный опыт. Компромисс требует **соответствующих структур управления**.

⁴ Майкл Гетцнер и др. (Int. J. Sustainable Society, Vol. 6, Nos. 1/2, 2014), Стратегии руководства и управления в национальных парках: значение для устойчивого регионального развития

- **Руководство** является жизненно важным для формирования **управления** национальными парками:
 - Руководство - это «взаимодействие между структурами, процессами и традициями, которые определяют каким образом осуществляются полномочия, как принимаются решения, и как граждане или другие заинтересованные стороны высказывают свое мнение».
 - Управление рассматривает вопрос о том, что делается в данной ситуации, руководство рассматривает вопросы о том, кто принимает эти решения, и как они должны быть реализованы, включая ответственность и подотчетность лиц, принимающих решения.

4 – Основные модели

Существует две расходящиеся парадигмы управления ресурсами:

- **Национальные рамки:** опора на стандартизированный режим целей и процессов
- **Саморуководство или руководство, контролируемое на местном уровне:** подчеркивает местную и региональную самоорганизацию пользователей ресурсов,

Эти две парадигмы могут соответствовать принципу совместного управления ресурсами, который обычно определяется как «**разделение власти и ответственности между правительством и местными пользователями ресурсов**» и, следовательно, может рассматриваться как еще одна стратегия по совершенствованию управления охраняемыми территориями (ОТ) на основе **эффективности, результативности, справедливости и легитимности**.

Существует целый ряд из **девяти аспектов анализа, касающихся управления и** руководства моделью или стратегией управления национальным парком:

1. **Цели и задачи** охраняемой территории: могут лежать в сфере охраны природы, образования и информации для посетителей, объектов и научных исследований. Региональное развитие будет включено в качестве (региональной) цели, если руководство берет на себя обязательство генерировать добавленную стоимость, обеспечивая локальную связь парка и окружающих сообществ.
2. **Принятие решений внутри парка:** Национальный парк можно считать крупным совместным государственным предприятием со структурами принятия решений, которое должно иметь четкие обязанности и надежные процессы в отношении принятия решений. Организационная структура и уровень влияния местных заинтересованных сторон на процесс принятия решений являются определяющими для долгосрочной устойчивости охраняемых природных территорий;

3. **Интеграция в другие программные сферы.** Руководство национального парка должно участвовать в качестве заинтересованной стороны в региональной экономической политике, в принятии решений по землепользованию за пределами парка и в инфраструктурных проектах, поскольку они влияют на устойчивость охраняемых территорий;
4. **Интеграция «внешних» программ в модель управления.** Руководство национального парка должно выполнять свои задачи с точки зрения охраны природы и других «внешних» программ, таких как региональное развитие и туризм. Такая повестка дня, в зависимости от принятой модели управления, может быть структурирована в рамках отдела Организации на местном уровне или на уровне всей системы.
5. **Одномерные и многомерные цели охраняемой территории:** одномерные цели охраняемой территории сосредоточены на одной цели (например, природоохранная деятельность). Многомерные цели включают другие цели или повестку дня (просвещение и информация для посетителей, работа с посетителями и соответствующие объекты). Наиболее важными при этом являются доверие и экологическая целостность политики в отношении национального парка.
6. **Меж- и трансдисциплинарность парка:** набор навыков, имеющихся у сотрудников и специалистов парков, работающих по контракту, должен быть широкомасштабным: естественные науки (экология, биология, ландшафтное планирование, геология, ботаника и другие, такие как архитектура, экологический инжиниринг, гражданское строительство, туризм и др.)
7. **Бюджет и финансирование:** компромисс между тем, какая часть бюджета парка может/должна финансироваться из государственных, а какая - из частных средств или источников дохода. Государственное финансирование часто является гарантией определенного качества управления и объективности политики работы национального парка. Частное финансирование и источники дохода, полученные в результате эксплуатации имеющихся ресурсов, могут привести к тому, что будут приниматься такая политика и решения по национальным паркам, которые противоречат эффективному экологическому и устойчивому управлению.
8. **Компенсация и стимулы для владельцев земли и правообладателей.** Границы национальных парков являются лишь «административными» границами в том смысле, что экосистемы чаще всего не заканчиваются на конкретной административной границе; виды (животных) не соблюдают такие границы, равно как и туристы. Руководство парка должно осуществлять, а государственные органы должны регулировать совместимые со стимулами рамки принятия решений собственниками земли и правообладателями относительно сохранения биоразнообразия на их землях или, по крайней мере, оставлять их права без изменений, включая рамки для туристов, маршруты для которых проходят через частную собственность;

9. Участие заинтересованных сторон и коммуницирование с ними. Участие заинтересованных сторон и коммуницирование с ними являются наиболее важными для эффективности управления, участие заинтересованных сторон в региональном развитии и анализе политики имеет много преимуществ, а участие заинтересованных сторон в процессе принятия решений в отношении национального парка имеет решающее значение для эффективности экологической политики, а также для развития регионов и сообществ.

5 – Силы, направляющие централизацию и децентрализацию

Существуют движущие силы, направляющие централизацию и движущие силы, направляющие локализацию, которые должны учитываться при принятии решения о том, какую модель следует принять для системы охраняемых территорий в стране, как, например, в случае Казахстана:

- 1. Навыки управления, планирования и эксплуатационные навыки. Существующая относительная экономика специализированных знаний, шкалы и масштабов,** характерная для большинства национальных парков в рамках общенациональной системы, является движущей силой централизации управления.
- 2. Управление и руководство заинтересованными сторонами:** особенности каждого национального парка, физическое расстояние между парками, эксплуатационные вопросы и вопросы руководства являются основными факторами для управления, направленного на локализацию.
- 3. Культурная матрица:** культурные вопросы, характерные для каждой страны, а именно преобладающая культурная матрица, являются стимулами/препятствиями для типа организационной структуры, подходящей для страны, такой как матричные или иерархические рамки. Казахстан имеет иерархическую культурную матрицу, поэтому требуется, чтобы каждый человек в Организации мог иметь начальника, которому он должен подчиняться. С другой стороны, то, что индивидуум находится далеко от власти влечет за собой отстранение индивидуума от «далеких лиц, принимающих решения», что требует эффективного контроля и мониторинга со стороны централизованных организаций.
- 4. Управление портфелем:** разные парки в системе находятся на разных этапах своего жизненного цикла. Создание парков является дорогостоящим и долгосрочным делом для охраняемых территорий, требующим во многих случаях использования перекрестных субсидий от некоторых более развитых и посещаемых территорий для того, чтобы развивать другие охраняемые территории. Эффективное управление портфелем системы является движущей силой централизации, а его отсутствие - движущей силой децентрализации.

Достижение эффективного баланса между функциями и атрибутами организации, ответственной за управление системой природного парка и функциями, специфичными для каждого природного парка, объединение элементов эффективной согласованной Организации являются сущностью самого эффективного институционального дизайна управления национальными парками.

6 – «за и против» в отношении разных моделей

Оценивая различные элементы с учетом их важности, мы получили небольшое преимущество в отношении централизации, что позволило сделать вывод, что в конечном итоге централизованный вариант будет более целесообразным по сравнению с решением по полной децентрализации.

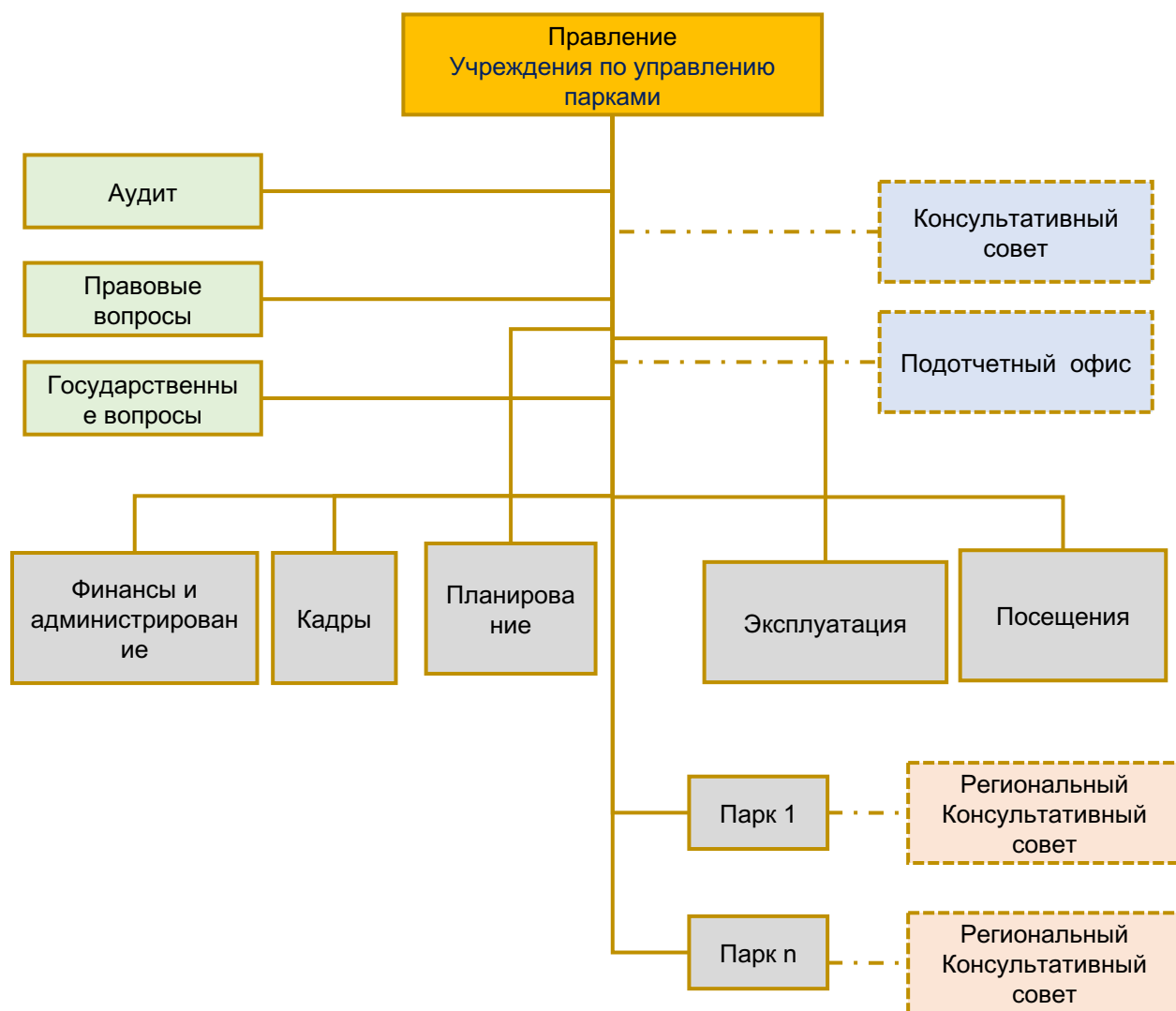
Пункт	Централизация	Децентрализация	Комментарии/Важность	Вес (1 – очень низкий; 5 очень высокий)
Результаты	+	–	Очень высокий	5
Навыки управления, планирования и эксплуатации	+	–	Очень высокий	5
Руководство и участие заинтересованных сторон	–	+	Очень высокий	5
Культурная матрица	+	–	Высокий	4
Управление портфелем	+	–	Средний	3
Цели, миссия, интеграция с разными уровнями	–	+	Высокий	4
Зонирование	–	+	Высокий	4
Мониторинг	+	–	Высокий	4
Совместное управление	–	+	Очень высокий	5
Работа с посетителями	–	+	Очень высокий	5
Маркетинг и продвижение	+	–	Высокий	4
Балл⁵	25	23		

⁵ мы добавили значение веса только для пунктов, помеченных “+”.

7 – Рекомендуемый вариант

Как показано в приведенной ниже диаграмме, мы рекомендуем каждому парку централизованное управление парками через определенное учреждение, включающее в себя основные функции управления, такие как финансы и администрирование, управление персоналом, планирование и развитие, эксплуатацию, посещение (туризм, учеба и исследования)

Предлагаемая организационная конфигурация



В каждом парке должен быть менеджер и небольшая местная команда, подчиняющаяся центральным организационным подразделениям.

Абсолютно необходимо обеспечить руководство на национальном уровне и на уровне парка, а это требует углубленной оценки с тем, чтобы обеспечить участие заинтересованных сторон на национальном и на местном уровнях. Причина, по которой выбирается отдельное учреждение, а не отдел государственного министерства, заключается в устойчивости финансирования и его межвременной согласованности с одной стороны, а с другой стороны это связано с высокими зарплатами и условиями, которые предоставляются государственным служащим, и, наконец, с высоким уровнем автономии и быстротой процесса принятия решений.

Необходимо провести углубленное исследование, чтобы выбрать наиболее адекватную организационную структуру с соответствующей численностью, рабочей нагрузкой и профессиональными профилями работников, чтобы получить гораздо более точную по сравнению с приведенной здесь оценкой, которая включает только идентификацию существующих моделей на высоком уровне, их плюсы и минусы и выявление наименее рискованного подхода.