

## Недостатки федеральной системы управления

*...Сегодня сеть ...государственных заповедников ...становится все менее и менее управляемой (и менее и менее контролируемой).*

Н.Данилина  
(“Заповедный вестник” №8-9, 1996)

Отсутствие какого-либо направленного развития управления заповедным делом в стране на протяжении всего восьмидесятилетнего периода подчеркивала Н.Р.Данилина в статье “Нужно ли нашим заповедникам государственное управление” /40/, отсылая любопытных читателей к книге Ф.Р.Штильмарка “История заповедного дела в России”.

Учитывая многолетний опыт работы автора статьи в управлении заповедным делом, остается лишь добавить, что, на наш взгляд, проблема организации работы федеральной системы управления заповедниками особенно обострилась в 1994-1995 годах, когда на лицо были все признаки утратившей эффективность бюрократизированной организации /41/.

Процесс реорганизации стал для Госкомэкологии России ее нормальным состоянием с момента организации и до настоящего времени. После передачи заповедников из Главохоты России в ведение федерального природоохранного органа, тогда комитета, затем министерства, а ныне снова комитета, сотрудники его регулярно получали бумажки с очередным извещением об увольнении в связи со сменой очередной вывески или очередной реорганизацией его структуры.

В какое-то время директора заповедников вздохнули с облегчением: старые инструкции уже не работали, новых еще не было. А в 1991 г., когда заповедная система стояла, казалось, на краю гибели, путы инструкций сняли совсем: “Спасайтесь, как можете, живите, как хотите!”

А потом, вроде бы, кризис миновал. Было организовано Главное управление заповедного дела. Были заделаны дыры в нормативной базе, утверждено Положение о заповедниках, вышел Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях”, были подготовлены жизненно-необходимые для ведения оперативной работы методические указания. Появилась надежда, что работа заповедников, наконец-то, вольется в нормальное рабочее русло.

Но нормальное документо-творчество Главного управления заповедного дела подхватили другие управления. И потек в заповедники, ширясь и пенясь, противореча друг другу, поток бумаг, согласно которым права, данные заповедникам одним управлением, быстро прибирались к рукам другим управлением. Дело доходило до парадокса: если согласно положению о заповедниках, утвержденному Правительством, структура и штаты заповедников определяются директором, то согласовывает он штатное расписание перед этим с ... заместителем министра!

Весенние реорганизации 1995 года, при которых Главное управление заповедного дела сначала перестало быть главным, а затем и вообще рассыпалось на отделы, вели к тому, что права решения проблем заповедного дела должны были уйти на уровень выше. Что дальше?

А дальше по схеме: тот, у кого есть знание, не имеет прав, а тот, у кого есть права, не имеет всей необходимой информации.

Для сохранения в России единой системы заповедников, способной решать федеральные проблемы охраны природы, необходимо было передать все права управления заповедным делом тому органу, который должен отвечать за его состояние.

Именно с этой просьбой обращались на Сочинском сове-

щании в конце 1994 года директора заповедников и национальных парков к Президенту. Но не были услышаны. В итоге в июле 1995 года на Всероссийском съезде по охране природы, на заседании секции "Проблемы охраняемых территорий, сохранения биологического разнообразия" обсуждался вопрос о неотложных мерах по совершенствованию государственного управления в области заповедного дела. Природоохранная и научная общественность, пытаясь спасти рассыпающуюся заповедную систему, предлагала создать при Правительстве Комитет по заповедному делу, считая, что невозможно сохранить заповедники в структуре Минприроды России.

Аргумент координатора секции Н.Н.Воронцова, что с выходом заповедников система Минприроды России потеряет последние кадры настоящих натуралистов-природоохранников, для многих был не самым убедительным. Тем не менее, большинство сошлось на том, что нужно сделать еще одну, возможно последнюю, попытку изменить ситуацию.

Был организован Департамент заповедного дела. Но сразу все необходимые для управления права решать кадровые и финансовые проблемы ему переданы не были. Хотя решение наболевшей проблемы, вполне конкретное и однозначное, было предложено группой директоров заповедников - делегатов съезда: дать департаменту заповедного дела статус юридического лица - т.е. свой счет, свою печать, право подписи на финансовых документах, право приказа по кадрам; и соответственно - ответственность.

Ситуация значительно изменилась к лучшему в 1996-1997 гг. после того, как значительная часть функций управления была передана Департаменту заповедного дела. Но, как это было отмечено в резолюции семинара директоров заповедников, проходившего в мае 1997 года в Теберде /42/, решены далеко не все аспекты этой проблемы.

*(-) Без успешно работающей федеральной системы управления функционирование заповедников, как единой системы, затруднено. Нарушается информационный обмен, за-*

поведники и работающие в них специалисты разобщены, не защищены от произвола на местах. Работа заповедников осложняется противоречивыми законодательными и нормативными актами. Без постоянной корректировки в центре целей и ценностей, задач и оптимальных путей их решения в постоянно меняющихся политических, экономических и социальных условиях слаженная работа всей системы заповедников невозможна. Без уверенности руководителя каждого заповедника, что по важным для заповедника проблемам он может получить компетентный совет, что работа его организации в федеральном центре нужна, что она объективно оценивается, что финансирование заповедника (а не только премирование лично директора) зависит, прежде всего, от того, насколько эффективно его организация работает и насколько полно решает свои основные задачи, осложняется успешность выполнения основных функций заповедниками.

**Не решая проблем федеральной системы управления, изменить ситуацию в лучшую сторону трудно.** Смягчить остроту проблемы можно разными мерами: путем организации общественных центров, региональных объединений заповедников, региональных дирекций или региональных ученых советов, созданием газет и информационных бюллетеней, которые на общественных началах возьмут на себя часть функций управления: создадут единое информационное поле, объединят имеющийся потенциал заповедников для решения общих задач, организуют коллективную защиту заповедников, лоббирование их интересов в Правительстве и законодательных органах и т.д. и т.п.

Это подтверждает практика последних лет. Центр охраны дикой природы с программой "Заповедники" и информационным бюллетенем,\* Центр "Заповедники" под руководством Н.Р. Данилиной с газетой "Заповедные острова", ассоциации запо-

\*Вклад Управления заповедного дела в подготовку "Информбюллетеня" ЦОДП более чем велик (прим. рец.).

ведников Дальнего Востока, Среднего Урала, ассоциации заповедников и национальных парков "Северо-Запад", "Средняя Волга" и газета "Заповедный вестник" - это все не что иное, как некая замена общественными организациями тех функций управления федерального центра, которые он пока (или вообще?) не в состоянии выполнять.

Ассоциация особо охраняемых природных территорий Средней Волги, куда вошли семь заповедников и один национальный парк, организована в 1995 г. В 1997 г. в составе АОПТ "Средняя Волга" девять заповедников и три национальных парка. Юридическим адресом ассоциации и информационным центром стал адрес заповедника "Керженский". В 1995 - 1997 гг. в рамках работы в ассоциации было организовано проведение учебных сборов начальников охраны в Мордовском заповеднике, семи рабочих совещаний. Начата работа по общей базе данных по биоразнообразию и оценке состояния природных комплексов ООПТ на основе материалов "Летописи природы".

Сложнее с общественными организациями, существующими в Москве, специализирующимися в "заповедно-природоохранной" сфере и живущими в основном на иностранные деньги.

Во-первых, налицо закономерная тенденция этих организаций не только помочь, но и самостоятельно "порулить" заповедниками.

Во-вторых, иностранные деньги даются этим организациям в значительной мере в силу устойчивого (в общем-то справедливого) мнения западных доноров, что сфера госуправления настолько слаба (квалификация, коррупция, бюрократия), что помогать заповедникам лучше мимо этой сферы. И данные общественные организации *на деле* меньше всего заинтересованы в укреплении государственной управленческой структуры, они искренне заинтересованы в обратном.

(+) Положительных сторон у проблемы слабого федерального управления заповедниками немного. Отсутствие или ослабление контроля со стороны вышестоящих чиновников предоставляет высокую степень свободы действий руководителям заповедников и экономит энергозатраты на принятие решений, процедуры отчетов, согласований и пр.

(=) Решить проблему можно путем реорганизации работы Госкомэкологии России. Но результат здесь далеко не всегда адекватен энергозатратам. Как правило, от бури реорганизации наверху до заповедников доходят лишь слабые всплески незначительных улучшений.

К сожалению, многие проблемы управления совершенно объективны, и в ряде случаев просто реорганизацией или сменой кадров не решаются.

Организация региональных дирекций с передачей ей части управленческих полномочий, предлагаемая Н.Р.Данилиной в ее статье /40/, на наш взгляд, никоим образом не решает, а только усугубляет проблему. Чем меньше звеньев в цепи управления, тем оно эффективнее.\* Если есть необходимость в делегировании каких-либо полномочий управления, то лучше всего их делегировать напрямую самим заповедникам. К сожалению, о делегировании каких именно полномочий идет речь, из статьи не ясно, как, впрочем, не ясно и то, какие именно вопросы, помимо подготовки законодательных и нормативных документов, должно решать государственное управление заповедниками в Москве.

\* Есть заблуждение, что даже при создании объединенной дирекции на базе одного из заповедников это приведет к экономии трудовых и финансовых ресурсов. Такая экономия не может и не должна возникнуть, более того, это потребует роста штатов, увеличения операционных расходов и капитальных вложений. В противном случае деятельность сведется к имитации управления. В составе объединенных дирекций должны находиться квалифицированные специалисты, способные решать многочисленные вопросы, связанные с развитием и совершенствованием основной деятельности подведомственных заповедников. Эти дирекции должны иметь необходимую оснащенность оргтехникой, средствами связи, транспортом, располагать значительным командировочным фондом, позволяющим систематически выезжать в заповедники для осуществления контрольных и методических функций (прим. рец).

Каким должно быть Управление заповедного дела, какие функции выполнять, чтобы решить остро стоящие сегодня проблемы? Как избежать характерных черт функциональной бюрократической организации?

Для обеспечения нормального развития и функционирования системы особо охраняемых природных территорий Управление заповедного дела должно быть способно выполнять следующие три главные функции:

- 1) Планирование работы системы ООПТ, в том числе и перспективное развитие системы.
- 2) Обеспечение работы ООПТ, в том числе информационное, нормативное, методическое, финансовое.
- 3) Контроль и анализ работы ООПТ, в том числе экономический.

Для обеспечения реализации этих функций необходимо:

- придание Управлению статуса самостоятельного структурного подразделения, являющегося юридическим лицом, имеющего самостоятельный баланс, текущий, валютный и иные счета, аналогично Департаменту по охране природы и управлению природопользованием Нижегородской областной администрации. Как показал его двухлетний опыт работы, это позволяет обеспечить оперативное решение ключевых вопросов - финансирования и расстановки кадров.

- при Управлении для решения стратегических вопросов заповедного дела создать консультативный орган - Федеральный Экспертный Совет по заповедному делу, включающий как ученых, специалистов, так и руководителей заповедников. Это позволит дополнить функциональную административную структуру Управления с бюрократическим стилем работы принципами работы командой.

- организация в Управлении подразделения, организующего оперативный обмен информацией, как с заповедниками, так и с другими структурами Госкомэкологии России, с иными

министерствами, ведомствами и общественными организациями через компьютерные сети; организующего участие интеллектуального потенциала заповедников в обсуждении и выработке решений по ключевым вопросам заповедного дела и охраны природы России.

В соответствии с задачами выполнения основных функций должна строиться и структура Управления. Если не будут подразделения, решающего соответствующие задачи, то неминуемы сбои в организации работы заповедников, исправлять которые "внизу", в заповеднике, много труднее.

Чтобы решить проблему появления противоречащих друг другу документов можно предложить:

Во-первых, прекратить существующую практику с корреспонденцией для заповедников, отправляя все письма всех управлений Госкомэкологии России только через то подразделение, которое руководит заповедным делом и несет ответственность за его состояние.

Во-вторых, наладить обратную связь: раз в год с годовым отчетом запрашивать у заповедников рецензию на перечень полученных за год документов с выделением ненужных и вредных (черный список), мешающих нормальной работе. Право оставлять их в действии или отменять остается за министерством, но глядишь, те, кто документы сочиняет, может быть и думать начнет, то ли он делает.

А в третьих - почему бы для решения некоторых задач не задействовать достаточно мощный интеллектуальный потенциал самих заповедников?

Можно вспомнить опыт работы "туркменского десанта" и начальника отдела заповедников в Туркмении М.Бляхера. По принципиальным вопросам работа велась в две волны. Сначала по проблеме запрашивалась информация с мест, а потом для обсуждения направлялся проект документа, подготовленный на ее основе. И уже с учетом всех замечаний, представленных заповедниками, доработанный документ носил директивный характер.

К сожалению, по-видимому, полного взаимопонимания между руководителями с места и из центра достичь будет трудно из-за разницы в восприятии одной и той же ситуации. Наиболее характерные ошибки "управленцев" из Центра это:

- Мы лучше знаем, что Вам нужно!
- Наши проблемы для Вас важнее и интересней, чем ваши для нас...

- Вы нам должны все, а мы - вас контролировать...

## Глава 7

### Дефицит федерального финансирования

Вряд ли есть более актуальная для всех государственных структур тема. Заповедники не богато финансировались и до перестройки. На разных совещаниях вопрос о слабой материально-технической базе заповедников, о низкой заработной плате поднимался неоднократно. Но происходящее последние десять лет падение бюджетного финансирования тогда было трудно себе и представить. Главная проблема заключается в том, что нельзя сохранить систему заповедников как федеральную, не финансируя из федерального бюджета необходимый для поддержания ее дееспособности минимум.

*(-) Без нормального федерального финансирования невозможно полноценная устойчивая работа заповедника. Отсутствие необходимых средств, а порою и просто зарплаты, создает социальную напряженность в коллективе. Говорить о повышении мотивации людей при неспособности вовремя обеспечить их для выполнения необходимой работы материалами, транспортом и т.д. бессмысленно. Уровень зарплаты, не обеспечивающий необходимого прожиточного минимума, при отсутствии материального стимулирования и положенных по закону льгот не позволяет удержать высококвалифицированные и работоспособные кадры.*

*Улучшить ситуацию без решения основной проблемы можно путем привлечения со стороны добровольных помощников заповедника, партнеров на основе сотрудничества, а также поиском дополнительных источников финансирования.*