

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.

Привлечение добровольных помощников или волонтеров - широко распространенный на Западе путь решения проблемы дефицита федерального финансирования. Так в Патуксентском рефугиуме США волонтеры ведут большую работу с посетителями. Они следят за состоянием маршрутов, проводят экскурсии, дежурят в павильонах информационного центра. Быть добровольным помощником рефугиума или национального парка - почетное право. Волонтеры гордятся тем, что оказывают сильную помощь в сохранении природного национального достояния, в пропаганде идей охраны природы.

В заповеднике "Керженский" эту форму работы мы пытаемся сделать традиционной для всех гостей заповедника. А в проведении Марша Парков субботник занимает центральное место. Особенно большое значение получило привлечение как местных, так и приезжающих школьников к работам по очистке территории заповедника от оставшегося мусора, по благоустройству базы заповедника, расчистке просек и т.д.

Одним из наиболее важных моментов здесь является своевременное обеспечение фронта работ материалами, транспортом, да и просто толковым руководством. Простои здесь строго противопоказаны! Другой важный момент, где мы пока пробуксовываем, это умение сделать работу праздником. Для этого важно, чтобы с ребятами был талантливый организатор.

Есть еще путь привлечения безработных. Так, например, по договоренности с бюро по трудоустройству их привлекают для очистки территории от мусора в национальном парке Марий Чодра.

Сотрудничество в области научных исследований с ВУЗами и научно-исследовательскими организациями, ранее широко практиковавшееся заповедниками, в последние годы осложняется недостаточным финансированием и этих организаций. Весьма перспективно сотрудничество заповедников в области экологического просвещения с краеведческими музеями, экологическими клубами, школами.

По дополнительным источникам финансирования в мае 1997 года в Тебердинском заповеднике состоялся семинар директоров заповедников, к которому В.Б.Степанищким и Г.А.-Мазманяцем /34/ подготовлено интересное методическое пособие, основанное на опыте работы заповедников в новых экономических условиях. Рекомендую его в качестве настольной книги для руководителей заповедников, хотелось бы высказать ряд критических соображений /43/.

Прежде всего, существует вполне реальная опасность того, что дополнительные источники финансирования могут занять место основного федерального, доля которого в общем финансировании заповедников последние годы неуклонно снижалась, и только бюджет 1997 года хоть и не намного, но выше уровня 1996 года.

Во-вторых, возможно спекулирование природными ресурсами, благо согласно Федеральному закону "Об особо охраняемых природных территориях" "На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования ... допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника". А кому не ясно, что функционировать без денег невозможно?

Тезис "самим заработать деньги", пришедший в заповедную систему вместе с перестройкой, после некоторого "бума", вроде бы перестал пользоваться высокой популярностью.* Многие желающие "заработать" наконец-то вроде бы осознали, нет, не принципы заповедности, а свою неконкурентно-

* Следует, тем не менее, признать, что ряд заповедников все же заработали и продолжают зарабатывать "серьезные" для заповедников деньги, причем наиболее успешно за счет: реализации сена (ЦЧЗ); взимание платежей с транзитного транспорта; плата за посещение; прием небольших групп платежеспособных туристов; съемки коммерческих фильмов западными телекомпаниями; организация коммерческих спортивных охот на сопредельных территориях; штрафы и иски; хоздоговорные научные и проектные природоохранные работы (прим. рсц.).

способность с коммерческими структурами. “Высоких экономических результатов”, как правило, добивались те, кто перекручивал бюджетные деньги на внебюджетный счет: бензин, зарплата, запчасти, да сама автомашина - с бюджета, а в аренду сдали - “прибыль” получили! Аналогично - разведение кроликов, работа пилорам и т.д. и т.п. Наиболее хорошо замаскированы около-охранные, около-научные и около-эколого-просветительские заработки, когда “товаром” становится работа, уже оплаченная, хотя и скудно, один раз из кармана налогоплательщика.

Такое возможно, пока казначейство и налоговая полиция еще не в состоянии разобраться в море правового хаоса, а аудиторская проверка обязательна лишь при сдаче баланса коммерческими структурами. Если же провести серьезный экономический анализ, или хотя бы жестко отделить специальные средства от затрат на основную деятельность, то миф о самостоятельном зарабатывании денег в большинстве случаев окончательно будет развенчан.

Что касается “экологического рэкета”, то отдельные заповедники уже неплохо овладели этим способом получения денег. Так сказать, “в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам”. Да и грех не взимать мзду с какого-нибудь нефтегазопровода или химкомбината за “потенциальный риск” или “условный ущерб”.

Особой популярностью пользуется способ “просить деньги”. Научные сотрудники, руководители охраны и директора заповедников соревнуются друг с другом в написании проектов и отчетов в различные фонды. В чем порок этого способа? Да в том, что он из средства становится целью! В том, что ряд проектов, “выигрышных” в глазах грантодателей, на деле дискредитирует не только заповедную идею, но и сводит на нет элементарную природоохранную этику.

Если не решить проблему основного федерального финан-

сирования, то заповедники могут переродиться в общественные экоцентры (им проще получить деньги от спонсоров), идя по пути “просить деньги”, в коммерческо-предпринимательские экоцентры, идя по пути “заработать деньги” * (в Нижнем есть обычные “комки” под названием “Экология”, так почему бы не быть еще и с названием “Заповедник”), либо просто стать криминальными субъектами, занимающимися экологическим рэкетом или разворовыванием природных ресурсов.

Проблема дефицита федерального бюджета решалась в заповеднике “Керженский” путем поиска дополнительных источников финансирования, от областного бюджета до привлечения средств предприятий. Так, например, в 1994 г. средства из федерального бюджета составляли более половины финансирования заповедника, если не считать средств (154 млн.), затраченных областью на выкуп домов у дачников пос. Черноречье. В 1995 году только треть составили средства федерального бюджета, а 2/3 - это дополнительные, только РОССИЙСКИЕ источники финансирования. Тем не менее, проблема дефицита бюджета в 1995 г. стояла перед заповедником необычайно остро. По вопросу о решении проблемы на федеральном уровне группа директоров заповедников Дальнего Востока была в ноябре 1994 г. в Департаменте охраны природы Правительства РФ, поднимали директора заповедников этот вопрос в 1995 г. и на Всероссийском съезде по охране природы.

На совещании ассоциации “Средняя Волга” в феврале 1995 г. было принято обращение членов ассоциации к председателю Правительства В.С.Черномырдину. В 1996 г. в Думу Рос-

* Увы, если не решить проблему основного федерального финансирования, в общественные организации заповедники не превратятся, а просто будут тихо деградировать, спонсоры и хозрасчет их не спасут. В тяжелом 1996 году федеральное финансирование составило в целом 68 % всего суммарного бюджета заповедников Госкомэкологии, а собственные заработки вместе со “спонсорскими” и “грантовскими” дотациями - 17 % (прим. рец.).

сии были направлены письма от имени ассоциации "Средняя Волга" и обращение конференции "Дни Волги". Но пока на федеральном уровне эта проблема не решается.

(+) Дефицит федерального финансирования стимулирует полную мобилизацию имеющихся ресурсов с высоким КПД, по принципу "голь на выдумку хитра". В ряде случаев это дает возможность сбросить балласт ненужных кадров, на "законном основании" на время почти прекратить всякую деятельность, остановиться и проанализировать ситуацию.

Кроме того, для администрации заповедника это идеальный повод в оправдание недостатков своей работы.*

(=) Решение этой проблемы требует реорганизации всей сложившейся системы финансирования заповедников. Необходимые для этого энергозатраты превышают возможности не только одного директора заповедника, но и всего директорского корпуса заповедной системы. Решить проблему можно лишь согласованными усилиями Госкомэкологии России, директоров и сотрудников заповедников, научной и природоохранной общественности сформировав "заповедное" лобби для работы с депутатами в Государственной Думе.

Ключевыми моментами здесь являются следующие:

- разработка нормативов обеспечения основной деятельности заповедников;
- разработка планов развития заповедников и их защита;

* Например, результаты природоохранной, научной и эколого-просветительской деятельности заповедника Д. очень высоки, тогда как заповедника С. достаточно "скромны". Оба - в одной области. С. в последние годы имел большую, чем Д., финансовую поддержку со стороны областных структур (да и со стороны Госкомэкологии, т.к. постоянно плачется о необходимости отопления административного корпуса). Результаты же работы директор заповедника С. объясняет дефицитом федерального финансирования, хотя на совещание в Теберде не приехал (прим. рец.).

- формирование заявки на финансирование заповедников отдельной строкой в федеральном бюджете;
- лоббирование заявки в Думе, в Минфине.

Необходимо доказать Обществу и Власти, что заповедники важны и нужны и должны иметь основное целевое финансирование из бюджета (федерального, областного, муниципального) и экологического фонда (федерального, регионального, районного). Заповедники должны быть организациями государственными и финансироваться государством! И понимания необходимости этого нужно добиваться в Думе, в Правительстве, в Минфине и Минэкономике.

В корне решить проблему можно, лишь изменив так называемую "базу" при принятии Федерального закона о бюджете депутатами Государственной Думы, заложить в бюджет средства необходимые для РАБОТЫ, а не для выживания. Как показал совместный опыт Управления и ЦОДП с работой по бюджету 1997 г., путь этот не совсем безнадежный. Для того, чтобы исправить ситуацию с финансированием заповедников государством, вложить нужно в масштабах страны не так уж и много, а выигрыш для России с позиций формирования имиджа Правительства на международном уровне - достаточно существенный.

Что не устраивает в сложившейся ситуации?

Во-первых, руководителям заповедников неясны принципы и приоритеты финансирования. Оставить все как есть и не устраивать "черный передел" - вариант, который нравится своей стабильностью, но убивает безысходностью. Это означает, что можно из кожи лезть, решая проблемы заповедного режима, организации научной работы и экологического просвещения, или на печке спать - финансирование все равно будет в зависимости от того, "как сложилось". Для работающего коллектива - это полное отсутствие перспективы. В финансирование заповедников должен быть заложен принцип "деньги - по работе", а не "работа - по деньгам".

Во-вторых, не определены реальные потребности заповедников. Сметы, подаваемые руководителями заповедников в одностороннем порядке, в одних случаях неоправданно раздуты и построены по принципу – “проси больше, авось дадут хоть что-нибудь”, в других, напротив, не отражают и минимальной потребности – “кой черт себя утруждать писаниной, когда пиши - не пиши, все равно не дадут”.

Пытаться определять реальную потребность заповедника или системы в целом, основываясь на подобных заявках, - дело совершенно безнадежное. Но именно на них была основана целевая программа государственной поддержки государственных природных заповедников, которая изначально была весьма далека от реальных потребностей заповедной системы!

А когда в выступлениях сторонников заповедников фигурируют разные, порою абсурдные, цифры, слаженного хора не получается. Когда готовятся подобные документы, должны закладываться необходимые для работы затраты, и нельзя руководствоваться принципом, лучше просить меньше, а то совсем ничего не дадут. Просить и отстаивать нужно столько, сколько нужно! Не больше и не меньше.

Мало кого из руководителей вдохновляет и система финансирования из бюджета капитального строительства. Продолжать финансирование только начатого строительства, учитывая размах некоторых старых заповедников, для молодых заповедников означает не начать строительство остро необходимых объектов никогда! Кто успел, тот и съел. А в регионах часто помогают строить лишь тогда, когда Москва подтверждает необходимость этого не письмами и звонками, а хотя бы долевым финансированием! Когда решался вопрос о приобретении квартиры для нашего заповедника, хотя почти 2/3 оплачивала область, вопрос губернатора был прост - “Ну, а Москва-то даст ли деньги? Если даст, то и мы поможем”.

Остались вопросы и с финансированием НИОКР. Почему при отсутствии целевого финансирования темы “Летопись при-

роды” оказывается возможность финансирования других тем? Аргументация, что “Летопись” - это основная деятельность, при дефиците финансирования последней не убеждает! При отсутствии средств на главную тему заповедников финансирование дополнительных тем снижает значение работы по Летописи в глазах не только руководителей, но и научных сотрудников заповедников. Самые добросовестные среди них стремятся за счет тем НИОКР обеспечить выполнение работы по Летописи.

Что из всего вышесказанного следует?

Ну, во-первых, старое как мир предложение Управлению заповедного дела рассматривать одновременно с годовым отчетом проект смет расходов на текущий и последующий годы. Безусловно, важной здесь является разработка нормативов обеспечения основной деятельности. Откуда и сколько от потребного удастся добыть средств - это задача для совместного решения Управления и коллектива заповедника.

Во-вторых, необходимо с учетом реалий сложившейся ситуации разработать научно обоснованные проекты развития заповедников. В зависимости от наличия - отсутствия средств могут меняться сроки, но смена направления - это уже тема для обсуждения в Управлении.

В-третьих, лоббирование бюджета в Думе должно быть организовано с участием заповедников.* Как показывает опыт проведения Марша парков, возможность для воздействия есть, нужно только ее суметь организовать. Ничто не может сегодня гарантировать успех, но, с одной стороны, под лежащий камень вода не течет, с другой стороны, бездействовать сегодня руководители заповедников позволить себе не могут, а с третьей, - несогласованные, а в ряде случаев некорректные разрозненные выступления способны принести больше вреда, чем пользы.

* В лоббировании бюджета на 1998 год значительную роль сыграли специально приглашенные (по договоренности) в Москву директора Сихоте-Алинского и Хинганского заповедников (прим. рец.).

Да, дополнительными источниками финансирования кроме федерального бюджета могут быть региональные бюджеты и фонды, помощь фондов и спонсоров. Но необходимо определиться с **ПРИНЦИПАЛЬНОЙ СХЕМОЙ** финансирования из федерального бюджета.

Варианты возможны различные, например:

1. Жестко фиксированный минимум, обеспечивающий работу по охране и минимальные наблюдения по Летописи природы. Все остальные расходы - из областных и региональных бюджетов, из фондов.

2. Согласованная смета Федерацией и Субъектом и совместное решение по источникам финансирования.

3. Паритетное фиксированное финансирование федерацией с регионом, например, 50 / 50 % затрат, необходимых для полноценной работы заповедника.

4. Фиксация % финансирования, которое заповедник "собирает" сам, и которое предоставляет бюджет, например, 30 % сам, остальное "добавляет" федеральный бюджет. Чем больше заповедник "собрал", тем больше получил из бюджета. Или бюджет предоставил от необходимого 70 %, а остальное "собирает" заповедник.

Можно предложить еще много и других вариантов, важно лишь, чтобы какая-то принципиальная схема, отличная от "как сложилось" и стимулирующая работу и развитие заповедников, была принята на официальном уровне и доведена до руководителей и коллективов.

Отдельно хотелось бы остановиться на финансировании научной работы в заповедниках, которое в настоящий момент определяется преимущественно желанием и возможностями директора заповедника, в отдельных случаях - грантами, полученными научными сотрудниками в благотворительных фондах. В последние годы появилась надежда на изменение ситуации в связи с финансированием Госкомэкологией России по

отдельным темам НИОКР.

Необходимо в целом изменить сложившуюся ситуацию по финансированию и управлению научной работой, связав их в единый блок.

С этой целью целесообразно

1. В рамках экологического мониторинга на базе ведения "Летописи природы"* :

1) Управлению заповедного дела определить *федеральную* программу экологического мониторинга, включающую необходимый *минимум* для ежегодной оценки состояния природы России (на основе индивидуальных программ заповедников по Летописи природы и уже ведущихся в заповедниках рядов). Эта программа должна иметь гарантированное финансирование, ответственность за ее выполнение в заповеднике должна быть возложена лично на директора заповедника, а в системе заповедников России - на руководителя Управления.

Финансирование необходимо вести через Управление, по отдельному счету в соответствии с утвержденной вместе с программой сметой.

2) Для каждого региона отдельно выделить блок, дополнительный к Федеральному минимуму, обязательный для ведения в данном регионе, представляющий собой *региональную* программу экологического мониторинга (на основе индивидуальных программ заповедников и уже имеющих рядов). С этой целью индивидуальная программа "Летописи природы" каждого заповедника каждые пять лет после защиты пятилет-

* Можно сколько угодно тешить себя, а также молодых и старых директоров иллюзиями, но изложенное - утопия, виртуальная реальность. Объективных условий для реализации этой схемы в стране сегодня нет. Кто из федеральных госструктур является заказчиком этой программы мониторинга? Сегодня важнейшая задача - поиск реального потребителя (а значит и заказчика) получаемой информации (прим. рец.).

него аналитического отчета должна проходить защиту (экспертизу) в Региональном экспертном совете. Контроль над финансированием работ по данному блоку, рассмотрение бюджета по нему, целесообразно вести региональному экспертному совету. Источники финансирования могли бы быть как федеральные, если программа имеет федеральное значение, так и региональные, например, экологические фонды субъектов региона.

3) Индивидуальный блок наблюдений каждого заповедника, или *индивидуальная* программа экологического мониторинга, определяющаяся как особенностями природных комплексов заповедника, так и спецификой природоохранных задач самого заповедника или (и) региона, научным профилем заповедника и имеющимися научными кадрами, может рассматриваться Региональным экспертным советом или управлением заповедного дела, которые могут рекомендовать источники финансирования: федеральный или региональный бюджет, экофонд, или работу по договорам и грантам.

II. В рамках работы заповедника как "лаборатории природы" - изучение процессов, протекающих без вмешательства человека, может осуществляться как силами специалистов заповедника, так и сторонних организаций - никакой монополии! Ограничения только на уровне воздействия на природные комплексы - нагрузка исследователей, бескровность методик. Ученый совет заповедника должен именно с этих позиций рассматривать программы исследований. Если согласия между советом, администрацией и исполнителем нет, вопрос нужно выносить на Региональный или на Федеральный экспертный совет. При угрозе высоких нагрузок исследователей возможен конкурс проектов. Источники финансирования от федерального бюджета, если проект прошел на уровне федерации, до региональных источников, грантов. Для всех исполнителей обязательно выполнение двух жестких правил: копии

всех первичных и итоговых документов поступают в научный фонд заповедника для формирования общей базы данных; 10 % средств, полученных исполнителями на выполнение проекта, перечисляются на счет заповедника и используются на усиление охраны, работу по экологическому просвещению, ведение научных исследований, необходимых для заповедника.

III. В рамках деятельности заповедника как **регионального научно-исследовательского природоохранного центра** работы могут выполняться за счет экологических фондов от района до Федерации, по грантам, отдельные темы - за счет федерального бюджета. Программа работ должна утверждаться на Ученом совете заповедника, Региональном Ученом совете или Экспертном совете, Федеральном экспертном совете в зависимости от предполагаемых источников финансирования.

Все программы и отчеты по научным исследованиям, проводимым в заповедниках или заповедниками, независимо от источников финансирования, в обязательном порядке должны представляться в Госкомприроду России.

Рассмотрение программ, бюджетов должно проводиться Федеральным экспертным советом при Управлении. За Управлением и Экспертным советом должно быть право вето. По 10 - 20 % от бюджета, невзирая на мнение другой стороны, должны иметь право распределять независимо Экспертный совет и Управление.

Такая структура, на наш взгляд, могла бы помочь, с одной стороны, обеспечить финансирование необходимых исследований, с другой, демонополизировать заповедную науку, с третьей, ориентировать научные отделы заповедников на решение природоохранных проблем регионов.