

ОТЧЕТ О СРЕДНЕСРОЧНОЙ ОЦЕНКЕ

Август 2008 года

РСГС ГЭФ

ПРАКТИЧЕСКОЕ УПРАЖНЕНИЕ – СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ОБЗОР

Название проекта:

**ПАРТНЕРСТВО ПО РАЗВИТИЮ ОХРАНЯЕМЫХ МОРСКИХ
РАЙОНОВ В АКВАТОРИИ ОСТРОВОВ МАВРИКИЙ И РОДРИГЕС**

Правительство Маврикия, Региональная ассамблея острова Родригес,

ПРООН ГЭФ

Оглавление

Список сокращений

Резюме

1. Введение

1.1. Цель оценки и рассмотренные вопросы

2. Проект в контексте развития

2.1. Задачи и ожидаемые результаты

2.2. Проблемы, на решение которых направлен проект

3. Выводы

3.1. Подготовка проекта (концепция, решение, актуальность)

3.2. Осуществление

3.3. Результаты проекта

4. Рекомендации

4.1. Безотлагательные: требуют реализации к декабрю 2008 года

4.2. На более длительную перспективу: январь 2009 года – завершение проекта

4.3. На долгосрочную перспективу – после завершения проекта

5. Извлеченные уроки

Список сокращений

ГД	Глава департамента
ГИС	Геоинформационная система
ГОО	Годовой отчет об осуществлении
ГТС	Главный технический советник
ГУП	Группа управления проектом
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ИОЭУ	Инструмент отслеживания эффективности управления
КО	Круг обязанностей
КОО	Квартальный отчет об осуществлении
КРО	Кампания по расширению участия общин
МиО	Мониторинг и оценка
МСОП	Международный союз по охране природы и природных ресурсов
НИЦР	Научно-исследовательский центр по рыболовству в Альбионе
НПП	Надбавка за работу в условиях плохой погоды
ОКР	Общинный комитет по ресурсам
ОКС	Общественный консультативный совет
ОМР	Охраняемый морской район
ОНПРХ	Отдел научных исследований и подготовки кадров в области рыбного хозяйства
ПМ	Правительство Маврикия
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РАОР	Региональная ассамблея острова Родригес
РеКоМаП	Региональная программа устойчивого управления прибрежными районами стран бассейна Индийского океана
СО	Страновое отделение
СРО	Служба рыбоохраны
ССО	Среднесрочная оценка
ТСО	Трехсторонний обзор
УС	Управляющий совет
ЮВОМР	Юго-Восточный охраняемый морской район

Резюме

Среднесрочная оценка (ССО) была осуществлена одним зарубежным консультантом в течение 10 дней, с 4 по 14 июня 2008 года. Она включала:

- изучение материалов проекта и иной документации, имеющей отношение к делу
- собеседования с представителями ключевых заинтересованных сторон на острове Маврикий (координатор ГЭФ / министерство финансов; Научно-исследовательский центр по рыболовству в Альбионе (НИЦР) и отдел комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ) Министерства охраны окружающей среды) и острове Родригес (сотрудники Группы управления проектом (ГУП), представители Региональной ассамблеи острова Родригес (РАОР), НПО «Отмели острова Родригес», общин и туристической отрасли)
- присутствие в качестве наблюдателя на двух совещаниях в рамках проекта (заседания Общественного консультативного совета и Управляющего совета ЮВОМР)
- подведение итогов использования Инструмента отслеживания эффективности управления (ИОЭУ) совместно с сотрудниками проекта
- анализ полученных данных и подготовку доклада

Документ по проекту был подписан в январе 2004 года, плановый срок осуществления проекта составлял 54 месяца. Проект планировалось завершить в июне 2008 года, однако, поскольку первый транш средств был перечислен только в марте 2005 года, срок закрытия проекта был отодвинут на декабрь 2009 года. На начальном этапе проекта наблюдались серьезные задержки: в отчетности за 2004 год не отражено ни одного мероприятия, за 2005 год – относительно немного; темпы осуществления ускорились в 2006 году, когда был назначен ГТС, а в начале 2007 года, после смены правительства на острове Родригес, – вновь замедлились. С середины 2007 года вновь наблюдается ускорение темпа реализации проекта.

Цель проекта: совершенствование практики управления ОМР и их сохранения в Республике Маврикий, включая остров Родригес, и справедливое распределение выгод на устойчивой основе между местными общинами и хозяйствующими субъектами.

Имеется в виду достичь её за счет решения двух масштабных задач:

1. Разработать политику и институциональную структуру, благоприятствующую устойчивому совместному управлению ОМР на всей территории Республики Маврикий. Это предполагает проведение на острове Маврикий ряда мероприятий, которые будут разработаны на основе опыта решения Задачи 2.
2. Разработать инновационные механизмы совместного управления ОМР и осуществить их адаптацию на репрезентативной демонстрационной площадке на острове Родригес. Для этого на острове Родригес будет создан ОМР (Юго-Восточный охраняемый морской район – ЮВОМР); при этом будут использоваться методы коллективного участия, а также будет проводиться наращивание потенциала, необходимое для обеспечения устойчивого управления в будущем.

Мероприятия по решению Задачи 1 еще не начались, в том числе и в связи с задержкой осуществления мероприятий по решению Задачи 2. Поскольку с тех пор, как был инициирован этот проект, на Маврикий произошел целый ряд событий, связанных с осуществлением новых проектов в смежных областях, таких, как экотуризм и комплексное управление прибрежными районами, возникла необходимость пересмотреть мероприятия по решению Задачи 1 в целях обеспечения их актуальности. Сегодня также сложилось представление о неразумности переноса моделей, разработанных на острове Родригес (население которого невелико, однородно, самым серьезным образом зависит от рыболовства и открыто идее рационального использования природных ресурсов на основе широкого участия общественности), на остров Маврикий – густонаселенный, обладающий более диверсифицированной экономикой, включая массовый туризм, и давно существующими морскими парками. Кроме того, Закон о рыбном

хозяйстве и морских ресурсах 1998 года, которым предусматривается возможность создания ОМР и управления ими, был недавно пересмотрен; его новая редакция войдет в силу в 2007 году, и было бы нереалистично предлагать столь поспешно проводить его очередной пересмотр. Поэтому будет применен следующий подход: общие идеи и концепции совместного управления будут распространяться на обоих островах, а мероприятия по решению Задачи 1 будут разрабатываться таким образом, чтобы они непосредственно удовлетворяли потребности в повышении эффективности основ политики, благоприятствующих созданию ОМР, повышению осведомленности общественности о роли и выгодах ОМР и укреплении политической воли к эффективному управлению ОМР.

В рамках решения Задачи 2 должны быть достигнуты четыре первичных результата:

- 2.1: создание единого управляющего совета и единой инфраструктуры охраняемых морских районов
- 2.2: разработка комплексного плана управления охраняемыми морскими районами
- 2.3: формирование потенциала реализации комплексного плана управления охраняемыми морскими районами
- 2.4: повышение осведомленности о проблемах охраны морской среды

Налицо существенный прогресс в достижении Первичного результата 1: создан Управляющий совет ЮВОМР, в котором представлены все заинтересованные стороны, в том числе государство, общины и частный сектор, а также проделана масштабная работа по созданию механизма совместного управления, обеспечивающего всестороннее участие девяти рыбацких общин, зависимых от района, который получит статус ОМР. На каждой пристани были созданы общинные комитеты по ресурсам; кроме того, создан Общественный консультативный совет с участием представителей всех этих комитетов, задача которого заключается в доведении мнения общин до сведения Управляющего совета, и наоборот. Факты свидетельствуют о неплохой работе этих органов. Ведется кампания по расширению участия общин (КРО), договор на проведение которой был заключен с НПО «Отмели острова Родригес» (Shoals Rodrigues): в её рамках проводится ряд консультаций с общинами в целях достижения консенсуса относительно границ, схемы зонирования и иных аспектов управления будущим ОМР. Как представляется, общая концепция ОМР пользуется весомой поддержкой общественности, хотя наблюдаются некоторые признаки её ослабления из-за медленной реализации проекта. В долгосрочной перспективе поддержка проекта общественностью будет, главным образом, зависеть от того, сможет ли проект и, в конечном итоге, сам ОМР оказать позитивное экономическое воздействие на источники доходов местного населения. В ходе осуществления проекта предпринимаются энергичные усилия по поиску подходящих видов приносящей доход деятельности (так, проводился анализ экономической целесообразности развития аквакультуры, было подано предложение об организации обучения экологически рациональным методам ведения сельского хозяйства). Что касается разработки организационной структуры ОМР, то здесь прогресс не столь существен, хотя и был определен ряд вариантов. Равным образом, еще предстоит разработать штатное расписание для ОМР, хотя уже подготовлено положение о контингенте инспекторов охраны.

Проделана определенная работа по достижению Первичного результата 2, особенно в части сбора информации об исходных условиях, необходимой для подготовки плана управления ЮВОМР. Были проведены обследования биофизической среды и рыбных ресурсов, в настоящее время проводится социально-экономическое обследование. Определены и согласованы со всеми заинтересованными сторонами внешние границы ОМР, разработаны планы включения в его состав части водосборного бассейна в качестве наземного компонента, однако необходимо провести дальнейшие консультации с лицами, проживающими в этой местности. Проект нормативного акта об официальном установлении внешних границ ОМР направлен в РАОР для юридико-технической доработки. После обнародования акта об установлении внешних границ ОМР предлагается разработать план зонирования и положение об ОМР. Определены возможные границы зон, запретных для рыболовства, которые будут обсуждаться с общинами. Прочие мероприятия, предусматриваемые для достижения этого

Первичного результата (обеспечение соблюдения законодательства, разработка плана развития туризма, поиск финансовых инструментов для генерации доходов, управление наземными компонентами ОМР, разработка стратегии МиО для ОМР), находятся на этапе предварительного планирования. Комплексное изучение процесса разработки плана управления не проводилось; необходимо также решить проблему недостаточности потенциала подготовки такого плана у сотрудников проекта (см. рекомендации).

Первичный результат 3 касается наращивания потенциала и имеет для проекта чрезвычайно важное значение, однако пока что начато осуществление лишь очень немногих мероприятий. Не проведена комплексная оценка потребностей в области обучения, предусмотренные учебные мероприятия пока не проводятся. Прделана определенная работа по достижению Первичного результата 4, с начала реализации проекта проведены разнообразные мероприятия по повышению осведомленности. В их числе – изготовление плакатов, радиопередачи и работа в рамках КРО, которая включает проведение разъяснительных мероприятий в общинах и мероприятий по экологическому просвещению в начальных школах.

Основные аспекты проекта, вызывающие озабоченность, – низкие темпы его осуществления и отсутствие стратегического планирования в некоторых сферах (например, не были подготовлены комплексная оценка потребностей в области обучения и стратегии развития туризма и управления). И неудовлетворительное осуществление проекта, и дефицит стратегического мышления могут объясняться, прежде всего, недостаточностью потенциала и нехваткой на острове Родригес специалистов по эффективному управлению природными ресурсами. Следствием этого стали промедление с набором персонала проекта и высокая текучесть кадров (уволились два руководителя проекта). Неудовлетворительный характер носит взаимодействие между некоторыми лицами и ведомствами, имеющими отношение к проекту. Серьезную озабоченность вызывают неудовлетворительное ведение документации, ненадлежащая регистрация и хранение отчетов и иных материалов по проекту, низкое качество планов работы и отчетов, а также ряд случаев непредставления отчетов о совещаниях или командировках, проведенных за счет сметы проекта.

С учетом актуальности проекта и насущной необходимости его осуществления в целях предупреждения дальнейшего ухудшения состояния морских и прибрежных ресурсов Маврикия, а также существенного прогресса, наблюдаемого в разработке совместного подхода к созданию и управлению ОМР на острове Родригес, рекомендуется продолжить осуществление проекта при условии незамедлительного решения проблемы потенциала. Вследствие задержек в осуществлении в настоящее время еще рано говорить о каких-либо реальных достижениях в решении задач проекта, в связи с чем на данный момент проекту присвоен рейтинг ОН («относительно неудачный») с точки зрения решения двух его задач. Аналогичным образом, с учетом задержек, связанных с низкими темпами осуществления проекта в прошлом, вследствие чего скопился большой объем мероприятий, которые еще предстоит реализовать, а также серьезной озабоченности относительно потенциала сотрудников проекта, рейтинг осуществления проекта может быть присвоен также лишь на уровне ОН.

Ниже следуют рекомендации, более подробное изложение которых приводится в Разделе 4 отчета:

1. Безотлагательные: требуют реализации к декабрю 2008 года

1.1. Укрепить ГУП и управление проекта в целом

- Завершить процесс заполнения вакансии руководителя проекта и нанять нового помощника руководителя проекта в случае повышения в должности нынешнего помощника.
- Дополнить штатное расписание проекта новой должностью, обязанности по которой включают оказание поддержки ГУП, а также обучение и наращивание потенциала

нынешнего персонала. ПРООН следует как можно скорее подыскать лицо для замещения данной должности на весь оставшийся срок проекта.

- Усилить контроль со стороны ПРООН, ДНП и иных облеченных властью лиц с целью обеспечить исполнение рекомендаций, высказанных по итогам аудиторской проверки и содержащихся в ДОО и отчете о ССО, а также точное соблюдение процедур проекта.
- Подготовить реалистичный и выполнимый план действий ГТС на оставшийся срок его работы по проекту
- Завершить разработку плана МиО для проекта, в котором предусмотреть проведение семинара с участием всех сотрудников проекта, соответствующих сотрудников СО ПРООН и подрядчиков (например, НПО «Отмели острова Родригес»), на котором проанализировать и, в случае необходимости, пересмотреть показатели логической матрицы, а также определить потребности в данных и информации.
- Рассмотреть возможность проведения семинара с участием всех сотрудников проекта (занятых на островах Маврикий и Родригес), возможно, до или после заседания РКП, для повышения приверженности проекту и заинтересованности в его реализации, а также для поднятия морального духа сотрудников.

1.2. Приступить к осуществлению мероприятий по решению Задачи 1

- Пересмотреть мероприятия по решению Задачи 1 с учетом нынешней обстановки и необходимости их осуществления до установленного срока завершения проекта, и представить пересмотренный вариант на утверждение РКП на его следующем заседании
- Подготовить план действий по решению Задачи 1

1.3. Начать процесс разработки проекта плана управления ЮВОМР

- Нанять консультанта для написания и оказания содействия в разработке плана управления
- Разработать процесс подготовки плана управления, предусматривающий консультации с заинтересованными сторонами и их широкое участие, и опирающийся на рекомендации и признанные на региональном / международном уровне подходы и примеры иных ОМР в регионе
- Завершить формулирование целей и задач ЮВОМР и проанализировать их на семинаре в целях их согласования со всеми заинтересованными сторонами
- Четко охарактеризовать различные варианты институциональной структуры и штатного расписания, разъяснить достоинства и недостатки каждого из них, рассматривая их на основе включающего широкий круг участников процесса в целях достижения согласия относительно окончательного выбора; подготовить согласованную органиграмму штатного расписания ОМР и проекты КО для каждой должности
- Доработать и согласовать систему правоприменения, обеспечивающую надлежащее участие всех компетентных ведомств
- Разработать стратегию развития туризма как один из компонентов плана управления
- Доработать программы мониторинга, обеспечив их гармонизацию с региональными инициативами в области мониторинга, что позволит наладить обмен данными и результатами с другими ОМР
- Разработать план МиО для ОМР, основанный на принципах широкого участия и обеспечивающий оценку хода выполнения задач ОМР и его экологическое и социально-экономическое воздействие с помощью признанной методики «оценки действенности управления».

1.4. Обучение и наращивание потенциала

- Провести комплексную оценку потребностей в области обучения, позволяющую четко отразить специфику потребностей различных групп, определить приоритетные задачи и временные рамки.

- Укреплять связи и вести активный поиск возможностей взаимодействия с соответствующими инициативами на национальном, региональном и международном уровне в целях обмена идеями, разработки новых подходов и т.д.
- Выявить ресурсы для подготовки кадров в регионе, а также консультантов / преподавателей, могущих оказать соответствующие услуги.

1.2. На более длительную перспективу: январь 2009 года – завершение проекта

Задача 1

- Осуществить мероприятия в полном объеме

Задача 2

- Обнародовать решение об учреждении ЮВОМР
- Нанять персонал
- Обучить персонал и представителей заинтересованных сторон
- Создать центр посетителей и разработать мероприятия для посетителей и туристов
- Разработать механизм управления наземным компонентом ОМР
- Продолжать поиск возможных альтернативных источников средств к существованию
- Определить источники поддержки ЮВОМР и варианты партнерства на долгосрочную перспективу – например, с международными организациями, такими, как Всемирный фонд природы (WWF), Общество сохранения диких животных (WCS)
- Разработать стратегию выхода из проекта.
- Документировать накопленный опыт и готовить публикации

1.3. На долгосрочную перспективу

- Рассмотреть целесообразность придания ЮВОМР статуса прибрежно-морского биосферного резервата по программе МАБ ЮНЕСКО.
- Рассмотреть возможность «породнения» с другим ОМР в данном или каком-либо ином регионе
- Разработать для ЮВОМР стратегию и программу научно-исследовательской работы.

1. Введение

1.1. Цель оценки и рассмотренные вопросы

Политика мониторинга и оценки (МиО) проектов ПРООН/ГЭФ направлена на решение четырех задач: i) осуществление мониторинга и оценки результатов и воздействия, ii) формирование основы для принятия решений относительно необходимых изменений и улучшений, iii) содействие повышению ответственности за использование ресурсов и iv) обобщение, комментирование и распространение накопленного опыта. Цели среднесрочных оценок (ССО) отражают эти задачи: имеется в виду, что ССО помогает подтвердить выводы начальной оценки актуальности, действенности и эффективности, или заполнить в них пробелы (начальная оценка проводится на этапах подготовки проекта и представления отчета о начале его осуществления), а также дает возможность выявить первые признаки успеха или неудачи проекта и указывает на необходимые корректировки. Что касается содействия повышению ответственности за использование ресурсов, то в ходе ССО имеется в виду:

- выявить возможные проблемы с концепцией проекта,
- оценить ход решения поставленных задач,
- выявить и задокументировать накопленный опыт (включая опыт, способный помочь в разработке и осуществлении других проектов ПРООН/ГЭФ), а также
- подготовить рекомендации о возможном принятии конкретных мер по совершенствованию проекта.

2. Проект в контексте развития

Республика Маврикий находится в Индийском океане, в 800 км от юго-восточной оконечности Мадагаскара. В её состав входят основной остров – Маврикий (площадь – 1 852 км², население – 1 260 696 человек по состоянию на 2007 год) – и группа небольших островов, разбросанных по акватории Маскаренского архипелага, в том числе остров Родригес, расположенный примерно в 650 км к востоку от Маврикия. Остров Родригес (площадь – 109 км², население – около 40 000 человек по состоянию на 2006 год) ранее являлся десятым административным округом республики; в настоящее время это – зависимая территория с ограниченной автономией, предоставленной в 2001 году по закону о Региональной ассамблее острова Родригес. Охрана морских ресурсов и управление ими относятся к вопросам, которые в настоящее время входят в компетенцию Региональной ассамблеи острова Родригес (РАОР), и по которым она уполномочена принимать соответствующие законодательные акты по итогам консультаций с государственным правовым управлением.

Оба острова – и Маврикий, и Родригес – окружены береговыми рифами, которые окаймляют мелкие лагуны, играющие исключительно важную роль в национальной экономике и служащие для населения обоих островов источниками дохода от туризма и рыболовства. Важность этих рифовых систем широко признана в научных работах и литературе по охране природы; при этом рифовая система острова Родригес считается наиболее развитой на Маскаренских островах. В результате исследований, проведенных в лагуне острова Родригес в рамках программы «Отмели Козерога» в 2000-2001 годах, было выявлено свыше 1000 видов девяти типов, включая и виды, скорее всего, неизвестные науке. Мониторинг, проводившийся НПО «Отмели острова Родригес» в 2007 году, показал, что коралловый покров склонов рифов находится в хорошем состоянии, однако в лагуне состояние кораллов хуже, и, в целом, с 1980-х годов состояние рифов, по-видимому, ухудшилось. Это неудивительно, если принять во внимание тот факт, что примерно 40% рифов и связанных с ними экосистем в лагуне серьезно страдают от истощительной практики рыболовства, от заиления, вызываемого эрозией в верхнем течении рек, и, в меньшей степени, от загрязнения из сельскохозяйственных и иных источников.

Индустрия туризма является одной из ключевых отраслей экономики Маврикия, но на острове Родригес она всё ещё находится в зачаточном состоянии. Однако, выступая с речью по вопросу о бюджете 2008 года, Главный уполномоченный назвал туризм «главной движущей силой экономического роста» острова. Было утверждено 8 новых проектов строительства отелей / курортных центров, в ближайшие три года номерной фонд отелей острова, как ожидается, удвоится; в течение трех лет подряд численность туристов, посещавших Родригес, сокращалась, однако затем вновь начала расти: в 2006 году остров посетили 42 833 иностранных туриста, а в 2007 году – 48 497, т.е., прирост составил почти 20%.

Одним из важнейших источников занятости на острове Родригес является рыболовство – многие общины зависят от ловли рыбы в лагуне; в 2006 году на острове насчитывалось 2 024 зарегистрированных рыбака, занимавшихся этим трудом на постоянной основе (13% совокупной рабочей силы), а еще 2 000 человек рыбачили от случая к случаю. Два ключевых вида промысла – это ловля рыбы в лагуне (сетями, вершами и на удочку) и добыча осьминогов, которых ловят руками, стоя в воде, либо бьют с лодок гарпунами и острогами. К другим, менее важным видам промысла относятся промысел морской и глубоководной рыбы за пределами барьерного рифа (им занято менее 20% рыбаков), ловля креветок небольшими сетями в лагуне и сбор трепангов, который первоначально не регулировался, был запрещен в 2006 году, вновь разрешен в 2007 году в качестве регулируемого промысла (т.е., для участия в нем рыбаки должны регистрироваться), а в будущем будет упорядочен на основе чередования 3-месячных периодов разрешения и запрета промысла.

2.1. Задачи и ожидаемые результаты

Целью проекта, согласно логической матрице, является *совершенствование практики управления ОМР и их сохранения в Республике Маврикий, включая остров Родригес, и справедливое распределение выгод на устойчивой основе между местными общинами и хозяйствующими субъектами.*

Назначение проекта определяется следующим образом: *разработать и апробировать модель совместного управления с участием государства, общин и частного сектора, и создать благоприятные условия для её воспроизведения на всей территории Республики Маврикий.*

Перед проектом стоят две масштабные задачи:

Задача 1: Разработать политику и институциональную структуру, благоприятствующую устойчивому совместному управлению ОМР на всей территории Республики Маврикий.

Это предполагает проведение ряда мероприятий на острове Маврикий; их предполагалось проводить параллельно мероприятиям в рамках решения, однако приступить к ним несколько позже, поскольку они зависели от опыта решения Задачи 2. Во время разработки проекта заинтересованные стороны отбирали для осуществления в рамках этой задачи мероприятия, призванные устранить конкретные недостатки нормативно-институциональной среды. Как будет показано ниже, некоторые из этих недостатков в настоящее время устраняются благодаря иным инициативам, и поэтому перечень мероприятий в рамках данной Задачи необходимо пересмотреть.

Задача 2: Разработать инновационные механизмы совместного управления ОМР и осуществить их адаптацию на репрезентативной демонстрационной площадке на острове Родригес. Для этого на острове Родригес будет создан ОМР (Юго-Восточный охраняемый морской район – ЮВОМР); при этом будут, а также будет проводиться наращивание потенциала, необходимое для обеспечения устойчивого управления в будущем.

Эта Задача предусматривает разработку модели совместного управления предлагаемым ОМР на демонстрационной площадке, для которой была отведена юго-восточная часть лагуны острова Родригес. В рамках решения этой Задачи должен быть разработан план управления использованием методов коллективного участия, а также, как ожидается, начнется создание ОМР. Логическая матрица предусматривает комплекс учебных мероприятий, благодаря которому все лица, которые будут участвовать в управлении ОМР, приобретут необходимые навыки и потенциал. Кроме того, предусмотрен масштабный компонент информационно-разъяснительной работы, призванный обеспечить полное понимание всеми заинтересованными сторонами цели ОМР, выгод, которые он может принести, и ответственности, которая возлагается на лиц, участвующих в управлении им.

2.2. Проблемы, на решение которых направлен проект

Основополагающая проблема, на решение которой направлен проект, – необходимость создания в Республике Маврикий эффективно функционирующей системы ОМР, обеспечивающей не только сохранение морского биоразнообразия, но и справедливое распределение выгод между теми, кто зависит от морских ресурсов.

В период разработки проекта (2001-2003 годы) признавалось наличие целого ряда препятствий к успешному созданию ОМР. Согласно Закону о рыбном хозяйстве и морских ресурсах 1998 года, допускается создание ОМР трех видов:

- Морские парки: комплексные ОМР, для которых разрабатываются планы зонирования, предусматривающие выделение зон со строгим режимом охраны, в которых запрещается рыбная ловля, а также зон для плавания и иных регулируемых разрешенных видов деятельности; основные цели – охрана морских ресурсов посредством регулирования деятельности, предоставление общественности возможности знакомиться с ресурсами парков и пользоваться ими, научные исследования.
- Ихтиологические заказники: районы, в которых запрещен сетной лов рыбы; зонирование не применяется; основная цель создания таких заказников – охрана мест.
- Морские резерваты: ОМР, в которых запрещено любое изъятие ресурсов, включая рыбную ловлю, геологическую разведку, бурение скважин и добычу углеводородов или иных полезных ископаемых.

Во избежание истощения рыбных запасов в 1887 году некоторые участки лагуны на Маврикий были объявлены рыбохозяйственными заказниками. В 2000 году шесть участков из их числа (включающие мангровые заросли и биотопы, имеющие важное значение для нереста и нагула молоди) получили статус морских резерватов и ихтиологических заказников. На острове также есть два морских парка (Блю-Бей и Балаклава), которые первоначально, в 1997 году, были учреждены как национальные парки в соответствии с Законом о дикой природе и национальных парках 1993 года, а впоследствии, в 2000 году, объявлены охраняемыми морскими районами и морскими парками на основании Закона о рыбном хозяйстве и морских ресурсах 1998 года. Морских резерватов на Маврикий в настоящее время нет. За управление ОМР отвечает отдел охраны морских ресурсов НИЦР – технического подразделения Министерства рыбного хозяйства. Применяется традиционный подход «сверху вниз», участие иных заинтересованных сторон незначительно, при этом в целом признаётся, что меры по обеспечению соблюдения норм закона, принимаемые Службой рыбоохраны (СРО), недостаточны, нормы соблюдаются неудовлетворительно, что связано с ограниченностью потенциала – нехваткой персонала, оснащения и оборудования. Таким образом, даже при наличии надлежащего законодательства и приемлемой структуры управления ОМР на Маврикий, по мнению многих, неэффективны.

На острове Родригес в 1984 году были созданы пять рыбохозяйственных заказников, в которых запрещен кошельковый лов, но соблюдение этого запрета также обеспечивается неэффективно.

По итогам технических мероприятий и консультаций, осуществленных в рамках поддержанной донорами инициативы при ведущей роли НПО «Отмели острова Родригес», в 2007 году были созданы четыре морских резервата, охвативших более значительные участки рифов на северном побережье острова. За управление ими отвечает глава департамента (ГД) рыбного хозяйства (подчиняющийся Главному уполномоченному). Демаркация трех из этих четырех резерватов еще не проведена, и режим их охраны пока не обеспечивается; четвертый резерват находится в стадии становления. РАОР признаёт важное значение этих районов, о чем свидетельствует их упоминание Главным уполномоченным в его речи о бюджете 2008 года. ОМР, который планируется создать в рамках данного проекта, – ЮВОМР – станет третьим морским парком на территории Республики Маврикий и займет площадь примерно в 62 км², из которых 42 км², или 17% акватории лагуны, придется на морскую часть, и 20 км² – на наземную). За управление морскими парками отвечает Уполномоченный по государственной инфраструктуре и морским паркам.

Концепция ОМР пользуется на острове Родригес сравнительно весомой поддержкой, и, в целом, есть понимание сути управления на основе широкого участия общественности (не обязательно полномасштабного сотрудничества). Ключевой вопрос заключается в том, как обеспечить устойчивые источники средств к существованию рыбакам, которые в настоящее время зависят от лова в лагуне, принимая во внимание сокращение рыбных запасов и будущее сокращение масштабов их деятельности в целях восстановления природных экосистем. Вследствие розы ветров в данном районе и отсутствия подходящих судов рыболовство практически полностью сосредоточено в защищенной среде лагуны. Как указывается в подготовленном для нужд проекта докладе эксперта по рыболовству, интенсивный рыбный промысел ведется в лагуне острова Родригес, по меньшей мере, двести лет, и усилия по его рационализации имели лишь ограниченный успех. Перелов и изъятие молоди вкупе с ущербом, наносимым морской экосистеме истощительной практикой рыболовства (например, ловом ставным неводом и приемами, применяемыми для ловли осьминогов), привели к сокращению ресурсов рыбы и осьминогов (сегодня улов ниже потенциального максимума), а также к постепенному изменению структуры улова рыбы – высокоценные виды, занимающие верхние уровни трофической цепи, замещаются малоценными растительноядными видами. В независимых исследованиях рыбных ресурсов отмечаются признаки ухудшения состояния кораллового покрова, а в ихтиофауне доминируют мелкие рыбы семейства помацентровых и небольшое количество хищных рыб, таких, как люцианы и каранксы.

Еще одна проблема – это угроза, которую представляет для рифов большой объем наносов, образующихся вследствие ненадлежащего землепользования на территории водосборного бассейна. Без решения этой проблемы успешное существование ОМР невозможно. Угрозы, порождаемые туризмом и развитием прибрежных районов, в настоящее время сравнительно незначительны, однако, как ожидается, могут существенно возрасти в ближайшем будущем, если будут реализованы разрабатываемые в настоящее время многочисленные планы – главным образом, планы развития туризма и строительства гидротехнических сооружений. В настоящее время построен один отель («Эбони Мурук»), и планируется построить еще две гостиницы в Гравье. Учреждение предлагаемого ОМР открывает возможность предупреждения угроз, которыми могут быть чреваты эти новые инициативы.

3. Выводы

3.1. Подготовка проекта (концепция, решение, актуальность)

В соответствии с указаниями ПРООН/ГЭФ, в данном разделе отчета анализируется степень соответствия концепции проекта и проектного решения предъявляемым требованиям, в свете изменений, происшедших со времени инициирования проекта.

Задача 1, которая предполагает использование опыта функционирования демонстрационной площадки на острове Родригес и совместного управления ею в интересах совершенствования национальной политики и законодательства в стране в целом, сегодня по ряду причин считается неудачно сформулированной целью проекта.

Во-первых, в нынешних политических, правовых и административных условиях решить эту задачу крайне сложно, если вообще возможно. Остров Родригес обладает автономией в вопросах управления своими природными ресурсами и может разрабатывать собственные подходы на основе рамочного национального законодательства. Относительно небольшое по численности и однородное население острова, отсутствие устоявшихся морских парков, недавняя инициатива по созданию морских резерватов на основе широкого участия общественности – всё это означает, что внедрить принцип совместного управления, по всей вероятности, будет гораздо проще, чем на Маврикии. На острове Маврикий морские парки существуют уже десять лет, там укрепился подход к управлению ими, предполагающий минимум участия общин. Кроме того, на острове Родригес основными заинтересованными сторонами являются рыбацкие общины, а роль туризма в настоящее время крайне незначительна. На Маврикии всё наоборот: побережье используется, прежде всего, для рекреационных нужд местного населения и для нужд иностранного туризма. Помимо этого, на островах не совпадает и институциональная структура: на Маврикии ОМР находятся в ведении Министерства агропромышленного комплекса и рыбного хозяйства, тогда как на острове Родригес за управление морскими парками отвечает Комиссия по государственной инфраструктуре и морским паркам (а за морские резерваты – Уполномоченный по рыбному хозяйству). Таким образом, хотя передача общих идей и концепций с одного острова на другой возможна, детали процессов и механизмов управления будут особыми для каждого острова. Однако в связи с задержкой осуществления мероприятий по проекту на острове Родригес осуществить это в течение срока действия проекта будет затруднительно, и, возможно, лучше всего было бы сосредоточиться на внедрении на Маврикии передового опыта и, в целом, стратегии развития ОМР и методов управления ими.

Во-вторых, Первичным результатом 1.1 должно было стать учреждение экспертной или рабочей группы для анализа существующей политики и законодательства, а затем, на основе этого анализа, опыта функционирования «демонстрационной площадки» и консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами, – разработка предложений по новой политике и реформированию законодательства, направленных на повышение гарантий финансовой устойчивости ОМР. На самом же деле, после начала осуществления проекта законодательство об ОМР подверглось пересмотру: Закон о рыбном хозяйстве и морских ресурсах № 22 от 1998 года был пересмотрен, и в настоящее время действует Закон о рыбном хозяйстве и морских ресурсах 2007 года. Рассчитывать на очередной пересмотр этого законодательного акта в ближайшем будущем было бы нереалистично.

В-третьих, в описании Задачи 1 в документе по проекту упоминалась необходимость совершенствования управления прибрежными зонами в целом и развития экологического туризма – эти инициативы в настоящее время реализуются в рамках иных национальных программ. Например, определение механизма взаимодействия различных организаций в целях коллективного принятия решений и предполагал проведение таких мероприятий, как анализ мандатов различных структур, ведающих морской проблематикой, консультации с заинтересованными сторонами и выработка механизма консультаций. Эти мероприятия в настоящее время осуществляются в рамках проекта выработки национальной стратегии КУПЗ, реализуемого под руководством департамента охраны окружающей среды – подразделения Министерства охраны окружающей среды. Итогом проекта должна стать разработка национальной стратегии КУПЗ, которую планируется завершить к январю 2009 года. Первичный результат 1.4 предусматривал создание рабочей группы с участием ведущих туристических учреждений Маврикия, проведение информационно-разъяснительных мероприятий и разработку принципов экологического туризма вкупе с механизмом,

обеспечивающим их внедрение; все эти мероприятия будут осуществлены в процессе разработки Национальной стратегии туризма.

Поэтому Задачу 1 необходимо переработать, поставив в центр её внимания ОМР и сохранив её нынешнюю структуру, предусматривающую шесть первичных результатов:

- 1.1: Совершенствование политики и законодательства в области устойчивого управления морскими ресурсами
- 1.2: Разработка инструментов и норм и правил, способствующих практическому применению действующих принципов политики и законодательства
- 1.3: Определение механизмов совершенствования институциональной структуры устойчивого управления морскими ресурсами
- 1.4: Разработка программы взаимодействия с туристической отраслью и её реформирования в целях внедрения в отрасли принципов экологически рационального управления морской средой
- 1.5: Разработка механизмов информационно-разъяснительной работы в рыбном хозяйстве и его реформирования
- 1.6: Разработка механизмов повышения осведомленности ключевых секторов общества о вопросах сохранения морской среды.

Это было согласовано с референтом по НИЦР – организации-исполнителю данного компонента проекта.

Напротив, хотя концепция «демонстрационной площадки» представляется теперь неподходящей, основное содержание Задачи 2 – создание совместно управляемого ОМР на острове Родригес – остаётся в высшей степени актуальным. Остаётся оправданным выбор местности Мурук в качестве экспериментальной площадки (богатое морское биоразнообразие, на что указывалось в ходе ранее проведенных научных исследований; канал Гранд-Пасс – крупнейший природный канал на острове Родригес, на островах в границах предлагаемого ОМР имеется уникальная флора; район уже популярен среди туристов; он имеет важное значение для рыболовства, и т.д.). Кроме того, существенные компоненты, связанные с наращиванием потенциала (на всех уровнях – индивидуальное обучение, организационное развитие и создание благоприятной среды) и повышением осведомленности, имеют сегодня столь же важное значение, как и во время разработки проекта.

Приверженность решению Задачи 2 проекта, в центре внимания которой находится остров Родригес, в целом, сильна. Сохранение морских ресурсов – одна из основополагающих ценностей принятых в 2006 году Стратегии и Плана развития рыбного хозяйства острова, и является одной из насущных приоритетных задач. Проект был особо упомянут в речи, посвященной бюджету 2008 года; в ней говорится, что РАОР «планирует в ближайшее время официально установить границы ОМР». Невзирая на наличие признанных проблем с осуществлением (речь о которых пойдет ниже), практически все собеседники на острове Родригес с энтузиазмом относятся к перспективе появления на острове действующего, качественно управляемого морского парка.

Мероприятия по решению Задачи 1 носят общенациональный характер, и оценить заинтересованность в них и приверженность им было затруднительно. Однако, по общему ощущению, приверженность им довольно слаба. Этот вывод был сделан по нескольким причинам, в числе которых трудности с организацией встреч с ключевыми фигурами в период проведения ССО, неучастие в проекте (за исключением заседаний Руководящего комитета проекта) организации-исполнителя Задачи 1, а также тот факт, что мероприятия, связанные с темой проекта, осуществляются в период его реализации без привлечения сотрудников проекта и без использования проектных средств (пример – пересмотр Закона о рыбном хозяйстве и морских ресурсах). Затруднения с организацией встреч в период ССО сами по себе стали показателем слабой приверженности проекту и/или слабой способности участвовать в инициативах, которыми, как, возможно, представляется, «руководят внешние силы».

Один из основных проблемных аспектов проектного решения – то, что при разработке механизмов осуществления проекта (как и многих других проектов ГЭФ) не учитывается присутствующий на всех уровнях дефицит потенциала управления проектами такого масштаба. В частности, как описано ниже, серьезным препятствием стало отсутствие штатного технического советника; лишь в середине срока осуществления проекта был нанят работающий по совместительству ГТС, и это означает, что поддержка, оказываемая и организациям-исполнителям, и персоналу проекта, была недостаточной, хотя ГТС посвящал вопросам проекта немало времени.

3.2. Осуществление

В данном разделе оценивается, обеспечивалось ли соответствие смете и графику проекта при осуществлении мероприятий и достижении первичных результатов, и содержится анализ проекта с точки зрения (а) хода осуществления мероприятий по проекту и (б) управления проектом. Комплексный обзор работы, проделанной в рамках проекта, не проводился, и поэтому проводивший оценку эксперт собрал данный материал из ряда источников. В данном обзоре хода осуществления использовался перечень мероприятий, содержащийся в плане работы, разработанном после подготовки проекта, а не перечень мероприятий, содержащийся в логической матрице и Документе по проекту.

3.2.1. Ход осуществления мероприятий по проекту (результативность)

Задача 1: Разработать политику и институциональную структуру, благоприятствующую устойчивому совместному управлению ОМР на всей территории Республики Маврикий.

Ни одно из мероприятий, которые должны были быть осуществлены для достижения шести Первичных результатов этой Задачи, не было начато, и, как указывалось выше, они нуждаются в пересмотре с целью учета событий, происшедших с начала проекта в сфере КУПЗ и в туристической отрасли. В Документе по проекту рекомендуется начать решение Задачи 1 только тогда, когда мероприятия по решению Задачи 2 уже будут идти полным ходом. В Отчете о начале осуществления проекта разумно рекомендовалось начать проводить некоторые мероприятия параллельно, чтобы иметь достаточно времени для решения этой Задачи. ССО поддерживает эту рекомендацию.

Хотя в пересмотренном плане и смете проекта предлагалось заключить единый контракт на осуществление всех мероприятий по решению Задачи 1, эта рекомендация была пересмотрена, и понадобится заключить несколько контрактов на конкретные виды технической помощи. ГТС готовит проекты технических заданий. Приоритетная задача состоит в том, чтобы точно определить, какие мероприятия необходимы, затем определить приоритеты для проекта, после чего определить оптимальный метод осуществления и, соответственно, характер необходимых контрактов.

Задача 2: Разработать инновационные механизмы совместного управления ОМР и осуществить их адаптацию на репрезентативной демонстрационной площадке на острове Родригес

В рамках решения этой Задачи должны быть достигнуты 4 Первичных результата:

- 2.1: создание единого управляющего совета и единой инфраструктуры охраняемых морских районов
- 2.2: разработка комплексного плана управления охраняемыми морскими районами
- 2.3: формирование потенциала реализации комплексного плана управления охраняемыми морскими районами

2.4: повышение осведомленности о проблемах охраны морской среды

3.2.2. Обзор управления проектом (эффективность)

Как видно из раздела 3.2.1, налицо крайне неудовлетворительные темпы осуществления проекта, что указывает на наличие фундаментальных проблем, которые требуют решения. На задержки осуществления указывалось уже на 1-м заседании РКП в августе 2005 года (см. копию протокола), факты задержек признаются всеми заинтересованными сторонами и становились предметом подробного анализа в ООП за 2006 и 2007 годы.

Еще одна проблема состоит в том, что работа по достижению некоторых Первичных результатов носит своего рода выборочный характер. Например, для работы над Первичным результатом 2.3, касающимся наращивания потенциала, необходимо было провести начальную оценку потребностей, а Первичный результат 2.4 требовал разработки стратегии повышения осведомленности; предусмотрено также мероприятие по разработке плана развития туризма. Такие планы и оценки помогают обеспечить рассмотрение всех вопросов, выявление соответствующих приоритетов, решение задач в логической последовательности, а также надлежащее проведение мониторинга и оценки. Документ о стратегии не обязательно должен быть сложным, однако в нем следует ясно сформулировать общие потребности, приоритетные задачи и сроки их решения в пределах срока осуществления проекта.

3.3. Результаты проекта

В предыдущем разделе описывались осуществляемые мероприятия с точки зрения первичных результатов и мероприятий. В данном разделе отчета необходимо представить оценку того, насколько успешным был (и, вероятно, будет) проект с точки зрения решения поставленных задач, а также оценку устойчивости проекта и его вклада в совершенствование навыков национальных сотрудников.

3.3.1. Общая оценка

С учетом актуальности проекта и насущной необходимости его осуществления в целях предупреждения дальнейшего ухудшения состояния морских и прибрежных ресурсов Маврикия, а также существенного прогресса, наблюдаемого в разработке совместного подхода к созданию и управлению ОМР на острове Родригес, рекомендуется продолжить осуществление проекта. Вместе с тем, вследствие задержек в осуществлении в настоящее время еще рано говорить о каких-либо реальных достижениях в решении задач проекта, учитывая, что ход достижения каждого первичного результата оценивается по показателям, содержащимся в логической матрице. Лишь по трем из десяти первичных результатов проекта работа продвинулась настолько, чтобы достигнутый прогресс мог быть измерен при помощи этих показателей, и ход работы по этим трем направлениям оценен как МУ («минимально успешный»). Что касается остальных семи первичных результатов, то работа по этим направлениям еще не начиналась или находится на этапе планирования, и в случае её оценки получит рейтинг Н («неудовлетворительно») или ОН («относительно неудовлетворительно»). Таким образом, в общем и целом, с точки зрения решения двух задач проекта ему может быть присвоен только рейтинг ОН.

Аналогичным образом, с учетом задержек, связанных с низкими темпами осуществления проекта в прошлом, вследствие чего скопился большой объем мероприятий, которые еще предстоит реализовать, а также серьезной озабоченности относительно потенциала сотрудников проекта, рейтинг осуществления проекта на данный момент может быть присвоен также лишь на уровне ОН («относительно неудовлетворительно»). Вместе с тем, низкие темпы осуществления проекта привели к существенной экономии средств его сметы, что можно считать выгодным, поскольку это позволит внести в смету коррективы с целью оказания

дополнительной помощи на заключительном этапе проекта. Поэтому рекомендуется обусловить продолжение осуществления проекта наймом дополнительного персонала, с тем чтобы (а) обеспечить надлежащие темпы осуществления мероприятий по проекту, внедрение и соблюдение надлежащих процедур управления проектом, и (b) организовать обучение и наращивание потенциала лиц и организаций, которые будут нести ответственность за осуществление мероприятий после завершения проекта. Более подробные рекомендации приводятся в Разделе 4.

3.3.2. Решение задач проекта

Что касается Задачи 1, то, как указывалось выше, в настоящее время планируется теснее увязать ее с ОМР, поскольку в национальной стратегии КУПЗ вопросы ОМР и туризма будут рассматриваться лишь в общем плане. Что касается ОМР, то эта стратегия, по всей вероятности, будет содержать рекомендации по местоположению новых морских парков, которые будут масштабнее парков в Балаклаве и Блю-Бее, и, таким образом, будут, возможно, больше похожи на проектируемый ЮВОМР на острове Родригес. Поэтому опыт, накопленный на острове Родригес, может пригодиться для проектирования таких новых ОМР. Хотя скопировать систему совместного управления, как первоначально планировалось, возможно, и не удастся, некоторые подходы, разработанные в рамках проекта, могут оказаться полезными. Кроме того, существенное влияние могли бы оказать, в случае их успешного осуществления, компоненты Задачи 1, направленные на повышение осведомленности – пропаганду и разъяснение различным социальным группам выгод эффективного управления ОМР. Следует выполнить содержащуюся в ООП за 2007 год рекомендацию о проведении анализа затрат и выгод в связи с созданием ОМР на Маврикии.

Начинают просматриваться определенные успехи в решении Задачи 2, в частности, формируется отношение к ресурсам лагуны как к общему достоянию и развивается действенное участие в процессах принятия решений. Это связано, прежде всего, с явно успешным началом деятельности ОКР, ОКС и УС ЮВОМР, в рамках которых принимаются коллективные решения, и с помощью которых к участию в проекте привлекается основная заинтересованная сторона – рыбаки. Быстрое вовлечение общин может, в известной мере, быть связано с консультациями, ранее проводившимися с некоторыми общинами на территории ЮВОМР в рамках осуществлявшегося НПО «Отмели острова Родригес» проекта по созданию морских резерватов¹. Структура комитетов напоминает используемую для привлечения местных общин к управлению ОМР в Танзании и на Коморских островах, и персоналу проекта было бы полезно обменяться опытом с этими странами. Если этот процесс будет применяться и на этапе разработки и реализации Плана управления, который будет включать разработку системы зонирования, нормативных актов и финансовых инструментов для извлечения доходов, обеспечивающих устойчивость природоохранной деятельности, то весьма высока вероятность того, что к концу срока осуществления проекта удастся разработать действенную методику совместного управления.

МСОП сформулировал определения четырех основных «видов управления» охраняемыми районами^{2,3}, одним из которых является совместное или коллаборативное управление. Этот вид управления предусматривает ряд вариантов привлечения заинтересованных сторон к управлению – от активных консультаций до поисков консенсуса, ведения переговоров и

¹ Gell, F.R., Lynch T.L., Meunier, M.S., Blais, M.E.I. and Hooper, T.J. 2003. *Marine Reserves for Sustainable Fisheries and Conservation in Rodrigues*. Shoals Rodrigues

² Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. and Oviedo, G. 2004. *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 111 pp.

³ Dudley, N., Mulongoy, K.J., Cohen, S., Stolton, S., Barber, C.V. and Gidda, S.B. 2005. *Towards Effective Protected Area Systems. An Action Guide to Implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas*. Technical Series no. 18, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 108 pp.

разделения ответственности, а в некоторых случаях – передачи административной ответственности другому органу. Он распространяется на охраняемые районы, в которых:

- Административные полномочия и ответственность делят между собой две или несколько организаций, в число которых могут входить государственные ведомства национального или местного уровня, общины коренных или местных жителей, группы пользователей, частные предприниматели и землевладельцы.
- Официальные полномочия по принятию решений, ответственность и подотчетность возлагаются на одно из ведомств, которое в соответствии с законом или политикой обязано сотрудничать с другими заинтересованными сторонами (этот метод часто называется коллаборативным управлением), или
- Различные стороны входят в орган управления или правление, на которое возлагаются полномочия по принятию решений, ответственность и подотчетность (может именоваться совместным управлением).

Сторонам, участвующим в создании ЮВОМР, сейчас необходимо определить, какой из этих вариантов является наиболее подходящим в условиях острова Родригес; как описывалось выше, предлагалось несколько вариантов, учитывающих эти возможности. Важно разработать этот механизм как можно скорее, поскольку есть признаки того, что рыбаки и даже некоторые туроператоры «теряют веру» в этот процесс. В докладе эксперта по рыбному хозяйству указывается, что общины и рыбаки положительно относятся к созданию морских заказников и мерам по рациональному управлению рыбными ресурсами, а также считают, что должны нести, по крайней мере, часть ответственности за поиск решений имеющихся проблем. Однако, как отмечалось в представленном в 2006 году отчете о начале осуществления проекта, задержки с его осуществлением привели к угасанию энтузиазма у многих рыбаков в данной местности; ряд лиц, с которыми были проведены беседы в ходе среднесрочной оценки, что рыбаки поддерживают проект уже не столь активно, как раньше, а мероприятия, проводимые в рамках КРО, показали, что безоговорочной поддержкой проект пользуется только в 4 деревнях из 9. Причины для неудовлетворенности различны: в частности, она связана с завышенными ожиданиями, сложившимися в начале реализации проекта, и распространением не соответствующих действительности сведений (например, что рыбаков отселят из лагуны, или что администрация ОМР предложит им компенсацию).

В ходе среднесрочной оценки выяснилось, что некоторые лица из числа как сотрудников проекта, так и заинтересованных сторон путают «проект» (фактически, пакет финансирования и технической помощи), который в определенный момент завершится, с самим ОМР, который после его официального создания станет постоянно действующим учреждением острова Родригес. В течение оставшегося срока осуществления проекта важно обеспечить понимание этого различия всеми имеющими отношение к проекту. Прояснить этот вопрос поможет начало процесса разработки плана управления. Первым шагом должна быть тщательная оценка «ценностей» ОМР (т.е., особенностей данного района, обусловивших предложение предоставить ему статус ОМР), которая послужит основой для разработки целей и задач ОМР. В техническом документе об определении границ ЮВОМР его цель была сформулирована следующим образом: *«Сохранение естественной способности экосистем в ЮВОМР служить источниками товаров и услуг»*. Она дополняется двумя макрорезультатами:

- *Сохранение экосистемы и биотопов в целях восстановления рыбных запасов и биоразнообразия в лагуне*
- *Упрочение социально-экономической базы за счет диверсификации*

Это – удачные начальные предложения (особенно предложение внедрить понятие экосистемных товаров и услуг), однако они нуждаются в изучении, полном понимании и одобрении всеми заинтересованными сторонами. На сегодня ни предлагаемая цель, ни предлагаемые макрорезультаты не касаются напрямую необходимости определенной степени заинтересованного участия местных общин в управлении ресурсами района или их контроля за этим процессом. Необходимо проверить, способны ли внести вклад в достижение цели, и соответствуют ли они принципам, обозначаемым в совокупности аббревиатурой SMART, т.е.,

являются ли они конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми и привязанными к определенным временным рамкам. Необходимо, чтобы показатели программы МиО для ОМР основывались на задачах/макрорезультатах; показатели разрабатывает эксперт ОМР по нормативно-правовым вопросам, однако четко определенные и согласованные цели и задачи ОМР отсутствуют. Рекомендации по установлению целей и задач, а также по разработке плана управления можно получить из целого ряда источников, включая Ассоциацию морских научных исследований в западной части Индийского океана (WIOMSA, см. *MPA Managers Toolkit (Справочник для управляющих ОМР)* и *A Workbook for Assessing Management Effectiveness (Методические указания по оценке эффективности управления)*).

Планы включить в ОМР значительный по площади наземный компонент являются безусловным новшеством, и в случае успеха данный ОМР станет одним из немногих в данном регионе, где управляется как неотъемлемая часть ОМР. Однако с лицами и общинами, проживающими на территории, которую предлагается отвести под наземный компонент ОМР, должны быть проведены консультации, и надо признать, что в отношении наземной части ОМР надлежит применить то же процесс, что и в отношении его водной части, чтобы заинтересованные стороны разобрались в том, что будет означать включение этой территории в состав ОМР, и какое влияние это на них окажет, а также, чтобы собрать необходимые исходные данные. В проекте положения об учреждении ЮВОМР предлагается использовать включаемую в его состав часть суши для демонстрации экологически безопасных видов общинной деятельности, а также соответствующих методов ведения сельского хозяйства и сбора поверхностного стока, которые могут быть применены в более широких масштабах. Необходимо продолжить обсуждение подходящих для данного района видов регламентации планирования и развития, и привлечь в этих целях соответствующих специалистов.

Официальное учреждение ОМР станет одним из крупнейших достижений проекта. В Документе по проекту оно не отнесено к числу «ключевых этапов», и в нем не содержится указаний о том, на какой стадии проекта следует официально объявлять об учреждении ОМР; возможно, это было сделано намеренно, так как данный процесс неподконтролен исполнителям проекта – он зависит от законодательной процедуры. В настоящее время сотрудники проекта настойчиво лоббируют решение об официальном учреждении ОМР. Все стороны согласны с тем, что положение об ОМР и план зонирования требуют доработки, и их следует исключить из официального решения об установлении границ ОМР. Есть, однако, несколько законодательных аспектов ОМР, которые не были всесторонне изучены (например, необходимость выдачи разрешений всем пользователям ОМР после его официального учреждения), и в проекте официального документа об учреждении ОМР упоминается ряд вопросов (в частности, включение в ОМР территории водосборного бассейна), которые, как представляется, не обсуждались и не согласовывались со всеми заинтересованными сторонами. Поэтому, возможно, было бы разумно не торопиться с официальным учреждением ОМР и прежде всесторонне проанализировать все последствия этого шага. Это не затормозит осуществление каких-либо иных мероприятий: например, может продолжаться работа над планом управления (во многих странах план управления должен быть готов до официального объявления об учреждении ОМР), можно также и нанимать сотрудников, поскольку сначала их надо будет обучить, и лишь после этого они смогут следить за соблюдением режима ОМР. Необходимо тщательно взвесить, что выгоднее – учредить ОМР как можно скорее (что придаст заинтересованным сторонам уверенности в том, что процесс идет, и докажет, что ОМР – это реальность), либо несколько позже, но после тщательного изучения всех законодательных проблем.

3.3.3 Устойчивость и развитие потенциала

Одним из аспектов Задачи 2, определяемым Первичным результатом 2.2, является формирование необходимого потенциала управления ЮВОМР; это крайне важно для того, чтобы не допустить превращения ЮВОМР в очередной «парк на бумаге». Большую часть этой работы еще предстоит выполнить, и поэтому результаты пока незаметны. Надлежит завершить

оценку потребностей в потенциале и тщательнее обдумать приоритетные потребности в профессиональной подготовке, чтобы, в конечном итоге, создать в ЮВОМР надлежащий управленческий потенциал. Как указывалось выше, неясно, например, какую непосредственную пользу ЮВОМР или иным ОМР на Маврикии принесет предлагаемая программа обучения методикам ГИС. Миссия по определению объема работ в сфере ГИС, проведенная в рамках программы РеКоМаП⁴, сделала вывод о том, что в странах региона, включая Маврикий, имеются навыки получения данных картографирования с помощью ГИС, достаточные для удовлетворения основных потребностей управления прибрежными зонами, однако эти навыки не используются надлежащим образом вследствие неудовлетворительной координации действий и обмена данными между организациями (при этом НПО «Отмели острова Родригес» особо упоминается как исключение). Поэтому было бы более уместно сконцентрироваться на навыках, необходимых для решения конкретных задач по управлению ЮВОМР, таких, как управление программами, делопроизводство, управление финансами, мониторинг и оценка, а также на основах понимания ключевыми сотрудниками РАОР роли, функционирования и выгод ОМР в целом.

В рамках Задачи 1 и некоторых мероприятий, предусмотренных Задачей 2, справедливо отмечается необходимость обеспечения финансовой устойчивости ОМР на Маврикии, в частности, ЮВОМР. Законом о рыбном хозяйстве и морских ресурсах 2007 года предусматривается возможность создания Фонда охраняемых морских районов для нужд управления ОМР. Положением о рыбных и морских ресурсах (охраняемых морских районах) 2001 года (РМР (ОМР)) и Положением о РМР (ОМР) (с поправками) 2007 года устанавливается размер сборов за выдачу разрешений на доступ, осуществление разрешенных видов деятельности и использование оборудования, услуг и пр. По имеющимся данным, Фонд ОМР еще не создан, хотя в морском парке Блю-Бей уже взимаются сборы за выдачу различных разрешений, а в других ОМР – за выдачу разрешений на «вмешательство»⁵. Некоторые лица, с которыми проводились беседы, высказывали мнение, что нынешняя ситуация, когда источники финансирования, главным образом, государственные, ограничены, существенно затрудняет эффективное управление и не позволяет наращивать потенциал, что является одной из причин неудовлетворительного мониторинга и обеспечения соблюдения законодательства, а также дефицита современных подходов к управлению.

По подсчетам ГУП, текущие расходы на функционирование ЮВОМР составят примерно 7,5 млн. маврикийских рупий (275 000 долл. США) в год. Сюда входит оплата труда управляющего, помощника управляющего, бухгалтера, секретаря, водителя, уборщика, главного инспектора охраны, 2 заместителей главного инспектора охраны, 4 старших инспекторов и 9 инспекторов, расходы по эксплуатации автомобилей и плавсредств, затраты на техническое обслуживание и ремонт всех видов оборудования (полевого оборудования, технических средств для оснащения инспекции охраны и офисного оборудования) и амортизация оборудования в течение трех лет. В эту сумму не включены некоторые иные текущие расходы (например, суточные, выплачиваемые представителям общин, участвующим в заседаниях, – в настоящее время из расчета 150 маврикийских рупий на человека), в отношении которых необходимо будет рассмотреть вопрос постепенного прекращения их выплаты либо привлечения соответствующих средств из иных источников.

Существует много иных потенциальных механизмов финансирования⁶, особенно со стороны туристической отрасли и частного сектора; следует использовать предоставляемую в рамках данного проекта помощь для того, чтобы изучить эти механизмы и определить пути увеличения финансовых ресурсов ЮВОМР, а возможно – и иных ОМР на Маврикии.

⁴ Marchesi, N. 2007. Final Report. GIS Scoping Mission. September 2007. ReCoMaP.

⁵ По сведениям, полученным от референта НИЦР.

⁶ См., например, Spergel, B. & Moye, M. 2004. *Financing Marine Conservation: a Menu of Options*. Center for Conservation Finance, WWF, Washington D.C., USA.

4. Рекомендации

4.1. Безотлагательные: требуют реализации к декабрю 2008 года

4.1.1. Укрепить ГУП и управление проекта в целом

- Завершить процесс заполнения вакансии руководителя проекта; в случае повышения нынешнего помощника руководителя проекта в должности до руководителя проекта будет необходимо как можно скорее нанять нового помощника руководителя проекта, дабы обеспечить реальное наращивание потенциала.
- Дополнить штатное расписание проекта новой должностью (наименование будет определено позднее), обязанности по которой включали бы оказание поддержки ГУП, а также обучение и наращивание потенциала нынешнего персонала. ПРООН следует как можно скорее подыскать лицо для замещения данной должности (предпочтительно уроженца острова Родригес с хорошими навыками управления проектами и, предпочтительно, с опытом международной работы) на весь оставшийся срок проекта.
- Усилить контроль со стороны ПРООН, ДНП и иных облеченных властью лиц с целью обеспечить исполнение рекомендаций, высказанных по итогам аудиторской проверки и содержащихся в ДОО и отчете о ССО, а также точное соблюдение процедур проекта.
- Подготовить реалистичный и выполнимый план действий ГТС на оставшийся срок его работы по проекту (учитывая, что основное место его работы теперь находится в Австралии)
- Завершить разработку плана МиО для проекта, в котором предусмотреть проведение семинара с участием всех сотрудников проекта, соответствующих сотрудников СО ПРООН и подрядчиков (например, НПО «Отмели острова Родригес»). Вести семинар мог бы специалист ОМР по нормативно-правовым вопросам (который уже готовит программу МиО для ОМР). Семинар следует использовать для того, чтобы разъяснить различия между планом МиО для проекта и разрабатываемым планом МиО для ОМР, проанализировать и, в случае необходимости, пересмотреть показатели логической матрицы, принять меры к тому, чтобы все участники понимали суть этих показателей и знали, какие данные необходимо собирать, а также обеспечить создание механизма хранения и анализа данных.

4.1.2. Приступить к осуществлению мероприятий по решению Задачи 1

- Пересмотреть перечень мероприятий по решению Задачи 1 с учетом нынешних условий (например, иных мероприятий, осуществляемых в настоящее время или предлагаемых в рамках родственных проектов, нынешней политики правительства и т.д.) в сторону повышения его реалистичности с учетом времени, оставшегося до завершения проекта, и представить пересмотренный вариант на утверждение РКП на его следующем заседании (сентябрь 2008 года)
- Подготовить план действий по решению Задачи 1
- Начать осуществление мероприятий в январе 2009 года

4.1.3. Начать процесс разработки проекта плана управления (сочетание нескольких мероприятий в рамках Задачи 2)

- Нанять консультанта для написания и оказания содействия в разработке плана управления, как это принято во многих других ОМР и проектах (у штатных сотрудников и персонала проекта на это редко остается время).
- Разработать процесс и структуру подготовки плана управления, предусматривающие консультации с заинтересованными сторонами и их широкое участие, и опирающиеся на рекомендации и признанные на региональном / международном уровне подходы (например, рекомендации МСОП, справочник WIOMSA) и примеры иных ОМР в регионе (например, планы управления были подготовлены в рамках проектов ПРООН/ГЭФ для ОМР на Коморских островах и в Танзании)

- Завершить формулирование целей и задач ЮВОМР и проанализировать их на семинаре в целях их согласования со всеми заинтересованными сторонами
- Четко охарактеризовать различные варианты институциональной структуры и штатного расписания, разъяснить достоинства и недостатки каждого из них, рассматривая их на основе включающего широкий круг участников процесса в целях достижения согласия относительно окончательного выбора; подготовить согласованную органиграмму штатного расписания ОМР, включающую инспекцию охраны и иные ключевые должности; подготовить проекты КО для каждой должности и проанализировать уже имеющиеся проекты.

4.1.4. Обучение и наращивание потенциала

- Провести комплексную оценку потребностей в области обучения, позволяющую четко отразить специфику потребностей различных групп, определить приоритетные задачи и временные рамки.
- Укреплять связи и вести активный поиск возможностей взаимодействия с соответствующими инициативами на национальном (например, ОМР и проекты ОМР), региональном (проекты Индоокеанской комиссии и Всемирного фонда природы, РеКоМаП и т.д.) и международном уровне. Например, реализуемый ГЭФ Проект обобщения опыта (www.reefbase.org/gefl/) обеспечивает документирование опыта и уроков проектов ГЭФ и крупных проектов иных организаций, касающихся коралловых рифов и связанных с ними экосистем, в целях формирования оптимальной практики. Это позволит наладить обмен идеями и разработку новых подходов, будет способствовать выявлению возможностей профессиональной подготовки и иных способов наращивания потенциала.
- Выявить ресурсы для подготовки кадров в регионе, а также консультантов / преподавателей, могущих оказать соответствующие услуги.

4.2. На более длительную перспективу: январь 2009 года – завершение проекта

Задача 1

- Осуществить мероприятия в полном объеме

Задача 2

- Обнародовать решение об учреждении ЮВОМР
- Нанять персонал
- Обучить персонал и представителей заинтересованных сторон
- Создать центр посетителей и разработать мероприятия для посетителей и туристов
- Разработать механизм управления наземным компонентом ОМР
- Продолжать поиск возможных альтернативных источников средств к существованию
- Определить источники поддержки ЮВОМР и варианты партнерства на долгосрочную перспективу – например, с международными организациями, такими, как Всемирный фонд природы (WWF), Общество сохранения диких животных (WCS)
- Разработать стратегию выхода из проекта (дополнив этим мероприятием перечень мероприятий в плане работы): первоочередное внимание следует уделить устойчивости ЮВОМР, источникам его финансирования и потребностям в технической поддержке и развитии потенциала.
- Документировать накопленный опыт и готовить публикации.

4.3. На долгосрочную перспективу – после завершения проекта

- Рассмотреть целесообразность придания ЮВОМР статуса биосферного резервата по программе МАБ ЮНЕСКО. Это обеспечило бы международное признание мер, принимаемых на острове Родригес, и может помочь в привлечении дополнительного

финансирования из различных источников. Биосферные резерваты служат экспериментальными площадками для изучения и демонстрации подходов к охране природы и устойчивому развитию, являются источниками опыта, который может быть применен в других местах, как предполагается действовать и в ЮВОМР. Их выгоды описаны на веб-сайте ЮНЕСКО (www.unesco.org/mab/faq_br.shtml#benef) и в брошюре, которую можно загрузить, перейдя по следующей ссылке:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001424/142453e.pdf>. На Маврикии биосферным резерватом является охраняемый район Маккаби-Бель-Омбр (часть национального парка Блэк-Ривер-Горжес). К числу других прибрежно-морских резерватов в регионе относятся Малинди-Ватаму и Киунга (оба – в Кении), а также Сахамалаза – Иль-Радама на Мадагаскаре.

- Рассмотреть возможность «породнения» с другим ОМР в данном или каком-либо ином регионе. Эта практика всё шире распространяется среди охраняемых территорий: она способствует обмену опытом и извлеченными уроками, а в некоторых случаях – и оказанию «более прочно стоящим на ногах» охраняемым районом помощи менее развитой охраняемой территории.
- Разработать для ЮВОМР стратегию и программу научно-исследовательской работы. Уже выявлено несколько тем: в частности, необходимы экспериментальные исследования в районе, где предлагается запретить ловлю осьминогов, а также, возможно, и в районах, куда предлагается запретить допуск местного населения, чтобы убедиться в эффективности расширения ареала обитания осьминогов путем дальнейшего увеличения поголовья половозрелых особей, и продолжение экспериментов с ловушками для осьминогов в целях разработки менее деструктивного метода их лова (см. доклад эксперта по рыбному хозяйству).

5. Извлеченные уроки

Настоящий раздел адресован, прежде всего, ПРООН и ГЭФ, поскольку в нем описаны уроки данного проекта, которые могут быть полезны для иных проектов ГЭФ. Консультант имеет опыт участия в управлении двумя другими проектами ПРООН/ГЭФ, касавшимися создания ОМР (проект «Биоразнообразие Коморских островов» и проект создания морского парка в районе залива Мнази-Бей и устья реки Рувума в Танзании), и входил в состав группы экспертов, осуществлявшей ССО проекта «Охрана и рациональное использование биоразнообразия побережья, морской акватории и островов (ПМО) в Эритрее». Благодаря этому полезному опыту были сформулированы нижеследующие выводы общего характера:

Необходимо признать, что на начальном этапе подобные проекты ПРООН/ГЭФ сталкиваются с затруднениями

Этот проект показал, что, как и в других проектах ПРООН/ГЭФ, необходим продолжительный начальный период, позволяющий учесть продолжительное время, необходимое для подбора персонала и организации технической помощи, а также для выстраивания необходимых процедур. Серьезное промедление на начальном этапе проекта может впоследствии оказать негативное воздействие на его осуществление: предлагавшиеся первоначально мероприятия оказываются неактуальными, либо требуют всё более масштабной переработки по мере изменения общей ситуации, а времени на осуществление остаётся всё меньше, что оказывает дополнительное стрессовое воздействие на персонал проекта. Эта проблема распространилась столь широко, что ПРООН следует обсудить этот вопрос с ГЭФ.

Важность надлежащего отчета о начале осуществления проекта и потребовавшийся в результате пересмотр логической матрицы

Поскольку с момента завершения работы над документом по проекту до начала осуществления проекта иногда проходит довольно длительное время, следует обращать больше внимания на обеспечение представления надлежащего отчета о начале осуществления проекта. В нем следует отражать все изменения ситуации и представлять любые необходимые изменения в

логической матрице или механизмах осуществления проекта, отражающие улучшившееся понимание условий, в которых осуществляется проект.

Обучение персонала проекта процедурам ПРООН/ГЭФ общим началам управления проектами

Чтобы обеспечить надлежащее управление проектом, зачастую недостаточно обеспечить персонал справочниками и указаниями по процедурам ПРООН/ГЭФ и провести единовременный начальный инструктаж или вводный курс. Сотрудникам ПРООН следует прорабатывать указания с персоналом проекта применительно к конкретному проекту; проекты не могут не отличаться друг от друга теми или иными особенностями, что означает необходимость адаптировать к ним общие указания. Было бы полезно проводить периодическое обучение или контрольные семинары. Кроме того, сотрудникам СО ПРООН следует постоянно быть в курсе изменений процедур и делиться этими сведениями непосредственно с персоналом проектов.

Важное значение надлежащего надзора и поддержки со стороны СО ПРООН и руководителя направления ПРООН/ГЭФ

Процедурами ПРООН/ГЭФ предусматриваются механизмы надзора, однако они не всегда в полной мере реализуются на практике. На эти цели должно выделяться достаточно рабочего времени и ресурсов. Это имеет особое значение для проектов, в которых, как это всё чаще происходит, не участвует оказывающая техническое содействие организация (такая, как МСОП или WWF), способная обеспечить наращивание потенциала управления проектом, техническую поддержку ТС и общую техническую и управленческую поддержку в случае недостаточности потенциала.

Масштаб и охват проектов в области биоразнообразия

Данный проект, как и проекты сохранения биоразнообразия Коморских островов и биоразнообразия прибрежных и морских районов Эритреи, служит наглядным свидетельством сложности осуществления крупномасштабных проектов, направленных на сохранение биоразнообразия одновременно на национальном и на местном уровне. В данном случае объем работы, который необходимо выполнить на острове Родригес для создания ОМР и эффективного управления ими, соответствует по масштабу отдельному проекту ГЭФ. С учетом нынешнего потенциала на островах Маврикий и Родригес, дополнение этого проекта компонентом, касающимся национальной политики в области ОМР и характеризующимся иным составом заинтересованных сторон, предъявляет нереалистичные требования к персоналу проекта.