



CBD



Конвенция о
биологическом
разнообразии

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/16/7
11 March 2012

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО НАУЧНЫМ,
ТЕХНИЧЕСКИМ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ
КОНСУЛЬТАЦИЯМ
Шестнадцатое совещание
Пункт 6.3 предварительной повестки дня*

**МОРСКОЕ БИОРАЗНООБРАЗИЕ: МОРСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ
ПЛАНИРОВАНИЕ И ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧЕТА
ТЕМАТИКИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНОК ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
ПОСЛЕДСТВИЙ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОЦЕНОК В МОРСКИХ И
ПРИБРЕЖНЫХ РАЙОНАХ**

Записка Исполнительного секретаря

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

В соответствии с поручением Конференции Сторон, данным в пункте 50 решения X/29, Исполнительный секретарь разработал проект добровольных руководящих принципов учета тематики биоразнообразия при проведении оценок экологических последствий (ОЭП) и стратегических экологических оценок (СЭО) в морских и прибрежных районах. В основу проекта добровольных руководящих принципов легли существующие добровольные руководящие принципы, утвержденные в решении VIII/28, а также руководящие указания в приложениях II, III и IV к докладу о работе состоявшегося в Маниле семинара экспертов по научно-техническим аспектам оценки экологических последствий в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5). В таких руководящих указаниях учитываются экологические различия, различия в управлении и прочие практические задачи, связанные с применением СЭО и ОЭП в морских и прибрежных районах, в частности в отношении биоразнообразия открытого океана и глубоководных мест обитания, в том числе в районах за пределами действия национальной юрисдикции.

Во исполнение другого поручения, данного в этом же решении (пункт 75) секретариат Консультативной группы по науке и технике Глобального экологического фонда (ГЭФ-КГНТ) при содействии секретариата Конвенции о биологическом разнообразии и других соответствующих партнеров подготовил обобщающий документ о практическом опыте и использовании морского

* UNEP/CBD/SBSTTA/16/1.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов секретариата на окружающую среду и оказания содействия инициативе Генерального секретаря по превращению ООН в климатически нейтральную организацию, настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий.

пространственного планирования. Оно может эффективно дополнить и расширить существующие усилия по применению экосистемного подхода к внедрению комплексного управления морскими и прибрежными районами, по развитию морских охраняемых районов и управлению ими, а также деятельность по выявлению экологически или биологически значимых морских районов. Однако недостаток необходимого технического и управленческого потенциала, а также соответствующих организационных структур и процессов для комплексного межсекторального управления ограничивает применение морского пространственного планирования на практическом уровне. На региональном и/или трансграничном уровне эта задача еще больше усложняется.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям, возможно, пожелает рекомендовать, чтобы Конференция Сторон на своем 11-м совещании приняла решение в соответствии с приводимым ниже текстом:

Конференция Сторон,

Добровольные руководящие принципы учета тематики биоразнообразия в оценках экологических последствий и стратегических экологических оценках в морских и прибрежных районах

ссылаясь на решение VIII/28, в котором Конференция Сторон одобрила добровольные руководящие принципы проведения оценки воздействия на окружающую среду с учетом аспектов сохранения и устойчивого использования биоразнообразия и стратегической экологической оценки;

отмечая, что морские районы, и в частности районы открытого океана / глубоководные районы, имеют важные экологические отличия от районов суши и прибрежных районов и что районы за пределами действия национальной юрисдикции отличаются в плане управления¹, и, следовательно, для таких районов целесообразно принятие специальных руководящих принципов,

1. *одобряет* добровольные руководящие принципы учета тематики биоразнообразия при проведении оценок экологических последствий и стратегических экологических оценок в морских и прибрежных районах, особенно в отношении морского биоразнообразия в районах открытого океана / глубоководных районах, включая районы за пределами действия национальной юрисдикции (UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1);

2. *порукает* Исполнительному секретарю представить настоящие руководящие принципы Сторонам, другим правительствам и соответствующим организациям, и в частности Отделу Организации Объединенных Наций по вопросам океана и морскому праву, Международной морской организации, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Международному органу по морскому дну, организациям по региональным морям и региональным рыбохозяйственным организациям;

3. *призывает* Стороны, другие правительства и соответствующие организации применять сообразно обстоятельствам и согласно положениям международного права, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву, добровольные руководящие принципы учета тематики биоразнообразия в оценках экологических последствий и стратегических экологических оценках в морских и прибрежных районах, особенно в отношении

¹ Данный аспект подробнее разработан в документе UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6.

морского биоразнообразия в районах открытого океана / глубоководных районах, включая районы за пределами действия национальной юрисдикции; и

4. *порукает* Сторонам и *предлагает* другим правительствам и соответствующим организациям сообщать сообразно обстоятельствам о результатах применения настоящих руководящих принципов, в том числе в рамках пятого и последующих национальных докладов;

Морское пространственное планирование

5. *приветствует* сводный документ об опыте и использовании морского пространственного планирования, изложенном в документе UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, и *принимает к сведению* основные положения, содержащиеся в настоящем документе (UNEP/CBD/SBSTTA/16/7);

6. *порукает* Исполнительному секретарю при условии наличия финансовых и людских ресурсов в секретариате сотрудничать со Сторонами, другими правительствами и такими организациями, как Межправительственная океанографическая комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Консультативная группа по науке и технике Глобального экологического фонда (ГЭФ-КГНТ), и с другими соответствующими организациями:

а) разработать сетевую базу данных/систему обмена информацией, связывающую существующие источники информации² в сети;

б) продолжать обобщение опыта внедрения и использования методов морского пространственного планирования, и в частности тех, что содействуют выполнению целевых задач 6, 8, 10 и 11 по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, принятых в Айти, и распространить обобщенную информацию среди Сторон, других правительств и организаций;

в) созвать семинар экспертов с целью разработки практического руководства и инструментария для использования морского пространственного планирования, опираясь на существующие руководящие принципы³, с тем чтобы дополнить и расширить прилагаемые усилия Сторон и других правительств по применению экосистемного подхода к внедрению комплексного управления морскими и прибрежными районами; планированию и созданию морских охраняемых районов и управлению ими; выявлению экологически или биологически значимых районов; и к другой управленческой деятельности на порайонной основе;

г) организовать учебные семинары в тесной взаимосвязи с прилагаемыми усилиями по созданию потенциала в области морских охраняемых районов⁴ и экологически или биологически значимых морских районов⁵ в целях расширения возможностей Сторон, и в частности Сторон, являющихся развивающимися странами, использовать морское пространственное планирование в качестве средства расширения прилагаемых усилий в областях комплексного управления морскими и прибрежными районами, морских охраняемых районов, экологически и биологически значимых морских районов и в другой практике сохранения и устойчивого использования морского биоразнообразия.

² Например, веб-страница МОК/ЮНЕСКО, посвященная морскому пространственному планированию: (http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp).

³ Например, руководящие указания МОК/ЮНЕСКО по морскому пространственному планированию.

⁴ Например, учебное пособие по охраняемым морским районам Отдела Организации Объединенных Наций по вопросам океана и морскому праву.

⁵ Например, учебные пособия и модули по ЭБЗР, подготовленные Исполнительным секретарем.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с пунктом 50 решения X/29 Исполнительный секретарь оказал содействие разработке добровольных руководящих принципов учета тематики биоразнообразия при проведении оценок экологических последствий (ОЭП) и стратегических экологических оценок (СЭО) в морских и прибрежных районах, используя существующие добровольные руководящие принципы, утвержденные в решении VIII/28, а также руководящие указания в приложениях II, III и IV к докладу о работе состоявшегося в Маниле семинара экспертов по научно-техническим аспектам оценки экологических последствий в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5), признавая, что данные руководящие принципы будут наиболее полезны в тех видах деятельности, которые не регулируются в настоящее время ввиду того, что оценка воздействия не ведется.
2. Проекты добровольных руководящих принципов, а также исходная информация были разосланы Сторонам, другим правительствам и организациям для независимой экспертной оценки в уведомлении SCBD/STTM/JM/JLe/rg/78095 (2011-212) от 7 ноября 2011 г. Комментарии независимой экспертной оценки отражены в проекте руководящих принципов (UNEP/CBD/SBSTTA/7/Add.1) и исходном документе (UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/16), подготовленном для шестнадцатого совещания Вспомогательного органа.
3. В соответствии с пунктом 75 указанного решения Исполнительный секретарь вел работу совместно с секретариатом ГЭФ-КГНТ, ЮНЕП, МОК/ЮНЕСКО, организациями по региональным морям/региональными инициативами и прочими международными организациями. Проект доклада о пространственном морском планировании (UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18) был подготовлен и передан в ГЭФ-КГНТ. В нем собрана и обобщена имеющаяся информация о практическом опыте и использовании морского пространственного планирования, в частности, об экологических, экономических, социальных, культурных и прочих принципах руководства таким планированием и об использовании инструментов территориального управления. Доклад обобщает информацию из третьего и четвертого национальных отчетов, данные организаций по региональным морям, а также дополнительную информацию из документов исследований и результаты консультационных совещаний экспертов по анализу проектов отчета, совместно организованных ГЭФ-КГНТ и секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии в качестве дополнительного мероприятия третьего Межправительственного обзора (IGR-3) реализации Глобальной программы действий (ГПД) по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности, которое состоялось в Маниле с 23 по 24 января 2012 г.
4. В решении X/29 Исполнительному секретарю были даны дополнительные поручения по работе с организациями, проводящими оценки морской среды, с целью повышения эффективности рассмотрения биоразнообразия в данных оценках (пункт 69) и организации семинара экспертов по морским охраняемым районам (пункт 75). В связи с ограниченностью кадровых ресурсов секретариата эта работа еще не выполнена.
5. Данный документ поддерживает достижение целевых задач 6, 8, 10 и 11 Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011-2020 годы:
 - **Целевая задача 6.** К 2020 году регулирование и промысел всех запасов рыбы и беспозвоночных и водных растений осуществляются устойчиво, на законных основаниях и с применением подходов с позиций экосистем, чтобы избежать чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов, внедрены планы и меры восстановления всех истощенных видов, рыболовный промысел не оказывает значительного неблагоприятного воздействия на

угрожаемые виды и уязвимые экосистемы и воздействие рыболовства на живые запасы, виды и экосистемы не превышает экологически безопасных пределов.

- **Целевая задача 8.** К 2020 году загрязнение окружающей среды, в том числе в результате чрезмерного сброса биогенных веществ, доведено до уровней, при которых функционированию экосистем и биоразнообразию не наносится ущерба.
- **Целевая задача 10.** К 2015 году сведены к минимуму многочисленные антропогенные нагрузки на коралловые рифы и другие уязвимые экосистемы, на которые воздействует изменение климата или подкисление океанов, в целях поддержания их целостности и функционирования.
- **Целевая задача 11.** К 2020 году не менее 17% районов суши и внутренних вод и 10% прибрежных и морских районов, и в частности районов, имеющих особое значение для сохранения биоразнообразия и обеспечения экосистемных услуг, сохраняются за счет эффективного и справедливого управления, существования экологически репрезентативных и хорошо связанных между собой систем охраняемых районов и применения других природоохранных мер на порайонной основе и включения их в более широкие ландшафты суши и морские ландшафты.

II. ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧЕТА ТЕМАТИКИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНОК ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОЦЕНОК В МОРСКИХ И ПРИБРЕЖНЫХ РАЙОНАХ

6. Документ UNEP/CBD/SBSTTA/16/7/Add.1. содержит:

а) проект добровольных руководящих принципов учета тематики биоразнообразия при проведении оценок экологических последствий и стратегических экологических оценок в морских и прибрежных районах (часть I);

б) проект рекомендаций по проведению оценки экологических последствий с учетом аспектов сохранения и устойчивого использования биоразнообразия в морских и прибрежных районах (часть II).

7. Руководящие принципы основаны на исходной информации о разработке добровольных руководящих принципов учета тематики биоразнообразия в оценках экологических последствий (ОЭП) и стратегических экологических оценках (СЭО) в морских и прибрежных районах (документ UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/6). Данный исходный документ описывает и анализирует основные руководящие принципы и наблюдения, изложенные в приложениях II, III и IV к докладу о работе состоявшегося в Маниле семинара экспертов по научно-техническим аспектам оценки экологических последствий (ОЭП) и стратегической экологической оценки в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции (UNEP/CBD/SBSTTA/14/INF/5).

8. Добровольные руководящие принципы были подготовлены исходя из руководящих указаний, сформулированных на семинаре в Маниле, а также на основе анализа выбранных глобальных, региональных и секторальных механизмов. Для включения в проект руководящих принципов были определены ключевые элементы. Затем они вошли в существующие добровольные руководящие принципы Конвенции о биологическом разнообразии по рассмотрению биоразнообразия в оценках экологических последствий и в руководящие указания по стратегической экологической оценке с учетом аспектов сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, как указано в решении VIII/28. При этом было учтено повышение практической ценности и актуальности данных руководящих принципов в морских районах, особенно в отношении биоразнообразия открытого океана и глубоководных мест

обитания, в том числе в районах за пределами действия национальной юрисдикции. При работе над документом был сохранен исходный текст руководящих принципов, за исключением текстов, применимых только к наземным экосистемам.

9. В Добровольных руководящих принципах Конвенции о биологическом разнообразии для ОЭП были особо рассмотрены следующие вопросы:

a) приобретение более глубоких знаний о морских экосистемах в районах за пределами действия национальной юрисдикции для того, чтобы оценка и принятие решений основывались на достоверной информации и здравых научных принципах;

b) обобщение знаний о реагировании морских экосистем, в частности в районах за пределами действия национальной юрисдикции, на прошлые воздействия человека и природные явления, а также об эффективности принятых мер по смягчению этих воздействий;

c) разработка глобальных и, по необходимости, региональных стандартов для приемлемых нарушений;

d) исследование связей между воздействием и морскими экосистемными процессами;

e) рассмотрение возможных структур управления для реализации ОЭП в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции, в том числе разъяснение того, какая группа может считаться субъектом деятельности и каким образом субъекты деятельности могут участвовать в принятии решения на равных основаниях, каким образом устанавливается право на компенсацию и чьи стандарты должны применяться в ОЭП;

f) содействие повышению эффективности сотрудничества государств и международных организаций, которые обладают технологиями, потенциалом и компетенцией для выполнения всех научных, технических и управленческих задач ОЭП в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции;

g) улучшение способности государств и международных организаций осуществлять законный мониторинг, контроль и надзор условий ОЭП и сдерживать действия групп, навязывающих собственные стандарты охраны.

10. Элементы, отсутствующие в проекте руководящих принципов Конвенции о биологическом разнообразии по стратегической экологической оценке, в частности, в отношении оценки в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции, были рассмотрены при подготовке проекта руководящих принципов для стратегической экологической оценки в морских и прибрежных районах на основании результатов работы семинара в Маниле.

11. На упомянутом семинаре было отмечено, что стратегическая экологическая оценка обладает явными преимуществами, которые особенно ценны при планировании регулирования морского биоразнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции. Проведение таких оценок обеспечивает координацию деятельности многочисленных пользователей территории океана через такие механизмы, как интегрированные планы регулирования для регионов и субрегионов. Эти планы могут быть разработаны для поддержания мест обитания видов и структур экосистемы в пространстве и времени во всей водной толще до морского дна и подстилающего грунта включительно. Также они могут принимать во внимание индивидуальное и кумулятивное воздействие пользователей и естественных природных условий.

12. Кроме того, на семинаре было отмечено, что проведению стратегических экологических оценок в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции зачастую может препятствовать нехватка следующей информации:

- a) относительная численность и распределение видов и мест обитания;
- b) естественное изменение видов и мест обитания;
- c) влияние антропогенных факторов на виды и места обитания;
- d) связи между видами и связи видов с их физической средой обитания.

13. Стратегические экологические оценки могут стать обоснованием для модификаций интегрированных планов регулирования по мере того, как с течением времени будут накапливаться знания об экосистемах и биоразнообразии морских районов за пределами действия национальной юрисдикции, а также об интенсивности воздействия человека на окружающую среду. Результатом стратегических экологических оценок может быть рекомендация создать сетевые модели окружающей среды для дальнейших исследований морской среды. Кроме того, проведенная оценка может стимулировать совместное финансирование со стороны отраслевых, правительственных, неправительственных организаций и научно-исследовательских институтов.

14. Стратегические экологические оценки могут проводиться для крупномасштабных океанических экосистем, таких как экосистемы илистого грунта абиссальных равнин и срединно-океанических хребтов. Кроме того, возможны оценки взаимосвязей в локализованных и обособленных экосистемах, таких как экосистемы гидротермальных жерл, коралловых рифов в холодных водах и морских возвышенностей. Такие оценки могут учитывать топографию морского дна, широтные изменения, зональность глубин (например, влияние температуры и давления на физиологию фауны) и вводимые питательные ресурсы от фотосинтетических и хемосинтетических источников.

III. МОРСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

15. Данный раздел основывается на выводах документа, обобщающего практический опыт и использование морского пространственного планирования. В документе UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18 собрана имеющаяся информация об объеме работ по морскому пространственному планированию (МПП) в различных странах мира, о его практической ценности, о процессах и инструментах регулирования, а также о критериях достижения успеха на различных уровнях.

16. В обобщающем документе пространственное регулирование рассматривается как средство охраны морского и берегового биоразнообразия, но при этом учитываются потребности людей, сосредоточенные главным образом на ценных экосистемных услугах на побережье, в эстуариях и дельтах, прибрежных районах и открытых океанах. Анализируются традиционные процедуры планирования, определяются новые инновационные инструменты и рассматривается потенциал МПП (еще не проанализированный полностью) — возможность сохранения и развития наряду с защитой жизненно важных экосистем, услуг, которые они оказывают, и биоразнообразия, которое они поддерживают.

17. Существует бесчисленное множество видов морского пространственного планирования, которое все шире используется для улучшения регулирования и сокращения числа конфликтов как между непосредственными пользователями морских и прибрежных ресурсов и территории, так и между организациями, регулирующими деятельность, которая оказывает влияние на такие

ресурсы и районы. Распространение МПП дает основания предполагать, что без него режимы управления морскими и береговыми ресурсами не в состоянии справиться с новыми задачами, которые неуклонно усложняются вследствие постоянного роста использования этих ресурсов и конфликтов, связанных с доступом к ним и правами на них.

18. Широкое разнообразие подходов к МПП означает, что существует множество способов его успешного осуществления. Также необходимо отметить, что сохранение биоразнообразия обычно не является основной целью МПП и не всегда становится его последствием. Тем не менее существуют элементы успешного МПП, которые вносят свой вклад в эффективное сохранение и приводит к результатам, подробно освещенным в настоящем исследовании.

Что такое «морское пространственное планирование»?

19. Морское пространственное планирование (МПП) представляет собой подход или механизм, повышающий эффективность принятия решений, связанных с использованием морских ресурсов и территории. Большинство видов МПП в прибрежных и морских районах основаны на принципах экосистемного подхода (ЭСП) и экосистемного регулирования (ЭСР). МПП является предупреждающим подходом и учитывает заранее определенные цели, задачи и методы.

20. Единой основой всех разновидностей МПП является пространственное, или, иными словами, привязанное к определенному району регулирование, вне зависимости от уровня и социального контекста или биома, в котором оно осуществляется. Пространственные размеры того, что мы понимаем как экосистему, территориальные связи, обеспечивающие комплексное регулирование, и связи людей с морскими и береговыми экосистемами и их биоразнообразием исключительно важны при планировании и внедрении эффективного регулирования.

21. Морское пространственное планирование основано не только на территориальных, но и на временных факторах — а именно на использовании прогнозирования и сезонного регулирования. Это означает, что МПП учитывает не только прогнозируемую реакцию на регулирование (в экологической и социальной сфере), но и соответствующие сроки и задержки реакции.

22. МПП не заменяет собой комплексное регулирование прибрежной зоны или морских и прибрежных районов, а скорее разрабатывается на основе этих важных подходов и методов, поддерживающих их. Морское пространственное планирование также строится на других, более четко очерченных пространственных инструментах, таких как территориальная оценка рыбных хозяйств, локальные или муниципальные планы землепользования, территориальные мероприятия по сохранению биоразнообразия, например, выявление экологически или биологически значимых районов, а также определение охраняемых морских районов и их сетевых моделей. Регулирование на основе МПП можно определять достаточно широко: это и комплексное регулирование морских и прибрежных районов, и разработка и внедрение системы охраняемых морских районов, и территориальное распределение видов использования моря/морских секторов (например, морские пути, участки для добычи нефти и газа, закрытые районы для рыбных хозяйств, научно-исследовательские участки и т. д.).

23. Положительные результаты сохранения и устойчивого использования биоразнообразия достигаются за счет МПП в тех случаях, когда взаимосвязанные экосистемы рассматриваются методично и учитываются все виды использования/нагрузки, оказывающие на них влияние. При таком подходе регулирование помогает решить существующие проблемы.

24. МПП само по себе — это не конечное решение и не метод. Скорее это общая схема работы в трехмерном, зачастую динамичном пространстве, необходимом для предоставления товаров и услуг, которые нужны обществу или которые оно стремится получать от морских экосистем. Суть МПП заключается в планировании способов использования данного пространства. Наиболее

эффективное МПП учитывает природные и политические границы, примиряя конфликтующие способы использования территории на справедливой и равной основе, выявляя и поддерживая синергетические подходы к использованию, признавая непреходящую ценность биоразнообразия и работая в рамках преобладающим политического, юридического, административного и культурного режима.

Обзор теории и практики внедрения МПП

25. МПП и основанные на нем режимы территориального регулирования, такие как регулирование прибрежных районов и океаническое зонирование, уже используются по всему миру на разных уровнях, начиная с небольших морских районов, регулируемых на местном уровне, и планирования прибрежной зоны муниципалитетами, вплоть до управления и регулирования среднего масштаба на уровне государства и провинции, и заканчивая планированием использования океана в исключительных экономических зонах, от океанических хребтов до рифов (береговые зоны, водосборы и выход в море, иногда с пересечением национальных границ), а также в пределах региональных морей и крупных морских экосистем. Масштаб инициатив МПП, методики привлечения субъектов деятельности и планирования, а также инструменты различаются, равно как и цели и задачи МПП.

26. Нет сомнений в том, что возможность и способ осуществления морского пространственного планирования зависят от преобладающих политических, юридических, административных и культурных режимов. При обсуждении морского пространственного планирования необходимо признавать и учитывать данные различия; по этой причине отсутствует единая универсальная модель МПП. Несмотря на это, существует стандартный процесс планирования, предусматривающий формулировку концепции, целей и измеряемых задач. Исходя из этого распределяются территории и ресурсы, а также осуществляется территориальное регулирование, необходимое для поддержания существования экосистем, которые являются общей ценностью для субъектов деятельности. Указанный процесс описывается в последующих разделах данного документа.

Определение концепции, целей и задач

27. Определение целей является необходимым первым шагом МПП. Исследование инициатив МПП показало, что концепции мира, основанного на принципах МПП, включают в себя масштабное сокращение конфликта пользователей, улучшенное и более эффективное регулирование береговых и морских территорий, более устойчивые экосистемы и сохранение биоразнообразия в нетронутом состоянии, а также поддержание экосистемных услуг, которые океаны, побережья и эстуарии предоставляют обществу.

28. Стратегические цели, определяющие действия, которые необходимо предпринять для осуществления данной концепции, носят в целом более общий характер, чем задачи, решаемые в ходе МПП. Наиболее эффективны планы, разработанные для решения исключительно четко определенных специфических задач. Измеряемый успех достигается в том случае, когда задачам присваиваются системы измерения, а также существуют согласованные показатели и цели. В то же время необходимы системы мониторинга социально-экологического воздействия МПП — они могут носить научный и (или) общий характер в зависимости от контекста. Информация, полученная путем мониторинга, должна обеспечивать адаптацию регулирования. Но поскольку цели могут измениться в связи с изменением экологических условий и потребностей общества, МПП должно стать циклическим процессом с периодической оценкой соответствия задач и целей текущей ситуации.

Доступные инструменты и инновационные методики

29. Новаторские концепции, технологии и процессы, которые дают информацию или помогают осуществлять МПП, способствуют существенному усовершенствованию регулирования прибрежных и морских районов. Такие концепции включают в себя планирование, которое осуществляется одновременно или систематически и поэтапно на всех уровнях, а также трехмерное планирование пространства океана, в том числе придонных экосистем и водной толщи.

30. Картографирование является центральной задачей МПП. Карты экологических характеристик, распределения видов и мест обитания, продуктов, услуг и слабых мест экосистемы, способов, которыми человеческое сообщество оценивают морские и прибрежные территории, человеческой деятельности и воздействия и их совокупного влияния требуют данных, которые часто отсутствуют. Во многих случаях это является основным техническим и научным барьером для МПП.

31. Успешное МПП включает в себя не только разработку планов, но также исследование компромиссов и создание сценариев, которые помогут узнать о последствиях решений о доступе к океаническим и прибрежным территориям и ресурсам и их использовании. Методики оптимизации и инструменты поддержания решений, такие как МАРКСАН⁶, могут помочь в оценке вариантов, но руководящие принципы должны быть четко определены и согласованы. В большинстве случаев фактического применения МПП в различных странах мира варианты первоначально определяются на основе экспертной оценки, затем оцениваются при помощи инструментов, основанных на доступных данных. Последствия реализации планов пространственного регулирования (как отрицательные, так и положительные — например, перемещение рыболовных судов, повышение затрат отраслевых пользователей, уменьшение конфликтных ситуаций) должны быть спрогнозированы и оценены с помощью анализа компромиссов, разработки сценария либо путем простых обсуждений возможных последствий между субъектами деятельности.

Стратегическая роль МПП в регулировании трансграничных ресурсов

32. Теоретически МПП возможно на трансграничной территории или в морских районах за пределами действия национальной юрисдикции, но систематическое планирование на таких территориях осуществляется редко. За редкими исключениями, в основе МПП все еще лежит локальный или национальный подход, ориентированный на конкретные потребности и условия конкретного сообщества или государства.

33. МПП обладают большим потенциалом регулирования совместно используемых ресурсов как на локальном уровне, так и на уровне экосистем. Определение и уточнение организационных функций, обязанностей и взаимосвязей имеет принципиальное значение для достижения успеха. Насколько трудно это будет осуществить, зависит от решения административных/юрисдикционных вопросов. Если компоненты экосистемы расположены в пределах единой юрисдикции или захватывают границу между двумя административными образованиями одного государства либо разных государств, либо между государством и морским районом за пределами действия национальной юрисдикции, возникают различные проблемы, связанные с управлением. Управление МПП в рамках единой администрации — возможно, самая простая ситуация, которая требует установления взаимосвязей между органами государственной власти, регулирующими рыбное хозяйство, охрану природы, судоходство, землепользование в прибрежных и водораздельных зонах, энергетику и т. д. Уровень сложности возрастает при

⁶ См. <http://www.uq.edu.au/marxan>. <http://www.pacmara.org/tikiwiki/tiki-index.php?page=Marxan+Resources+and+Training>.

переходе от национальных через транснациональные к трансграничным территориям с районами за пределами действия национальной юрисдикции.

34. Существующие многосторонние учреждения — например, поддерживающие экосистемы региональных морей и крупные морские экосистемы, являются очевидной транснациональной основой для реализации трансграничных МПП. Пример — Балтийское море, полузакрытый морской участок, обеспечивающий важными продуктами и услугами своих экосистем страны Балтийского региона, но уязвимый для экологической нагрузки. Признание важности пространственного планирования между участками суши и моря оказало значительное положительное воздействие на МПП в Балтийском регионе. Кроме того, в рамках МПП можно проводить трансграничный диагностический анализ и разрабатывать стратегические планы действий (СПД) с последующим использованием результатов в сфере регулирования.

35. Основания для реализации МПП на трансграничных участках и в международных водах присутствуют во многих регионах. Например, в настоящее время выполняются научные описания ЭБЗМР с использованием таких критериев, принятых на международном уровне, как научные критерии (приложение I к решению IX/20), подготовленные Конвенцией о биологическом разнообразии в ходе проведения серии региональных семинаров, организованных Исполнительным секретарем. Тем не менее для реализации МПП в районах за пределами действия национальной юрисдикции необходимо участие таких международных организаций, как ММО, региональных организаций по управлению рыболовством, Международного управления по проблемам морского дна и Международной морской организации.

36. По результатам региональных инициатив МПП очевидно, что очень трудно определить уровень решения экологических проблем без превышения организационных возможностей. Лучшим способом работы на транснациональных участках является поэтапное/адаптивное планирование, выявление общих интересов и целей, формирование общего видения, как при создании обучающих сетей. Предполагаемыми препятствиями для трансграничного МПП являются протекционизм по вопросам национальных юрисдикций, национальная и трансграничная организационная разрозненность, культурные традиции, ограничения на обмен информацией и недостаток данных о ценных ресурсах/услугах, которые могут послужить основой для МПП.

Препятствия для МПП и пути их преодоления

37. Существует множество ограничений и препятствий для всесторонней, полномасштабной реализации МПП, особенно в районах за пределами действия национальной юрисдикции. Такие препятствия можно разделить на четыре категории: организационные барьеры, природоохранные или экологические аспекты, социальные и экономические ограничения. В настоящей записке рассматриваются все виды таких препятствий и предлагаются решения по их преодолению.

Организационные барьеры

38. *Страх утратить контроль над процессом принятия решений.* Это связано с представлением о том, что планирование — некий черный ящик, в который поступают данные и информация и который выдает в итоге непредсказуемым результатам (неопределенность в отношении решений/рекомендаций, которые могут быть предложены). Складывается впечатление, что национальные организации, обладающие регулятивными полномочиями в том или ином секторе, чувствуют себя комфортнее, когда работают независимо, и предпочитают принимать решения на основе полученных заявок (предлагаемых разработчиком), а не руководствоваться планом, разработанным на основе общего согласия.

39. *Отсутствие понимания и широкая организационная поддержка МПП.* Будучи новым понятием, МПП еще недостаточно определено и объяснено. Информация о том, каким образом МПП повышает качество и эффективность процесса принятия решений путем сопоставления всех доступных и получаемых в процессе данных, является недостаточной.

40. *Недостаточное организационное участие.* Региональные моря, крупные морские экосистемы и международные организации (ММО, МОМД, рыболовные организации) являются наилучшим основанием для реализации МПП, касающегося транснациональных и трансграничных экосистем. Они также успешно используются для обмена опытом и научной информацией, расширения возможностей для МПП. Они могут стать удачной платформой для проведения транснациональных консультаций по МПП. Трансграничный диагностический анализ и стратегический план действий являются хорошим началом для этого.

41. *Планирование, которое скорее навязывается организациям, а не разрабатывается ими.* Потребность в МПП должна возникать у субъектов деятельности (включая правительства). Препятствия появляются, когда такой подход навязывается или форсируется. Стремление предложить МПП или другую систему либо инструмент управления до того, как готовность к ним и потребность в них будут осознаны, может создать проблемы при реализации. Существует склонность ускорять процесс и использовать финансовые возможности, а не достигать организационной согласованности и готовности до официального принятия программ.

42. *Недостаток поддерживающей нормативно-правовой базы.* Отсутствие согласованной нормативно-правовой базы, правовой согласованности и соответствия на местном, государственном и национальном уровнях создает проблемы и может приводить к дублированию, путанице и формированию противоречивых стратегий. Тем не менее, хотя поддерживающая нормативно-правовая база не так уж необходима для начала, она может быть создана через практику.

43. *Недостаточный потенциал.* Долгосрочные инвестиции в развитие человеческого и организационного потенциала для реализации основных мероприятий, связанных с МПП, являются ключом к успеху. Это включает разработку/хранение/анализ соответствующей информации, а также планирование, реализацию и оценку. Создание потенциала включает воспитание общественных лидеров в сфере МПП, в том числе лидеров в секторах пользователей ресурсов (рыбаки, туристы и т. п.). В тех случаях, когда МПП построено на солидном основании комплексного регулирования прибрежной зоны, из-за финансовых ограничений, организационных возможностей, проблем с правоприменением и — что, возможно, наиболее важно — отсутствия нормативно-правовой базы, которая бы отражала скорее береговые, а не морские приоритеты, интересным решением может быть перемещение всего комплексного МПП в море. Инвестиции в правоприменение, будучи важными, тем не менее должны уравниваться инвестициями в создание потенциала и процессы планирования партнерства.

Экологические барьеры

44. *Отношение к МПП как к проектам, недостаточно ориентированным на защиту окружающей среды, или проектам, чрезмерно сконцентрированным на природе.* Как правило, основной целью МПП является разрешение конфликтов и распределение пространства для различных пользователей, а не сохранение или защита окружающей среды. Тем не менее МПП служит катализатором в процессе определения и распределения природоохранных участков и может способствовать общему экологическому улучшению благодаря отражению собранной информации на картах уязвимых мест, продуктов и услуг экосистем и использованию этой информации при принятии решений.

45. *Проблемы, связанные с многочисленными кумулятивными воздействиями.* Перспективное планирование может выявить пробелы и помочь избежать медленного увеличивающегося вреда,

но только в том случае, если все важные воздействия контролируются, а ответные меры регулирования соответствуют задачам и целям МПП.

Социальные барьеры

46. *Восприятие МПП как очередного большого нововведения, ради которого люди, занимающиеся планированием, и агентства по управлению должны бросить все текущие дела* МПП — это новый подход, и пока неясно, каким образом он дополнит, а не заменит местные подходы к регулированию прибрежных и морских ресурсов.

47. *Трудность согласования нисходящего крупномасштабного планирования с восходящим и более локализованным регулированием.* Следует признать важность существующих подходов «снизу вверх» для МПП, что означает не замену этих инициатив, но их координирование и использование в качестве опор. Процесс МПП является интерактивным и способствует развитию инициатив «снизу вверх», равно как и совершенствованию руководства сверху. Более того, МПП может выявить связи взаимодействия и регулировать многоцелевое использование пространства.

Экономические барьеры

48. *Такие устоявшиеся сектора с открытым доступом, как рыболовство, нефть и газ, трубы и кабели, торговый флот и мореходство, могут посчитать, что они терпят убытки в рамках процесса МПП.* Будет сохраняться и, возможно, увеличиваться спрос на морское пространство со стороны новых способов использования, как например, добыча возобновляемых ресурсов, песка, гравия. То, что такие виды деятельности не учтены в перспективном планировании пространственного распределения, можно считать очевидным недостатком. Участие в планировании, поиск мер по смягчению, компромиссов и взаимосвязей чрезвычайно важно для всех субъектов деятельности.

49. *Недостаточное внимание к затратам и выгодам.* Ощутимые выгоды (даже если они кажутся меньше затрат) не всегда четко доводятся до сведения организаций и руководителей. Изменения могут оказаться дорогостоящими и трансформировать потоки выгод от существующей ситуации. Следует реалистично определять и оценивать возможные выгоды, не забывая, однако, при этом о расходах. Стимулирование межведомственного сотрудничества (фонды, снижение расходов и т. д.) может способствовать запуску процесса МПП и его последующему успеху. Создание потенциала требует много времени и сил, но это чрезвычайно важная задача. Без потенциала управления комплексными процессами МПП, скорее всего, потерпит неудачу. Создание устойчивого потенциала затруднено короткими периодами финансирования.

50. *Ожидаемое сопротивление процессу МПП.* Такое сопротивление могут оказать влиятельные, привилегированные группы (военные, политические лидеры, группы пользователей ресурсов и т. д.) или наделенные властью незаинтересованные организации (отсутствие осознанной потребности, низкий уровень приоритета при наличии более актуальных проблем). В рамках процесса МПП следует выявлять и преодолевать проблемы, связанные с совпадением юрисдикций и борьбой за место под солнцем. Следует вновь обратить внимание на то, что МПП не является панацеей и не всегда сможет преодолеть такое сопротивление, что демонстрируют провалившиеся и неадекватные инициативы МПП, представленные в отчете.

51. *В случае возникновения конфликтов их следует разрешать с помощью посредников, а не подавлять.* Морское пространственное планирование в целом нейтрально: оно стремится предоставить и даже продвигать то, что является социально, экономически и экологически устойчивым. Однако в реальности МПП (так же как КРМПП, морские охраняемые участки и многие другие специальные инструменты пространственного регулирования) могут утратить нейтральность. В таких случаях МПП становится моделью определенной системы ценностей,

которая может быть сочтена обоснованной и представлять интересы большинства, но встретит сопротивление тех, кто придерживается иных ценностей. Такой конфликт следует разрешать с помощью посредников.

52. *Различное восприятие и аспекты, связанные с языком.* Пример: разделение на зоны по результатам МПП широко принято в Европе, но считается неудачной инициативой в других местах. Имели место случаи, когда одна или несколько групп пользователей отвергали МПП, но также имеются свидетельства того, что такое восприятие можно изменить с помощью открытых обсуждений того, чем является и чем не является МПП. В некоторых случаях пользователи не только поддержали, но и подгоняли процессы МПП. Таким образом, неправильное восприятие и языковые барьеры могут быть преодолены с помощью опосредованных обсуждений и процесса планирования, который должен быть максимально совместным, открытым и справедливым.

IV. ВЫВОДЫ

53. МПП является механизмом, поддерживающим регулирование экосистем, так как оно признает взаимосвязи между наземными, пресноводными и морскими экосистемами и учитывает человеческие цели и важные воздействия в этих системах. Всестороннее МПП как таковое может значительно улучшить регулирование, снизить уровень потерь услуг экосистемы, помочь решить или избежать конфликта, а также создать экономические структуры, которые по масштабу и эффективности соответствуют задачам соблюдения законодательства и регулирования. Занимающиеся планированием лица, стремящиеся к справедливому распределению выгод, являются свидетельством все более широкой и продолжительной поддержки МПП.

54. Одно и то же не годится для всех МПП; для того, чтобы в рамках МПП полностью реализовались все возможности, необходимо создавать потенциал для конкретного планирования и управления. Для объединения нисходящих и восходящих инициатив в системный подход необходимы многоуровневые процессы. Привлечение лидеров, создание общего понимания и рабочих групп ведет к расширению участия, софинансированию и улучшению регулирования.

55. Комплексные инициативы МПП являются относительно новыми, а потому большей частью неопробованными. В реализуемых в настоящее время инициативах внимание уделяется скорее планированию, чем реализации после планирования. Это контрастирует с более мелкими процессами МПП, например теми, которые служат основой для проектов КРМПП и морских охраняемых районов. Устойчивые процессы МПП учитывают возможность реализации, которая в свою очередь влияет на разработку морских пространственных планов.

56. Поддерживающая нормативно-правовая база для МПП и система управления, позволяющая осуществлять совместное и адаптивное регулирование, в рамках которого периодически пересматриваются цели и задачи, составляют важные компоненты успеха МПП. При подготовке МПП должны быть четко определены вопросы, подлежащие решению, а также возможные риски и расходы по реализации процесса. Разработка процессов совместного планирования является важным аспектом обеспечения законности и участия в МПП.

57. Для успеха МПП требуется не только нормативно-правовая база, но и хорошее управление (в данном случае «хорошее» означает «соответствующее социальному и политическому контексту и потенциалу»; понятие «управление» относится ко всем формам управления, а не только к действиям правительств).

58. Важным аспектом является определение и надлежащее управление устойчивыми финансовыми потоками в поддержку МПП. Скромные, но постоянные суммы поддержки, как,

например, доходы от оплаты услуг экосистемы или пользовательские взносы, предпочтительнее, так как большие гранты могут привести к зависимости.

59. Межправительственные организации, национальные и местные правительства должны поддерживать мероприятия по созданию достаточного потенциала и повышению общественной осведомленности, информирующие соответствующую аудиторию о выгоды МПП как одного из ключевых подходов к регулированию прибрежных зон и морского пространства на международном, национальном и местном уровнях, а также по ряду тем, включая:

a) укрепление управления, организационную и юридическую базу, способствующую включению МПП в существующие механизмы регулирования;

b) создание или расширение мониторинга, анализа данных и моделирования сценариев для продуктов и услуг экосистем в качестве основы для разработки МПП;

c) дополнительные оценки воздействий и внедрение мониторинга эффективности в существующие процессы МПП;

d) поощрение и содействие сотрудничеству многосторонних организаций, государственных, частных и общественных секторов, учебных и научных учреждений, коренных народов и местных сообществ в разработке и реализации МПП.
