

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
20 May 2003
Russian
Original: English

**Открытый процесс неофициальных консультаций
Организации Объединенных Наций по вопросам
Мирового океана и морского права
Четвертое совещание
2–6 июня 2003 года**

**Морская среда, морские ресурсы и устойчивое
использование: внедрение экосистемного подхода**

Представлено делегацией Норвегии

1. Экосистемный подход к управлению — последствия и трудности

1. Широко признается тот факт, что для сохранения морского биологического разнообразия и его самоценности необходим комплексный экосистемный подход к управлению.

2. Экосистемный подход представляет собой первичную основу действий в соответствии с Конвенцией 1992 года о биологическом разнообразии. На своем пятом совещании Конференция Сторон Конвенции одобрила описание экосистемного подхода и оперативные указания по его применению и рекомендовала применять принципы экосистемного подхода (решение V/6).

3. Конференция Сторон Конвенции описывает экосистемный подход как стратегию комплексного управления земельными, водными и живыми ресурсами, которая обеспечивает их сохранение и устойчивое использование на справедливой основе. Применение экосистемного подхода поможет обеспечить сбалансированное решение трех задач Конвенции. Основу этого подхода составляют применение соответствующей научной методологии, ориентированной на уровне биологической организации, что включает основные процессы, функции и взаимосвязи между организмами и окружающей их средой. Этот подход признает, что люди во всем их культурном многообразии являются неотъемлемой частью экосистем.

4. Международный совет по исследованию моря определил экосистемный подход как комплексное управление деятельностью человека на основе знаний о динамике экосистемы, имеющее целью обеспечить устойчивое использование связанных с этой экосистемой товаров и услуг и поддержание целостности экосистемы.

5. Концептуальные основы экосистемного подхода были согласованы на пятой Конференции стран Северного моря в 2002 году. Эти основы включают постановку политических и экологических целей, максимально эффективное использование имеющихся научных и технических знаний, научных консультаций, комплексной экспертной оценки, согласованного и комплексного мониторинга, привлечения всех заинтересованных сторон и механизмов контроля и обеспечения соблюдения.

6. В разделе IV Плана выполнения решений Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию содержится ссылка на решение V/6 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии и отмечается, что необходимы меры на всех уровнях в целях:

«поощрения внедрения к 2010 году экосистемного подхода, принимая во внимание Рейкьявickскую декларацию по ответственному рыболовству в морской экосистеме и решение V/6 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии;»

и

«оказание помощи развивающимся странам в деле координации политики и программ на региональном и субрегиональном уровнях, имеющих целью сохранение и рациональное использование рыбных ресурсов и осуществление планов комплексного управления прибрежными районами, в том числе посредством содействия устойчивому прибрежному и мелкомасштабному рыболовству и, где это уместно, развития соответствующей инфраструктуры».

7. В разделе IV также содержится призыв к поощрению «комплексного, междисциплинарного и многосекторального управления прибрежными районами и океанами» и рекомендуется укреплять «региональное сотрудничество и координацию между соответствующими региональными организациями и программами», включая региональные рыбохозяйственные организации. Конкретно ссылаясь на необходимые меры для поощрения устойчивого рыболовства, План выполнения подчеркивает важное значение разработки «различных подходов и инструментов, включая экосистемный подход»¹.

8. Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 57/141, 57/142 и 57/143 от 12 декабря 2002 года приветствовала и одобрила решения Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. С учетом сжатых сроков реализации поставленных целей мы должны сейчас в весьма срочном порядке решить ряд вопросов. Первым является вопрос о том, что означает экосистемный подход с точки зрения оперативной деятельности. Одним из важных этапов в этом контексте является определение институциональных потребностей в связи с внедрением этого подхода и возможных путей удовлетворения этих потребностей как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах.

9. Внедрение экосистемного подхода к управлению ресурсами океанов будет иметь последствия для управленческих институтов и может потребовать внесения изменений в правовую, научную и нормативную базу.

10. Одним из изменений в правовой базе может быть постановка перед механизмами управления многочисленных новых целей. Как управленческие цели, так и оперативные экологические цели должны ставиться на основе макси-

мально эффективного использования имеющихся научных и экспертных знаний. Новые виды знаний, касающиеся как ресурсов для немедленного использования, так и функционирования другой биоты и экосистем, необходимо учитывать при принятии управленческих решений. Также могут потребоваться и нормативные изменения.

11. На пятой Конференции стран Северного моря подчеркивалось важное значение в контексте реализации экосистемного подхода разработки согласованного и комплексного набора экологических качественных целей. Первый набор таких целей был разработан для Северного моря с использованием методологии, предусмотренной в Конвенции о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики 1992 года (Конвенция OSPAR).

12. Одним из институциональных последствий является то, что необходимо выработать процессы увязки многочисленных и подчас противоположных целей. Необходимы механизмы, которые улучшили бы сотрудничество между различными секторами и координацию проводимой ими политики. Эти механизмы должны быть открытыми и предусматривать участие самых различных заинтересованных сторон. Среди других институциональных последствий следует отметить то, что процесс принятия решений должен быть способен усваивать неоднозначную и сложную информацию и что нормативная база внедрения должна быть адаптивной.

13. Указанные институциональные последствия означают, что всем странам, как промышленным, так и развивающимся, придется в срочном порядке осваивать экосистемный подход.

14. Очевидна необходимость уточнения целей экосистемного управления исходя из признания принципа сохранения и устойчивого использования живых морских ресурсов, а также принципов, изложенных в решении V/6 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии.

15. Какая-либо единая формула внедрения экосистемного подхода отсутствует. Решения должны приниматься с учетом соответственно местных, национальных, региональных или глобальных условий.

2. База знаний для экосистемного подхода к управлению деятельностью человека

16. Экосистемный подход требует расширения круга функций и процессов, которые должны охватываться управленческими решениями. Как в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, так и в Соглашении Организации Объединенных Наций о сохранении трансграничных рыбных запасов 1995 года предусматривается, что меры в области сохранения и управления должны основываться на самых точных имеющихся научных данных. В соответствии со статьей 5 Соглашения Организации Объединенных Наций о сохранении трансграничных рыбных запасов 1995 года стороны должны также учитывать экосистемные соображения при принятии мер по сохранению и управлению в отношении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб. Цель учета экосистемных соображений при управлении рыболовством заключается в том, чтобы способствовать обеспечению долгосрочной продовольственной безопасности и развитию человечества и обеспечить эффективное сохранение и устойчивое использование экосистемы и ее

ресурсов. Кроме того, в Рейкьявической декларации по ответственному рыболовству в морской экосистеме было подтверждено, что:

«учет экосистемных соображений означает более эффективное сохранение экосистемы и ее устойчивое использование и более пристальное внимание к различным взаимодействиям, таким, как отношения «хищник — жертва», между различными запасами и видами живых морских ресурсов; кроме того, он также предполагает уяснение воздействия человеческой деятельности на экосистему, включая возможные структурные искажения, которые эта деятельность может вызывать в экосистеме»².

17. Для углубления нашего понимания морских процессов и экосистем необходимы дополнительные усилия по расширению международного научного сотрудничества и созданию благодаря такому сотрудничеству основы для достижения консенсуса по совместным управленческим решениям. Даже при более обширных познаниях наше понимание динамики морской экосистемы может быть ограниченным. Поэтому нам необходимо иметь возможность отслеживать происходящие в экосистеме явления и перемены. Это может быть обеспечено путем согласования набора показателей, отражающих здоровье экосистемы, без претензий на учет всех деталей и отражение всех возможных вариантов. На различных форумах ведется работа по определению таких показателей, однако даже при нынешней правовой базе и уровне знаний экосистемный подход уже может быть внедрен.

3. Внедрение экосистемного подхода

18. Для внедрения экосистемного подхода к управлению необходимы изменения по двум основным направлениям. Во-первых, мы должны обеспечить вклад пользователей как в постановку целей, так и в определение, оценку и согласование базы знаний для принятия управленческих решений. Во-вторых, в основе такого внедрения должен лежать адаптивный подход. Это учитывалось в решении V/6, где отмечается, что:

«экосистемный подход требует гибкого адаптивного управления, учитывающего как комплексную и динамичную природу экосистем, так и отсутствие полного понимания механизмов их функционирования. Процессы в экосистемах зачастую носят нелинейный характер, а их результаты нередко бывают отсроченными, в результате чего отсутствие строгих закономерностей может создавать определенную неясность или приводить к неожиданным результатам. Управление должно быть достаточно гибким, чтобы вовремя реагировать на возникающие затруднения и использовать в своей тактике элементы «обучения в процессе работы» или обратной связи с научно-исследовательскими работниками. Принятие мер может быть необходимо даже в том случае, когда некоторые причинно-следственные связи еще не полностью научно установлены».

19. Норвегия в настоящее время находится на начальном этапе внедрения экосистемного подхода к управлению деятельностью человека в Баренцевом море. Ведется сбор и анализ научных данных об экосистеме и о последствиях деятельности человека. На этой основе будет выработан комплексный план рационального использования норвежской части Баренцева моря.

20. Кроме того, вопросы внедрения экосистемного подхода в настоящее время обсуждаются в рамках Конвенции ОСПАР.

21. Упор на процесс также является основой для технических руководящих указаний в отношении экосистемного подхода к рыболовству, работу над которыми в настоящее время завершает Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. В этих руководящих принципах признается отсутствие опыта внедрения, и они призваны дать толчок процессу обучения на основе передовой практики, предложив не универсальное решение, а лишь некоторые методы, подходы и механизмы контроля.

4. Развивающиеся страны и внедрение экосистемного подхода

22. Разработка и внедрение экосистемного подхода ставят перед всеми странами и международным сообществом определенные задачи. Однако самая трудная задача стоит перед развивающимися странами, в которых экосистемное управление должно во многих случаях внедряться правительством и институтами гражданского общества, имеющими ограниченные возможности с точки зрения финансов и организационных и людских ресурсов. В то же самое время рыболовство является важным видом экономической деятельности с точки зрения обеспечения продовольствия и дохода. Ограниченные институциональные возможности могут создать краткосрочные трудности для управленческих систем, а также проблемы на более длительную перспективу с точки зрения необходимости обеспечить основу для устойчивого получения средств к существованию.

23. В этих условиях остается мало места для экспериментов и правительствам или местным общинам может быть трудно оценить то, как международные программы действий, закрепленные в Конвенции о биологическом разнообразии и Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию, отражают потребности в местном контексте.

24. Весьма важно найти такие решения, которые давали бы возможность внедрить экосистемный подход с учетом конкретных местных условий и возможностей.

25. Сделанные выше выводы подсказывают развивающимся странам следующий путь. В частности, им необходимо установить цели, которые поощряли бы как сохранение, так и устойчивое использование на основе принципа устойчивого развития, поскольку эти страны могут оказаться не в состоянии позволить себе роскошь игнорировать утилитарный аспект морских экосистем. Как развивающиеся, так и промышленно развитые страны должны согласиться с тем, что управленческие решения могут также основываться на неполной предсказуемости. Это открывает путь для более широкого участия и для подходов к поиску таких знаний, которые могут быть лучше адаптированы к условиям развивающихся стран, знаний, получение которых может оказаться менее дорогостоящим и может предусматривать использование и обобщение как знаний, накопленных в результате исследований, так и местных знаний. Во многих случаях развивающиеся страны могут оказаться по сравнению с промышленно развитыми странами более приспособленными к реализации адаптивного, познавательного подхода к управлению, поскольку для них это было единственным доступным до сих пор вариантом действий в ситуации, когда имеющиеся ресурсы были весьма ограничены.

26. Однако разработка и внедрение экосистемного подхода к управлению бюджетом для развивающихся стран все же серьезной проблемой. Решение состоит не в том, чтобы ждать другими накопленного опыта, а в том, чтобы искать конкретные решения, приемлемые в местном контексте. Необходимо предусмотреть взаимосвязку двух видов.

27. Первый связан с целями: глобальные программы должны быть увязаны с местными потребностями. Цели в области управления являются выбором, который делает общество. Какие интересы местных общин учитываются в контексте экосистемных соображений, и как они могут быть удовлетворены в рамках местных (национальных и общинных) возможностей и как сделать так, чтобы от этого выгадала местная община?

28. Другой вид увязки касается знаний и внедрения: одновременно с созданием институциональных механизмов внедрения через адаптивную основу необходимо расширять знания о функционировании экосистемы. Задача в этой связи состоит в том, чтобы выявить те знания, которые актуальны как с точки зрения нынешних потребностей, так и будущего устойчивого использования и полезны для местных управленческих институтов. Какие показатели здоровья экосистемы и устойчивого использования могут отслеживаться с помощью местного потенциала и могут быть приняты заинтересованными сторонами в качестве обособленного ориентира при принятии решения? Каковы возможные пути формирования управленческих институтов, которые могут научиться использовать эти показатели для удовлетворения текущих потребностей без ущерба для долгосрочной устойчивости?

29. Эти задачи весьма важны, и развивающимся странам необходима международная помощь, с тем чтобы они могли учесть эти взаимосвязи при разработке и внедрении экосистемного подхода к управлению. Число предложений по подходам на общем уровне продолжает расти. Пришло время сделать следующий шаг. Мы должны сформировать местные управленческие институты исходя из сбалансированных целей, которые актуальны на местном уровне и основываются на знаниях, актуальных в местном контексте, и, тем самым, поддерживают адаптивную систему управления.

30. Этого можно добиться через оказание помощи по внедрению экосистемного управления в конкретных случаях и сбор информации и распространение опыта среди других стран и районов. Отобранные случаи должны отражать различные виды давления, которое испытывают развивающиеся страны, решая вопросы управления деятельностью человека, и различные ситуации, в которых придется выработать процедуры внедрения экосистемного подхода. В одних ситуациях местное давление на прибрежные экосистемы растет по мере совершенствования методов рыболовства, расширения его масштабов и развития аквакультур, или когда экосистема используется для других целей, таких, как туризм и развитие инфраструктуры. Также важно накапливать опыт действий в ситуациях, когда имеет место более масштабное давление, такое, которое оказывают рыболовецкие флотилии дальнего лова. В этом случае ответствен-

ность за обеспечение устойчивого уровня добычи лежит в принципе на прибрежных государствах, однако они могут не располагать достаточным институциональным потенциалом для обеспечения устойчивости. В этих случаях нам необходимо создавать механизмы совместного несения ответственности и обеспечения подотчетности в вопросах устойчивого использования.

Примечания

¹ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.П.А.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение, пункты 30 и 32.

² E/CN.17/2002/PC.2/3, приложение, шестнадцатый пункт преамбулы.