



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 May 2017
Russian
Original: English

Конференция Организации Объединенных Наций по содействию достижению цели 14 в области устойчивого развития «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития»

Нью-Йорк, 5–9 июня 2017 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

Партнерские диалоги

Использование, защита, сохранение и восстановление морских и прибрежных экосистем

Концептуальный документ, подготовленный секретариатом

I. Введение

1. Настоящий концептуальный документ для партнерского диалога по теме «Использование, защита, сохранение и восстановление морских и прибрежных экосистем», подготовленный в соответствии с резолюцией 70/303 Генеральной Ассамблеи, относится к задачам 14.2 и 14.5 целей в области устойчивого развития. В основу документа положены материалы, полученные от государств-членов, межправительственных организаций, системы Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон¹.

2. Морские и прибрежные экосистемы, которые включают природное достояние (например, морские живые ресурсы), а также различные важные местообитания и элементы ландшафта (например, мангровые заросли, коралловые рифы, поля морских водорослей, прибрежные приливные болота, подводные горы, гидротермальные источники и холодноводные кораллы), имеют принципиальное значение для человеческого благополучия и устойчивого развития. Для людей они служат источником пищи, воды, лекарств, строительных материалов и энергии, транспортной магистралью; являются средством стабилизации береговой линии, защиты прибрежной полосы, предотвращения эрозии, регулирования климата, производства кислорода и поддержания биоразнообра-

* A/CONF.230/1.

¹ Из-за ограничения на листаж не все материалы включены целиком, но с ними можно ознакомиться по адресу: <https://oceanconference.un.org/documents>.



зия; выполняют рекреационную, эстетическую, культурную, религиозную и духовную функции. Морские и прибрежные экосистемы действуют как поглотители углерода, ежегодно впитывая примерно четверть общего годового объема антропогенных выбросов двуокиси углерода². Они служат неперменной основой жизненного уклада многих прибрежных сообществ, особенно из числа ресурсозависимого населения развивающихся странах. Экосистемные услуги, предоставляемые морскими и прибрежными экосистемами, имеют существенную экономическую ценность, которая составляет, по данным исследований, порядка нескольких триллионов долларов США в год³.

II. Состояние и динамика

3. Морские и прибрежные экосистемы всё сильнее испытывают на себе последствия человеческой деятельности на море и на суше, которая подвергает их угрозе, влечет за собой их упадок и приводит их к уничтожению. Основные негативные последствия для экосистем связаны с изменением климата⁴, истощительной добычей морских ресурсов⁵, физическим изменением и разрушением морских и прибрежных местообитаний и ландшафтов, а также загрязнением моря⁶, причем действие этих факторов становится кумулятивным. Следует ожидать, что если не принять контрмер, то такие последствия будут усугубляться, тем более в условиях прогнозируемого роста численности населения мира (до 9,7 миллиарда человек к 2050 году)⁷. По оценкам, уже сегодня около 30 процентов рыбных запасов вылавливается на биологически неустойчивом уровне, т. е. подвергается перелову⁸. Эксплуатация морских млекопитающих плюс то обстоятельство, что они случайно попадают в рыболовные снасти, запутываются в них или сталкиваются с судами, привели за последние несколько столетий к вымиранию отдельных их видов. Кроме того, многие популяции сократились настолько, что едва выживают и перестали играть значимую роль в экосистеме. Есть крупные морские экосистемы, которые уже деградировали или используются хищнически. С 1980 года утрачено от 20 до 35 процентов мангровых зарослей. На протяжении последних 100 лет, а особенно их второй половины, коралловые рифы во всем мире пребывали в состоянии непрерывного упадка. По данным исследований, примерно 19 процентов коралловых рифов в мире серьезно повреждены и в ближайшей перспективе вряд ли восстановятся, более чем 60 процентам из них угрожает непосредственная опасность, а к 2050 году все коралловые рифы могут оказаться на грани практического исчезновения. В некоторых сценариях изменения климата прогнозируется, что под воздействием (положительным либо отрицательным) может оказаться до 60 процентов нынешней биомассы в океане, а это приведет к рас-

² United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The First Global Integrated Marine Assessment: World Ocean Assessment I* (Cambridge, Cambridge University Press, 2017).

³ Ibid.

⁴ См. также концептуальный документ о минимизации и ликвидации последствий закисления океана.

⁵ См. также концептуальный документ об обеспечении устойчивого рыболовства.

⁶ См. также концептуальный документ о решении проблемы загрязнения морской среды.

⁷ См. Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects: The 2015 Revision — Key Findings and Advance Tables* (ESA/P/WP.241).

⁸ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, *Состояние мирового рыболовства и аквакультуры, 2016: вклад в обеспечение всеобщей продовольственной безопасности и питания* (Рим, 2016).

стройству многих существующих экосистемных услуг⁹. Что касается воздействия на людей, то оно проявляется, например, в следующем: повышение уязвимости местных сообществ перед экстремальными погодными явлениями из-за расшатанности природных защитных барьеров и поврежденности или разрушенности населенных пунктов и инфраструктуры; вынужденное перемещение местных сообществ, например из-за уменьшения промысловых возможностей; усиление необеспеченности продовольствием и снижение наличия пресной воды; сокращение средств к существованию и мест для трудоустройства.

4. Морские и прибрежные экосистемы предоставляют важные экономические, социокультурные и экологические блага, и поэтому крайне важно обеспечивать их рациональное использование, защиту, сохранение и восстановление. При этом восстановление и охрана здоровья океанов и побережий способствует повышению сопротивляемости как природных, так и антропогенных систем к изменению климата и их способности адаптироваться к другим угрозам.

5. Поскольку отдельные стресс-факторы взаимодействуют между собой, для обеспечения здоровья и жизнестойкости океанов будет недостаточно регулировать каждый вид деятельности, сказывающийся на морских экосистемах, изолированно. Необходимо принимать во внимание совокупное воздействие.

6. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву задает правовую базу, с опорой на которую должна осуществляться вся деятельность в Мировом океане, в том числе ради сохранения морских живых ресурсов, продуманного управления ими, поддержания морского биологического разнообразия, а также защиты и сохранения морской среды.

7. Осуществляется ряд начинаний по выявлению и описанию морских районов, нуждающихся в сохранении, хотя критерии такого выявления разнятся. Одним из примеров является глобальный процесс содействия описанию экологически или биологически значимых морских районов по линии региональных семинаров, проводимых под эгидой Конвенции о биологическом разнообразии. К настоящему моменту этими региональными семинарами охвачено более 70 процентов Мирового океана и описано более 200 районов, отвечающих научным критериям для экологически или биологически значимых морских районов. В числе других начинаний — усилия Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций по выявлению уязвимых морских экосистем и усилия Международной морской организации по выявлению особо уязвимых морских районов. Можно было бы подробнее изучить вопрос о возможном пересечении этих разных начинаний между собой и об их взаимном согласовании.

8. Для рационального использования, защиты, сохранения и восстановления морских экосистем могут применяться различные зонально привязанные меры и инструменты хозяйствования, например внедрение экосистемных подходов, морское пространственное планирование, комплексное управление прибрежной зоной и создание охраняемых морских районов (ОМР), в том числе их репрезентативных сетей, в соответствии с международным правом и на основе наиболее достоверной имеющейся научной информации. Основная цель этих мер заключается в том, чтобы рационально использовать, защищать, сохранять и восстанавливать прибрежные и морские районы и ресурсы, включая подводное культурное наследие, поддерживая при этом экономически значимую деятельность и добываясь солидной социальной отдачи.

⁹ *The First Global Integrated Marine Assessment.*

9. Зонально привязанные меры включаются в национальные планы и стратегии развития и упоминаются в различных документах глобального, регионального и национального уровней¹⁰. Многие инициативы предусматривают комплексное, кросс-секторальное использование целого ряда управленческих инструментов, включая зонально привязанные инструменты хозяйствования, оценки экологического воздействия, регулирование взаимодействий между сушей и морем, планирование и обустройство водоразделов и водосборных бассейнов, продуманное распоряжение ресурсами, лимитации орудий лова, стимулирование более чистых производств и экологически безопасных технологий, а также предупреждение загрязнения и борьбу с ним.

10. Государства не только заметили необходимость применять осторожный подход при регулировании деятельности, сказывающейся на морской среде, но и уже давно признали важность экосистемных подходов как основы для продуманного управления морской средой и ее ресурсами. Какого-то единого экосистемного подхода не существует, а главная общая отличительная черта заключается в учете всей человеческой деятельности, влияющей на функционирование экосистем, для поддержания, а при необходимости — и восстановления здоровья экосистем с тем, чтобы они оставались источником товаров и экологических услуг, обеспечивали социально-экономические блага в интересах продовольственной безопасности и позволяли сохранять жизненный уклад людей. На национальном уровне некоторые государства применяют экосистемно привязанный подход к управлению рыболовством. На региональном уровне экосистемные подходы находят также разнообразное (с учетом конкретной специфики) применение в рамках конвенций и планов действий по региональным морям, региональных органов по рыболовству и проектов, посвященных крупным морским экосистемам. Экосистемные подходы способны помогать применению разных других инструментов хозяйствования, в том числе морского пространственного планирования, позволяя налаживать рамки для кросс-секторального сотрудничества и координации национальных и международных мер. Экосистемные подходы во многом уже интегрированы и/или интегрируются в усилия, предпринимаемые в настоящее время на национальном, региональном и глобальном уровнях в том, что касается морских ресурсов и экосистемных услуг и управления ими.

11. На национальном и региональном уровнях комплексное управление прибрежной зоной сформировалось в результате практической необходимости планировать и регулировать различные виды экономической деятельности, осуществляемые в прибрежных районах, регулировать человеческое поведение, координировать установочные и управленческие действия, а также интегрировать использование прибрежных вод в планирование землепользования. Комплексное управление прибрежной зоной считается одним из инструментов, позволяющих применять экосистемный подход к прибрежным районам.

12. Еще одним важным инструментом, позволяющим применять экосистемные подходы, является морское пространственное планирование, которое предполагает публичный процесс анализа и пространственного и временного распределения человеческой деятельности в морских районах для достижения экологических, экономических и социальных целей, конкретизированных в ходе политических процессов. За последние 10 лет морское пространственное планирование превратилось из концепции в практический подход, и сейчас

¹⁰ См. также концептуальный документ об улучшении работы по сохранению и рациональному использованию океанов и их ресурсов путем соблюдения норм международного права, закрепленных в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву.

комплексные морские пространственные планы реализуются в примерно 20 странах. Ожидается, что морское пространственное планирование будет становиться всё более важным инструментом в странах и регионах.

13. Одним из мейнстримных инструментов сохранения морского биоразнообразия стали ОМР, появлению которых способствует несколько глобальных и региональных документов, включая Конвенцию о биологическом разнообразии, итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим», и ряд конвенций и планов действий по региональным морям, а также региональных рыбохозяйственных конвенций. ОМР позволяют выполнять широкий круг задач, включая защиту местообитаний и биологических видов, решение рыбохозяйственных задач, поддержание жизненного уклада и продовольственной безопасности, неистощительное природопользование, достижение культурных целей, просветительную и разъяснительную работу с населением, а также применение осторожного и экосистемного подходов. ОМР также удавалось играть свою роль в том, чтобы местные сообщества активнее распоряжались морскими ресурсами в районах своего проживания. ОМР могут служить эффективным инструментом смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним и повышения жизнестойкости социальных и экологических экосистем. Создание того или иного ОМР может означать запрещение в нем любой деятельности или же запрещение определенного рода деятельности либо ее ограничение, например в виде объявления отдельных сезонов или участков закрытыми, лимитации орудий лова, а также введения промысловых квот и специальных лицензий или разрешений. Наряду с ОМР, которые создаются государством и зачастую находятся либо полностью, либо частично в государственном ведении, важной составляющей общих усилий по сохранению морской среды становятся заповедные зоны, находящиеся в ведении коренного и местного населения, и частные охраняемые районы. В настоящее время насчитывается 14 688 ОМР, занимающих почти 15 миллионов квадратных километров, или 4,12 процента площади Мирового океана (в 2014 году этот показатель составлял 3,4 процента). Лишь 1 процент этих районов относится к морским заповедникам, в которых добыча ресурсов запрещена и которые обеспечивают более высокую степень защиты и дают больше преимуществ¹¹. Хотя за последнее десятилетие площадь ОМР значительно увеличилась, их географическое распределение является очень неравномерным: большая часть площади акваторий, объявленных ОМР, приходится на небольшую группу стран. Существенная доля ОМР находится в водах Австралии, Соединенных Штатов Америки и Европы, включая заморские территории. Необходимо заметно ускорить темпы создания таких районов в Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне, Южной и Восточной Азии и малых островных государствах, где прибрежная экономика, жизненный уклад населения и продовольственная безопасность сильнее зависят от здоровья и работоспособности морских экосистем. Недостаточно представлены и полярные области. В свете научных исследований, указывающих на природоохранные преимущества от создания более крупных ОМР, появилась тенденция к повышению размера таких районов.

14. Осуществляются также мероприятия по сохранению подводного культурного наследия и морских районов, имеющих выдающуюся общемировую ценность. Список всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры включает в настоящее время 49 мест,

¹¹ United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre and International Union for Conservation of Nature, *Protected Planet Report 2016: How Protected Areas Contribute to Achieving Global Targets for Biodiversity* (Cambridge, United Kingdom, 2016).

расположенных в океанских акваториях 37 стран и отмечающихся уникальностью морского биоразнообразия, неповторимостью экосистемы, уникальностью геологических процессов или необычайной красотой. На морские объекты всемирного наследия приходится около 10 процентов площади всех существующих ОМР¹².

15. В последние годы международное сообщество стало всё больше осознавать, какой спектр услуг предоставляется морскими экосистемами и насколько богатым является биоразнообразие пелагических и бентических экосистем, расположенных за пределами национальной юрисдикции, т. е. в открытом море и международном районе морского дна. Зонально привязанные инструменты хозяйствования, в том числе ОМР, и оценки экологического воздействия фигурируют в числе вопросов, которые рассматриваются подготовительным комитетом, учрежденным резолюцией 69/292 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «Разработка на базе Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву международного юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции».

16. Многими ооновскими организациями на текущей основе осуществляются мероприятия, призванные содействовать использованию, защите, сохранению и восстановлению прибрежных и морских экосистем. К числу таких мероприятий относятся применение зонально привязанных и научно обоснованных практических инструментов хозяйствования; принятие установочных ориентиров и наращивание возможностей, позволяющих осуществлять руководство и управление с учетом интересов экосистемы; развитие у государств-членов способности осваивать навык адаптации к изменению климата и приготовления к опасностям, могущим возникать в прибрежных районах; использование систем слежения за определенными погодно-климатическими явлениями (например, Эль-Ниньо), которые могут затрагивать экосистемы в глобальном масштабе; разработка руководств, учебных материалов и инструментов; выявление видового биоразнообразия на национальном, региональном и глобальном уровнях; создание базы данных, в которую заносятся сведения о соответствующих хозяйственных мерах по защите уязвимых видов и экосистем; изучение последствий изменения климата и загрязнения морской среды для экосистем; разработка экологических норм для смягчения последствий разработки глубоководных участков морского дна и многих других видов деятельности.

17. Предпринимаются также усилия по повышению эффективности ОМР и справедливому распределению связанных с ними издержек и выгод между соответствующими заинтересованными сторонами; созданию региональных сетей и информационно-обменных порталов для наращивания потенциала и обмена опытом; организации учебных курсов по зонально привязанным инструментам хозяйствования; непрерывному отслеживанию прогресса, достигаемого в части сохранения прибрежных и морских районов, включая глобальный охват ОМР; реализации различных программ, в том числе программ налаживания сотрудничества в деле неистощительного использования морских экосистем, а также предотвращения утраты прибрежных местообитаний и их упадка; поощрению неистощительного рыбного промысла; предотвращению, сохранению под контролем и преодолению проблем, порождаемых инвазивными видами-вселенцами; укреплению взаимосвязи между наукой и политикой; регулированию взаимодействий между человеком и биоразнообразием; учету би-

¹² United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The Future of the World Heritage Convention for Marine Conservation: Celebrating 10 Years of the World Heritage Marine Programme* (Paris, 2016).

образнообразия и экосистемных услуг при планировании развития и финансов. Наконец, предпринимались значительные усилия, призванные содействовать ходу реализации Айтинских задач в области биоразнообразия в морских и прибрежных районах, которые перекликаются и очень плотно соприкасаются с некоторыми из задач, сопровождающих цель 14 и другие цели в области устойчивого развития¹³.

III. Вызовы и возможности

18. Один из основных вызовов, стоящим на пути устойчивого использования морского биоразнообразия, заключается в том, что очагам биоразнообразия свойственно притягивать человеческую активность и становиться очагами социально-экономической деятельности. Поэтому районы с богатым биоразнообразием зачастую характеризуются несоразмерно большим количеством портов и объектов прибрежной инфраструктуры и несоразмерной интенсивностью использования прибрежных угодий, в том числе ведением рыболовства и иной деятельности. Например, в мире насчитывается 66 крупных морских экосистем; они являются наиболее продуктивными регионами и одновременно с этим испытывают на себе наибольшую нагрузку. Экологически заданные границы крупных морских экосистем обычно не укладываются в границы юридические и охватывают морские зоны двух и более стран, что способствует международному сотрудничеству между странами, однако порождает большие сложности с управлением.

19. Несмотря на широкое применение таких инструментов, как ОМР и комплексное управление прибрежной зоной, и на локальные примеры успешных достижений, в условиях усиливающейся нагрузки на прибрежные районы упадок биоразнообразия в них продолжается. Добиться успешного комплексного управления прибрежной зоной по-прежнему непросто. В числе причин этого называли, в частности, коллизию разных юрисдикций, взаимную противоречивость принимаемых решений, нестыковку различных мероприятий и пользователей между собой и неадекватность управления.

20. Кроме того, многие районы, которые охраняются или намечаются к охране с помощью зонально привязанных инструментов хозяйствования, находятся на удалении от тех мест, где осуществляется коммерческая деятельность, или же могут не обеспечивать надлежащей защиты биологических организмов, сообществ и местообитаний, подвергающихся наибольшей угрозе. Может происходить и так, что потенциал ОМР не удается полностью раскрыть вследствие таких факторов, как незаконный промысел, наличие правил, де-юре допускающих губительные промысловые методы, или перемещение животных за пределы ОМР, поскольку эти районы не охватывают их местообитание целиком или имеют недостаточные размеры. Эффективное управление ОМР остается одной из главнейших проблем. Сюда добавляется и сохраняющееся отсутствие согласованной или стандартизированной методики отслеживания того, насколько справедливым является регламентационный режим ОМР. ОМР нередко не учитываются в более общих параметрах, задающих ориентиры для управления и руководства, а слабая соединенность ОМР между собой не идет на пользу экосистемным процессам, функциям и продуктивности. Требуются дальнейшее изучение социально-экономических издержек и выгод, создаваемых ОМР, и

¹³ Например, задачи 10, 11, 12, 14 и 15 Айтинских задач в области биоразнообразия.

учет необходимости того, чтобы приносимые их созданием социальные и экономические преимущества распределялись справедливее¹⁴.

21. Разработку и внедрение зонально привязанных инструментов хозяйствования можно было бы в максимально возможной степени сочетать с другими подходящими природоохранными и хозяйственными мерами, учитывая при этом социально-экономические аспекты и необходимость избегать негативного воздействия на другие области. Необходимо проводить исследования, позволяющие выяснить, при каких обстоятельствах подходящим инструментом являются ОМР, а при каких нужны другие хозяйственные меры или сочетание таких мер.

22. Есть повод активнее интегрировать зонально привязанные меры в национальные стратегии, посвященные устойчивому развитию. В этой связи необходимо совершенствовать и лучше применять подходящие инструменты и подходы в сфере планирования, чтобы экосистемные подходы стали органической частью национальных стратегий. Есть повод и для того, чтобы учитывать в зонально привязанных планах хозяйствования и мероприятиях по их мониторингу проблему изменения климата. Неотъемлемым элементом комплексного управления прибрежными районами могло бы стать снижение риска бедствий и управление этим риском. Существенными элементами систем раннего предупреждения, призванных защищать прибрежные регионы и их население, являются надежные сети для долгосрочных наблюдений.

23. Крайне важно, чтобы все сектора, будь то морские или наземные, сообща занимались изучением и преодолением разнообразных последствий, которыми разные виды человеческой деятельности оборачиваются для функционирования экосистем, принимая при этом во внимание весь спектр благ, товаров и услуг, которые могут обеспечиваться различными видами использования прибрежных и морских экосистем. Дальнейшее применение зонально привязанных мер хозяйствования способно привести к укреплению кросс-секторального сотрудничества и налаживанию синергизма в выполнении задач, сопровождающих цель 14 и другие цели в области устойчивого развития. Более систематический обмен знаниями и наработками может помочь преодолению сложностей с координацией. Облегчению и стимулированию сотрудничества могут также содействовать диалог на глобальном уровне и обмен опытом между регионами. Хорошим примером является сотрудничество между некоторыми организациями по региональным морям и региональными рыбохозяйственными организациями и договоренностями, которое доказало свою полезность в продвижении экосистемных подходов.

24. Для поддержки зонально привязанных инструментов хозяйствования нужны эффективные меры по обеспечению их обязательного применения, включая как меры традиционного характера и низового уровня, так и новые технологии, в том числе спутниковые. Эффективность таких мер можно повысить путем заключения общенациональных и локальных соглашений с соответствующими учреждениями и заинтересованными сторонами, обеспечения взаимодополняемости функций, а также обмена опытом и потенциалом. Необходимо создавать институциональные механизмы, обеспечивающие и усиливающие наблюдение, мониторинг и эффективный контроль, а также соблюдение установленных правил.

¹⁴ См. концептуальный документ о повышении экономической привлекательности хозяйственной деятельности для малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран и обеспечении мелким хозяйствам, занимающимся кустарным рыбным промыслом, доступа к морским ресурсам и рынкам.

Участие заинтересованных сторон

25. Заинтересованные стороны, в особенности местные сообщества, зачастую недостаточно привлекаются к разработке, подбору и использованию зонально привязанных мер на транспарентной, справедливой и равноправной основе, несмотря на признаваемую необходимость учитывать традиционные знания и знания коренных народов. Когда внедрение зонально привязанных мер хозяйствования приводит к тому, что местное население лишается доступа к привычным ресурсам, нередко возникает нехватка возможностей для организации альтернативного жизненного уклада или нехватка финансовых стимулов. Недостает инструментов для справедливого распределения социальных и экономических выгод от зонально привязанных мер хозяйствования.

26. Зонально привязанные инструменты хозяйствования должны обеспечивать баланс между экономическим развитием, социальными нуждами и охраной окружающей среды, равно как и учет культурных аспектов. Продуманное распоряжение морскими и прибрежными экосистемами требует причастности как государственных, так и частных субъектов и постоянной вовлеченности прибрежных сообществ. Следует понимать и учитывать краткосрочные издержки и последствия принимаемых мер для местных сообществ и других заинтересованных сторон. Местные сообщества (чьи интересы следует непременно учитывать в общенациональной повестке дня в сфере развития) должны получать реальную возможность перестроить свой жизненный уклад. Должны действовать четкие законодательные и установочные рамки, содействующие самоорганизации населения и предусматривающие его всестороннее участие в распоряжении морскими ресурсами в качестве хозяина.

27. В деле устойчивого использования морских и прибрежных ресурсов и управления ими очень важно применять гендерный аспект в знак признания той важной роли, которую женщины зачастую играют в мелком рыболовстве¹⁵ и аквакультуре, да и вообще в стоимостной цепочке от улова и добычи до потребления и сбыта.

Государственное управление

28. Вообще говоря, государственное управление в интересах рационального использования, защиты, сохранения и восстановления морских экосистем демонстрирует слабые стороны на всех уровнях. Нередко ощущается пробел в деле налаживания кросс-секторального сотрудничества и управления посредством введения зонально привязанных мер хозяйствования. В частности, наблюдалась такая проблема, как нескоординированность между секторами рыболовства и аквакультуры, с одной стороны, и секторами биоразнообразия и природоохраны, с другой. Она может усугубляться из-за неэффективного управления в соответствующих секторах, в том числе неадекватной стыкуемости политики с законодательством, плохого соблюдения действующих правил, слабости институтов и недостаточного участия гражданского общества. Частое явление — недостаточность институционального потенциала и межведомственного сотрудничества (между секторами и между государственными учреждениями) в отношении различных зонально привязанных мер, которая влечет за собой пробелы в знаниях и данных, слабость обмена информацией и дублирование управленческих усилий. При этом нередко отсутствуют крепкие и скоординированно действующие государственные органы, которые разрабатывали бы меры по комплексному управлению прибрежными и морскими районами и их комплексному планированию; кроме того, ощущается потребность в эффек-

¹⁵ Там же.

тивном национальном законодательстве, административных и технических рамках и адекватных технических, финансовых и кадровых возможностях.

29. Есть повод укрепить государственное управление на всех уровнях. При осуществлении такого управления необходимо одновременно учитывать интересы разных секторов и видов природопользования, а также жизненные уклады людей и другие социальные аспекты, связанные с этой деятельностью. Это подразумевает, в частности, предотвращение и утилизацию отходов (в особенности сточных вод), образующихся в результате различной деятельности на суше, в том числе сельскохозяйственной и промышленной деятельности; преодоление последствий, к которым приводят изменение типа землепользования и урбанизация; устойчивое управление рыболовством¹⁶; регулирование конкурирующих между собой интересов и способов использования прибрежных экосистем; учет вообще всех аспектов распоряжения прибрежными и морскими экосистемами.

30. Государственное управление можно улучшить путем повышения прозрачности, подотчетности, участия, координации, легитимности и адаптируемости, а большей справедливости и равенства можно добиться путем создания способов, которые позволяют распределять на местном уровне выгоды, принимаемые принятием природоохранных мер, и особенно такого способа, как поддержка развития местной экономики и туризма¹⁷, осуществления программ по наращиванию местного потенциала и трудоустройства местного населения.

31. Между различными национальными министерствами и ведомствами должны заключаться соглашения, способствующие их синергизму и/или уточняющие общие для них обязанности. Необходимо интегрировать стратегии, выстраивать институциональные мосты и уточнять рамочные установки в сфере государственного управления, касающиеся политики в отношении конкретных секторов и в отношении зонально привязанных мер на национальном уровне. Осуществление межсекторальной политики и отыскание компромиссных решений позволят добиваться взаимной пользы и находить экономичные способы достижения рационального использования, защиты, сохранения и восстановления морских и прибрежных экосистем. Они также помогут выявлять возможности для совместного финансирования с привлечением широкого круга источников.

Знания и данные

32. Продуманное управление экосистемами предполагает сбалансированность неистощительного использования систем и сохранения биоразнообразия, однако зачастую создается впечатление отсутствия какого-то четкого процесса, направленного на устранение различных пробелов в знаниях и снабжение управленцев дельными рекомендациями¹⁸. Необходимо глубже понять экосистемные процессы и функции, равно как и их влияние на сохранение и восстановление экосистем, экологические пределы, переломные точки, социоэкологическую выносливость и экосистемные услуги. Недостает также знаний о живых организмах и о биоразнообразии морских ресурсов. Ограниченность науч-

¹⁶ См. также концептуальный документ об обеспечении устойчивого рыболовства.

¹⁷ См. концептуальный документ о повышении экономической привлекательности хозяйственной деятельности для малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран и обеспечении мелким хозяйствам, занимающимся кустарным рыбным промыслом, доступа к морским ресурсам и рынкам.

¹⁸ См. также концептуальный документ об увеличении объема научных знаний, расширении научных исследований и обеспечении передачи морских технологий.

ных знаний о районах за пределами национальной юрисдикции означает невозможность предсказать степень воздействия на экосистемы и биоразнообразие в этих районах, предельные значения их продуктивности и время, уходящее на их восстановление. Существенная нехватка знаний ощущается и в отношении многих аспектов комплексного управления прибрежными районами. Слабым является научное понимание того, насколько эффективны уже введенные меры зонального характера, в частности каковы приносимые ими социально-экономические выгоды. Серьезными вызовами оборачиваются, особенно для развивающихся стран, сложность получения достаточного объема достоверных научных данных и информации и высокая стоимость проведения морских научных исследований.

33. Оценки¹⁹ и исследования, посвященные морским и прибрежным экосистемам и тем экосистемным услугам, которые они предоставляют, следует продолжать и расширять, ориентируя их, в частности, на выяснение социально-экономических аспектов и возможного будущего воздействия на экосистемы и их восприимчивости к нему. Вычисление изменений в морских экосистемах признано имеющим принципиальное значение для выработки в дальнейшем продуманной хозяйственной политики. В частности, надлежащая оцененность природного достояния позволяет позаботиться о том, чтобы всякая деятельность по его эксплуатации, будь то прямой или косвенной, предусматривала вклад в его поддержание. Следует содействовать сбору данных, доступу к ним и обмену ими, в том числе с помощью наблюдательных сетей и инвентаризации получаемых ими результатов. Следует активнее использовать традиционные и экологические знания, которыми обладают местные сообщества, поскольку системы знаний коренных народов и традиционных знаний и коллективные действия сообществ коренных народов и местного населения могут дополнять научные знания, привлекаемые как опора для эффективной практической деятельности. Необходимо устанавливать четкие и измеримые цели, позволяющие оценивать эффективность зонально привязанных мер и отдачу от них, в том числе оценивать, как на их эффективности сказывается человеческая деятельность на суше; кроме того, такие меры должны подвергаться периодическому обзору. Чтобы распоряжение океанами было продуманным и комплексным, следует выяснить исходные показатели.

Развитие потенциала

34. Как на общенациональном, так и на местном уровнях, особенно в развивающихся странах, существуют пробелы в том, что касается технических и управленческих возможностей, позволяющих научно определять районы, нуждающиеся в охране, разрабатывать зонально привязанные планы управления такими районами и обеспечивать соблюдение правил, которые могут потребоваться²⁰. Чтобы помогать странам, способствовать координации внутри стран и расширять сотрудничество между ними по важным трансграничным вопросам, необходимо укреплять техническое и научное сотрудничество и усиленно развивать потенциал.

¹⁹ См., например, *The First Global Integrated Marine Assessment*.

²⁰ Подробнее с темой развития потенциала можно ознакомиться также в концептуальном документе об увеличении объема научных знаний, расширении научных исследований и обеспечении передачи морских технологий.

Финансирование

35. Ощущается недостаток целенаправленного и последовательного финансирования зонально привязанных мер на всех уровнях. При мобилизации национальных государственных средств на содействие комплексным стратегиям возникают также сложности с применением инновационных финансовых инструментов для управления экосистемами, а партнеры и помогающие учреждения неактивно идут на принятие обязательств или внесение взносов.

36. Необходимо вообще значительно увеличить финансирование. Можно было бы создать новые национальные и региональные целевые фонды для ОМР и других зонально привязанных мер, а также новые и новаторские механизмы финансирования для поддержки налаживания региональных сетей, работающих над тем, чтобы на местном и национальном уровнях углублялись знания, наращивался потенциал и укреплялась политика в отношении зонально привязанного хозяйствования. Следует выделять достаточно ресурсов на мониторинг, контроль и наблюдение за зонально привязанными инструментами хозяйствования. В рамках инноваций, при которых от виновников загрязнения поступают платежи, учитывающие взаимосвязь между морем и сушей, можно предусмотреть выделение финансовых средств на усилия по восстановлению и сохранению морской среды. Анализ существующих пробелов способен помочь в выработке национальных стратегий по отысканию надежных источников долгосрочного финансирования зонально привязанных мер.

IV. Существующие партнерства

37. В сфере управления прибрежными и морскими экосистемами существует большое количество партнерств, которые действуют на разных уровнях и в разных форматах и в которых участвуют самые разные заинтересованные стороны²¹. Эти партнерства охватывают практически все аспекты управления экосистемами, включая противодействие конкретным факторам, угрожающим определенным экосистемам или биологическим видам; институциональную координацию; научные исследования и обмен данными, знаниями и передовыми наработками; создание новых финансовых инструментов и стратегий; применение зонально привязанных мер, в том числе в качестве инструментов митигации климатических изменений и адаптации к ним. Некоторые партнерства сфокусированы на наращивании у стран способности эффективно разрабатывать зонально привязанные меры, вводить их в действие и интегрировать их в национальные стратегии.

38. Из-за ограниченности возможностей в некоторых странах, особенно развивающихся, преобладают всеохватные подходы, рассчитанные сразу на несколько областей. Учитывая многочисленность партнерств, крайне важно будет укреплять сотрудничество в целях повышения эффективности и недопущения дублирования. Можно было бы анализировать и распространять имеющиеся передовые наработки в сфере межправительственного сотрудничества. Если имеются организации с общими или сходными целями, то можно определять потенциальные области, подходящие для того, чтобы развивать в них сотрудничество на началах реализуемости и практицизма. На региональном уровне это будет также зависеть от наличия у участвующих стран политической воли к поддержке официально оформленного сотрудничества.

²¹ С информацией о партнерствах можно ознакомиться по адресу: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdinaction>; с информацией о добровольных обязательствах — по адресу: <https://oceanconference.un.org/commitments/>.

V. Потенциальные области для новых партнерств

39. В целях рационального использования, защиты, сохранения и восстановления морских и прибрежных экосистем необходимо будет наладить больше взаимовыгодных партнерств между всеми соответствующими заинтересованными сторонами, посвященных зонально привязанным мерам. Партнерства, ориентированные на наращивание потенциала и оказание технической помощи, могут повышать у местных сообществ способность к более полноценному участию в зонально привязанном управлении ресурсами. Они могут также укреплять у государственных учреждений способность к созданию условий, благоприятствующих всем видам морской и прибрежной деятельности (например, в том, что касается согласованности политики, институциональной координации, сотрудничества, информации, коммуникации и мониторинга), и действовать интеграции зонально привязанных мер в национальные стратегии и планы развития. Поскольку управление океанами логически относится к трансграничным начинаниям, новые партнерства должны фокусироваться не только на научных подходах и инструментах, но и на координации и согласовании управленческих усилий на всех уровнях: местном, национальном, региональном и глобальном.

40. Должны обеспечиваться вовлеченность местных сообществ и властей и надделение их более широкими возможностями, так чтобы они могли активно участвовать в формировании будущего, которого они хотят для своих прибрежных районов и морей. Все заинтересованные стороны должны быть осведомлены о многочисленных экосистемных услугах, предоставляемых морскими и прибрежными экосистемами. Гражданам должно быть понятно, какую важную роль они могут играть и каким может быть их участие.

41. В числе партнерств, которые предлагается создать в других областях, были названы, например, следующие: глобальное партнерство по осуществлению морского пространственного планирования; партнерства, призванные совершенствовать охрану и изучение подводного культурного наследия, а также расширять ответственный публичный доступ к нему; партнерство, целенаправленно занимающееся налаживанием глобальной сети специалистов по крупным морским экосистемам; государственно-частные партнерства, способствующие зонально привязанным инструментам хозяйствования и их финансированию; обучение, знакомящее ключевые заинтересованные стороны с системами надежного финансирования ОМР и с зависимостью между бизнес-планами и эффективностью деятельности; новое, междисциплинарное партнерство между учреждениями Организации Объединенных Наций, гражданским обществом, академическими кругами, региональными организациями и проектами и частным сектором, сосредоточенное на отыскании зонально привязанных решений и факторов синергизма, которые помогают управлять и распоряжаться океанскими и прибрежными районами в рамках более широких процессов устойчивого развития; глобальный механизм для обмена данными и знаниями об океанах, содействующий достижению целей в области устойчивого развития; партнерство для более четкой координации инициатив по противодействию прилову китообразных; партнерства, обеспечивающие надежное будущее для населения и занимающиеся сохранением природных ресурсов; партнерства, направленные на совершенствование управления землепользованием и на непосредственное сохранение, восстановление и рациональное использование мангровых зарослей; партнерства для усиления у прибрежных сообществ выносливости к последствиям изменения климата.

VI. Ориентировочные вопросы для диалога

42. В рамках диалога могут быть рассмотрены следующие вопросы:

а) Какие факторы способствуют успешному использованию, защите, сохранению и восстановлению морских и прибрежных экосистем?

б) Какие виды партнерств способствуют взаимодействию между секторами, которые традиционно функционируют по отдельности, и почему такие партнерства успешны?

в) Как обеспечивать вовлеченность местных сообществ, формировать альтернативный жизненный уклад и добиваться справедливого распределения благ, получаемых в результате принятия зонально привязанных мер?

г) Каким способом лучше измерять результативность и эффективность зонально привязанных мер и их социально-экономические издержки и выгоды?
