



КОМИТЕТ ПО РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Тридцать четвертая сессия

1–5 февраля 2021 года

ДРУГИЕ ЭФФЕКТИВНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ МЕРЫ НА ПОРАЙОННОЙ ОСНОВЕ

Резюме

Меры, принимаемые на порайонной основе, являются ключевым инструментом в рамках многих стратегий и мероприятий по управлению рыбным хозяйством и сохранению биоразнообразия, а также являются составной частью ЦУР 14 (ЦУР 14.5). Особенно эти меры рекомендуются в качестве мер по сохранению биоразнообразия. В Айтинской целевой задаче 11 в области биоразнообразия Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) содержится обращенный к странам призыв взять на себя обязательства сохранить 10 процентов морской и прибрежной среды в охраняемых морских районах и принимать "другие эффективные природоохранные меры на порайонной основе" (ДЭПМ). Проблема для многих стран заключалась в том, как выполнить свои глобальные обязательства. Учет проблематики биоразнообразия во всех секторах, использующих морские ресурсы, и упоминание ДЭПМ в целевой задаче 11 открыли возможности решить эту проблему, хотя многие страны по-прежнему не могли выполнить свои взятые на порайонной основе обязательства из-за отсутствия общего понимания того, что же считается ДЭПМ. Такая ситуация сохранялась до конца 2018 года, когда были утверждены соответствующие определение и критерии. В ходе обсуждения Глобальной рамочной программы в области биоразнообразия на период после 2020 года Стороны КБР имеют возможность и впредь уделять должное внимание ДЭПМ, что поможет добиться признания того, что различные принимаемые на районной основе меры управления, в том числе те, которые вводятся и регулируются используемыми ресурсами секторами, могут принести пользу для биоразнообразия.

В настоящем информационном документе представлена история вопроса и сфера охвата концепции ДЭПМ. В нем также содержится объяснение того, почему ДЭПМ открывают значительные возможности для сектора рыболовства и как они вписываются в глобальную повестку дня в области управления рыбным хозяйством и сохранения биоразнообразия. Документ также включает в себя краткие сведения о проделанной в последнее время работе ФАО и о предполагаемых мерах управления рыболовством на порайонной основе.

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА И СФЕРА ОХВАТА КОНЦЕПЦИИ ДЭПМ

1. Сокращение биоразнообразия в глобальном масштабе породило более решительное стремление защитить экологические процессы и смягчить последствия антропогенного воздействия. Поэтому взаимосвязь между устойчивым использованием природных ресурсов и сохранением биоразнообразия имеет решающее значение для достижения глобальных целей в области устойчивого развития (ЦУР) и их целевых показателей. Биоразнообразие играет важнейшую роль в обеспечении продовольственной безопасности, питания и источников средств к существованию миллионов людей во всем мире. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) имеет многолетний и общепризнанный опыт работы по искоренению голода и достижению продовольственной безопасности во всем мире. Сохранение природных ресурсов является составной частью Устава ФАО. Члены ФАО поддержали ряд обязательств, связанных с биоразнообразием, что отражено в решениях технических комитетов ФАО, в том числе Комитета по рыбному хозяйству (КРХ). В соответствии с этими решениями, ФАО опубликовала стратегию обеспечения всестороннего учета биоразнообразия¹ и в настоящее время завершает работу над планом действий.

2. Рыбное хозяйство играет важную роль в сохранении биоразнообразия океана и вносит вклад в повышение благосостояния человечества. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года включает в себя ЦУР 14, которая направлена на то, чтобы увязать между собой цели устойчивого использования рыбных ресурсов, социальной справедливости и экономического развития. Учитывая, что население мира растет и все в большей мере полагается на рыболовство и аквакультуру в вопросах продовольствия, питания и безопасности средств к существованию, чрезвычайную важность приобретает устойчивость природных ресурсов, в обеспечении которой задействовано множество участников, работающих в разных секторах. В этом контексте жизненно необходимо повышать эффективность принимаемых мер и стремиться к достижению синергетического эффекта на глобальном и региональном уровнях.

Роль управления на порайонной основе в сохранении биоразнообразия

3. Сохранение морских ресурсов на порайонной основе является ключевым направлением многих стратегий и действий. Стороны КБР официально признали роль управления на порайонной основе в сохранении биоразнообразия, приняв в Айти в 2010 году целевую задачу 11 в области биоразнообразия. Целевая задача 11 конкретно отражает роль мер охраны морского биоразнообразия на порайонной основе и призывает к 2020 году сохранить 10 процентов прибрежных и морских районов в рамках охраняемых зон и "других эффективных природоохранных мер на порайонной основе" (ДЭПМ) (решение x/2)². Генеральная Ассамблея ООН закрепила это в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, приняв цель 14.5 в области устойчивого развития, которая включает в себя аналогичную задачу по сохранению 10 процентов прибрежных и морских районов.

4. Эти порайонные природоохранные цели и связанные с ними обязательства стимулировали быстрое расширение охвата охраняемых морских районов (ОМР). Однако такой быстрый рост вызвал критику в отношении эффективности ОМР, особенно в том, что касается адекватности их размещения, руководства, управления, а также их социально-

¹ www.fao.org/3/ca7722en/ca7722en.pdf

² www.cbd.int/decision/cop/?id=12268

экологической ценности и затрат^{3,4,5}. Многие ОМР размещены в местах, которые удобны по политическим соображениям, а не в районах, выбор которых биологически значим и научно обоснован; подавляющее большинство морских видов недостаточно хорошо защищены; многие охраняемые районы слишком малы, чтобы обеспечить адекватную защиту; а некоторые плохо управляются и контролируются при недостаточном обеспечении соблюдения, и поэтому являются просто "парками на бумаге". Другие также подвергаются критике из-за связанных с ними затрат.

5. Теперь основное внимание уделяется ссылке на ДЭПМ в целевой задаче 11, что позволяет различным секторам устойчивого использования вносить свой вклад в достижение глобальных целей в области биоразнообразия, осуществляя собственные инициативы по управлению на порайонной основе, что помогает странам выполнять обязательства по сохранению 10 процентов морских и прибрежных районов в соответствии с целевой задачей 11. Достижение целей управления на порайонной основе исключительно в рамках отчетности по ОМР, должно быть, будет по-прежнему проблематичным и в Рамочной программе на период после 2020 года. Определение, критерии и рекомендации в отношении ДЭПМ были официально приняты на 14-й Конференции Сторон (КС) Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) в ноябре 2018 года. В этом решении (14/8)⁶ другие эффективные природоохранные меры на порайонной основе определяются по результатам, полученным в районе: "меры регулирования и использования географически обозначенной территории, не являющейся охраняемым районом, таким образом, чтобы обеспечивать положительные и устойчивые долгосрочные результаты в сохранении биоразнообразия *in situ* и связанных с ним экосистемных функций и услуг, а также в соответствующих случаях культурных, духовных, социально-экономических и прочих ценностей, имеющих значение на местном уровне". В Приложении III к решению 14/8 содержатся 13 руководящих принципов с описанием основных характеристик, которыми должны обладать ДЭПМ, а также четыре критерия и 10 субкритериев, которым принимаемые на порайонной основе меры управления должны соответствовать для того, чтобы считаться ДЭПМ.

II. ДЭПМ В РАМКАХ ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6. Концепция ДЭПМ дает государствам новую возможность выявить потенциал сохранения биоразнообразия с помощью более широкого, чем когда-либо, диапазона мер территориально-пространственного управления. Для определения, внедрения и предоставления рекомендаций по ДЭПМ были предприняты различные международные усилия в целом ряде секторов. В частности, в сфере рыбного хозяйства многие меры по управлению рыбными ресурсами на порайонной основе (УРПО) уже нацелены на достижение целей устойчивости и вполне могут соответствовать критериям ДЭПМ. Такие меры включены во многие планы и процессы управления рыбными ресурсами⁷. Признание ДЭПМ дает государствам стимул координировать усилия по управлению на порайонной основе в сфере рыболовства и в других соответствующих секторах, деятельность которых осуществляется в их исключительных

³ O'Leary BC, Ban NC, Fernandez M, Friedlander AM, García-Borboroglu P, Golbuu Y, Guidetti P, Harris JM, Hawkins JP, Langlois T, et al. 2018 г. Addressing Criticisms of Large-Scale Marine Protected Areas. *BioScience* 68: 359-370

⁴ Jantke K, Jones KR, Allan JR, Chauvenet ALM, Watson JEM, Possingham HP. 2018. Poor ecological representation by an expensive reserve system: Evaluating 35 years of marine protected area expansion. *Conservation Letters*: e12584.

⁵ Klein CJ, Brown CJ, Halpern BS, Segan DB, McGowan J, Beger M, Watson JEM. 2015. Shortfalls in the global protected area network at representing marine biodiversity. *Scientific Reports* 5: 17539.

⁶ CBD/COP/DEC/14/8

⁷ Diz, D., Johnson, D., Riddell, M., Rees, S., Battle, J., Gjerde, K., Hennige, S. & Roberts, J.M. 2018. Mainstreaming marine biodiversity into the SDGs: the role of other effective area-based conservation measures (SDG 14.5). *Marine Policy*, 93, 251-261.

экономических зонах, с инструментами УРПО, которые используются в других секторах. Эти официально установленные, территориально привязанные меры управления рыбным хозяйством могут быть интегрированы в конкурирующие секторы для того, чтобы снизить возможность конфликтов и помочь заинтересованным сторонам достичь оптимального соотношения между конкурирующими видами использования морской среды.

7. ДЭПМ открывают хорошую возможность в плане содействия привлечению к сохранению биоразнообразия людей, работающих в секторах устойчивого использования, а также представителей многих других сообществ. В частности, концепция ДЭПМ позволяет различным секторам устойчивого использования вносить свой вклад в достижение глобальных целей в области сохранения биоразнообразия, осуществляя собственные инициативы по управлению на порайонной основе. Это может привести к тому, что в деле сохранения биоразнообразия будут сделаны три больших шага вперед: 1) учет задач сохранения биоразнообразия в рамках управления использованием природных ресурсов; 2) учет целей секторов устойчивого использования при обсуждении и принятии решений по сохранению биоразнообразия; и 3) углубление межсекторального диалога и координации за счет необходимого согласования действий между секторами устойчивого использования / природных ресурсов и природоохранными учреждениями, а также любыми другими заинтересованными отраслями (например, общественный транспорт, лесное хозяйство, энергетика, планирование). Кроме того, важно подчеркнуть, что для того, чтобы добиться успеха в сохранении морского биоразнообразия, странам следует не только создавать ОМР, но и внедрять ДЭПМ. Создание комплексов ОМР и ДЭПМ может привести к более эффективному сохранению в целом. Признание ДЭПМ также превращает охрану природы в межсекторальную задачу и непосредственно учитывает потребности людей (например, продовольственная безопасность, получение доходов, средства к существованию, культурные ценности).

8. Несмотря на преимущества развития комплексов ОМР и ДЭПМ, сам термин ДЭПМ многих привел в замешательство – в значительной степени из-за того, что Стороны не разработали и не утвердили на раннем этапе официальные рекомендации в отношении того, как оценить, какие меры могут или не могут рассматриваться как ДЭПМ в соответствии с целевой задачей 11. Хотя теперь существует официальное определение и критерии в отношении ДЭПМ (CBD/COP/DEC/14/8)⁸, многие страны сталкиваются с трудностями, пытаясь интерпретировать и применить концепцию ДЭПМ, чтобы выполнить свое обязательство в соответствии с целевой задачей 11. Поскольку Стороны КБР в настоящее время согласовывают новые цели Рамочной программы на период после 2020 года, вполне вероятно, что будет принята новая цель управления на порайонной основе, предусматривающая сохранение до 30 процентов морской и прибрежной окружающей среды в рамках ОМР или ДЭПМ. Для того, чтобы добиться успеха в достижении этой новой цели, странам потребуется сочетать отчетность как о ОМР, так и о ДЭПМ в рыбном хозяйстве и в других секторах.

9. Многие страны сейчас нуждаются в рекомендациях относительно того, как следует интерпретировать и применять официальное определение ДЭПМ и обеспечивать соответствие критериям, в том числе в секторах рыболовства и аквакультуры. Такие рекомендации позволят им использовать как ОМР, так и ДЭПМ для достижения порайонных целевых показателей, согласованных в Рамочной программе КБР на период после 2020 года. Это особенно важно для тех стран, которые еще не имеют возможности выявлять и оценивать потенциальные ДЭПМ для целей отчетности КБР.

⁸ www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf

III. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ РАБОТЫ ОТДЕЛА РЫБНОГО ХОЗЯЙСТВА ФАО ПО ДЭПМ

10. В последнее время работа ФАО по управлению на порайонной основе была сосредоточена на реализации мер территориально-пространственного управления с особым упором на "другие эффективные природоохранные меры на порайонной основе" (ДЭПМ) и на долгосрочное сохранение и устойчивое использование рыбных ресурсов. Эта работа включает в себя меры по управлению экосистемами и их сохранению за счет поддержки реализации мер территориально-пространственного управления в рыбном хозяйстве. При проведении этой работы Отдел руководствовался решениями предыдущих совещаний КРХ, в частности, его 33-й сессии, на которой:

Комитет приветствовал поддержку, оказываемую ФАО КБР в решении Айтинских целевых задач в области биоразнообразия, а также ее участие в разработке стратегической концепции КБР на период после 2020 года. Он поручил ФАО продолжить работу над инструментами порайонного управления и далее взаимодействовать с другими организациями, занимающимися данным вопросом. Комитет поручил ФАО продолжать сотрудничество с КБР и ЮНЕП в целях согласования официальных механизмов координации деятельности региональных рыбохозяйственных органов и программ по региональным морям (пункт 79, доклад о работе 33-й сессии КРХ).

11. Выступая в качестве наблюдателя при КБР, в 2018 и 2019 годах ФАО внесла свой вклад в выработку определения и критериев ДЭПМ и оказала поддержку странам-членам ФАО во время работы Вспомогательного органа КБР по научным, техническим и технологическим консультациям (ВОНТТК) и Конференции Сторон, где Стороны провели дебаты и переговоры и в конечном итоге приняли определение, руководящие принципы и критерии для признания ДЭПМ⁹.

12. В последние годы ФАО регулярно участвовала в производственном процессе Секретариата КБР и в его мероприятиях, связанных с оказанием помощи государствам в целях улучшения отчетности по целевой задаче 11 и разработки Рамочной программы на период после 2020 года. В 2018 году ФАО присоединилась к Партнерству по Айтинской целевой задаче 11 – платформе, созданной Секретариатом КБР для того, чтобы государства и организации могли подтвердить готовность выполнить целевую задачу 11 и вести совместную работу, чтобы стимулировать региональную поддержку для оказания помощи государствам в выполнении их обязательств в соответствии с целевой задачей 11.

13. После 14-й сессии КС КБР, на которой Стороны КБР приняли определение ДЭПМ, а также критерии и рекомендации в отношении их идентификации¹⁰, ФАО, Группа экспертов по рыболовству Комиссии по управлению экосистемами Международного союза охраны природы (МСОП) и Европейское бюро по сохранению и развитию (ЕВСД) в сотрудничестве с Секретариатом КБР и при поддержке Совета министров Северных стран организовали 7–10 мая 2019 года в штаб-квартире ФАО совещание экспертов, запустив процесс оказания помощи сектору рыбного хозяйства для выявления ДЭПМ в поддержку целевой задачи 11, принятой в Айти¹¹ (резюме совещания см. в документе COFI/2020/SBD.19). Цель совещания экспертов заключалась в том, чтобы собрать широкий спектр экспертных рекомендаций по выявлению и внедрению ДЭПМ в секторе морского промышленного рыболовства на основе решения 14/8 КС КБР. Участники представляли разнообразные организационные структуры и обеспечили многоплановый характер совещания благодаря своим знаниям и пониманию специфики вопросов, связанных с ДЭПМ и потенциальным вкладом различных территориально-пространственных мер в сохранение биоразнообразия. На совещании экспертов был рассмотрен ряд тем, а именно: 1) обоснование разработки рекомендаций по

⁹ www.cbd.int/doc/c/91c3/4484/ab24ef8c1ed10ba59b020342/cop-14-1-19-en.pdf

¹⁰ CBD/COP/DEC/14/8

¹¹ COFI/2020/SBD.19

ДЭПМ в секторе морского промышленного рыболовства; 2) определение ДЭПМ; 3) руководящие принципы и общие характеристики; 4) критерии идентификации и оценки; 5) ключевые концепции и сквозные вопросы в контексте рыбного хозяйства; 6) оценка областей, подлежащих включению в отчетность и управление ДЭПМ; 7) мониторинг, оценка и отчетность; 8) переоценка ДЭПМ; и 9) отдельные вопросы руководства.

14. Что касается Рамочной программы на период после 2020 года, то в конце 2019 года ФАО внесла вклад в работу первой Рабочей группы открытого состава (РГОС) КБР, а также в проведение нескольких тематических консультаций, которые были организованы председателями РГОС (например, меры, принимаемые на порайонной основе, морское и прибрежное биоразнообразие, восстановление). Важно отметить, что ФАО предоставила актуальные технические рекомендации в качестве информационных материалов для обсуждения вопроса о включении концепции ДЭПМ в новые региональные цели управления на порайонной основе Глобальной рамочной программы сохранения биоразнообразия на период после 2020 года. При этом было отмечено, что усилия по сохранению биоразнообразия в целом возможны только в том случае, если добывающие и недобывающие секторы использования ресурсов работают сообща.

15. ФАО продолжает свою информационную работу в поддержку признания роли рыболовства и аквакультуры в диалоге по вопросам ДЭПМ и Рамочной программы КБР и готова оказывать помощь членам ФАО в выявлении, оценке и мониторинге ДЭПМ и ОМР, а также в составлении отчетности по этим вопросам в тот период, когда государства готовятся принять решение относительно повышения обязательств по сохранению прибрежных и морских районов на порайонной основе в рамках Программы на период после 2020 года. ФАО представила свои аргументы в пользу оказания такой помощи Бюро КРХ в 2019 и 2020 годах, и многие члены Бюро поддержали продолжение разработки предлагаемого плана работы. Кроме того, в начале 2020 года ФАО получила просьбу о помощи в проведении семинара¹², организованного МСОП, на котором государственным должностным лицам из многих министерств и ключевым заинтересованным сторонам в Северной Африке (Алжирская Народная Демократическая Республика, Арабская Республика Египет, Государство Ливия, Королевство Марокко, Республика Тунис) и Ливанской Республике было предложено ознакомиться с концепцией ДЭПМ, начать намечать в своих странах принимаемые на порайонной основе меры, которые стоит оценивать по критериям ДЭПМ, а также провести групповые обсуждения ДЭПМ в региональном контексте, охватив как наземные, так и морские аспекты (с особым упором на меры и районы сохранения рыболовства) с конкретными примерами и тематическими исследованиями потенциальных ДЭПМ в регионе.

16. В настоящий период, когда завершается десятилетие выполнения целевых задач, принятых в Айти, и согласовывается Рамочная программа на период после 2020 года, которую планируется принять на 15-й Конференции Сторон, предпринимаются различные международные усилия для определения, внедрения и предоставления рекомендаций по ДЭПМ. Многие страны начали задумываться о будущем природоохранной деятельности на порайонной основе в пределах действия своей морской юрисдикции. Некоторые из них добились значительного прогресса, в то время как другие все еще находятся на концептуальной стадии и нуждаются в рекомендациях в отношении дальнейших действий.

17. ФАО может помочь своим членам повысить потенциал в плане составления отчетности, показывающей какой вклад сектор рыбного хозяйства вносит в достижение текущих и будущих целей по сохранению биоразнообразия на порайонной основе. Чтобы помочь своим членам и РРХО оценивать и определять ДЭПМ в сфере рыболовства, ФАО намеревается проводить работу по шести основным направлениям деятельности:

¹² Материалы и доклад о семинаре можно найти по адресу: www.iucn.org/news/mediterranean/202006/tapping-oecms-potential-advance-aichi-target-11-southern-and-eastern-mediterranean-countries.

а) организовывать у себя и принимать участие в совместных учебных мероприятиях в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в Африке, в Латинской Америке и в Карибском бассейне. Эти мероприятия будут преследовать следующие цели: 1) собрать воедино заинтересованные стороны, экспертов и правительства и помочь предоставить странам рекомендации по вопросам выявления, внедрения, мониторинга, оценки и отчетности по инструментам УРПО, которые могут способствовать сохранению морского биоразнообразия, и 2) перенять опыт стран в использовании инструментов управления на порайонной основе в морском контексте, что поддержит мероприятие iii ниже. Предполагается, что в таких семинарах будут участвовать сотрудники рыбохозяйственных учреждений, а также сотрудники РРХО. Секретариат КБР намеревается присоединиться к ФАО в планировании и проведении этих мероприятий.

б) повышать общую осведомленность об использовании инструментов территориально-пространственного управления и их преимуществах для рыбного хозяйства и биоразнообразия как на глобальном, так и на региональном уровне с помощью консультативных процессов и информационных материалов.

с) запрашивать информацию и разрабатывать рекомендации по внедрению ДЭПМ и управлению ими в секторе рыбного хозяйства. Такие рекомендации послужат дополнением к существующим руководящим указаниям более общего несекторального плана. Деятельность в рамках пункта а) послужит информационной основой для подготовки этих рекомендаций, что позволит разработать как глобальные, так и региональные руководящие указания.

д) оказывать государствам помощь на местах на региональном/национальном уровне для обмена опытом по реализации УРПО, которое обеспечивает сопутствующие выгоды в плане сохранения биоразнообразия, с целью расширения охвата ДЭПМ.

е) поддерживать членов ФАО в применении руководящих указаний по управлению на порайонной основе в их национальных водах с целью оказания помощи странам в достижении глобальных целей в этой области, одновременно обеспечивая улучшение продовольственной безопасности и питания.

ф) оказывать помощь членам ФАО в разработке социальных, экономических и экологических индикаторов, которые можно использовать для мониторинга ОМР и других мер УРПО (включая ДЭПМ) с тем, чтобы они эффективно способствовали развитию рыбного хозяйства и сохранению биоразнообразия, обеспечению продовольственной безопасности и достижению ЦУР.