



**CEEweb for Biodiversity**  
Kuruclesi út 11/a, 1021 Budapest, Hungary  
Phone: +36 1 398 0135  
Fax: +36 1 398 0136  
ceeweb@ceeweb.org  
www.ceeweb.org

## Справочный документ CEEweb

### ТЕМА III: Видение общеевропейского региона в период после 2010 года

#### *Пятая межправительственная конференция «Биоразнообразие в Европе»*

*Справочный документ подготовлен организацией CEEweb for Biodiversity с участием общеевропейских НПО. Он предназначен для НПО и других участников Пятой межправительственной конференции «Биоразнообразие в Европе», которая проводится 22-24 сентября 2009 года в г. Льеж, Бельгия. Этот документ также будет использоваться и обсуждаться 21 сентября 2009 года на предваряющей Конференцию подготовительной встрече.*

#### **Введение**

В 2002 году на Шестой Конференции Сторон (КС) Конвенции по биологическому разнообразию (КБР) были приняты Стратегический план (СП) по КБР и глобальная цель в области биоразнообразия «существенно сократить к 2010 году уровень деградации биоразнообразия для содействия снижению уровня бедности и для пользы всем видам жизни на Земле». Стратегический план нацелен на обеспечение стратегического и оперативного руководства по реализации Конвенции в период с 2002 по 2010 год, поэтому на 10-ой встрече КС в 2010 году его необходимо пересмотреть и уточнить. Новый Стратегический план и новая цель в области биоразнообразия будут обеспечивать руководство по КБР для разработки и реализации политики, возможно, на несколько следующих десятилетий.

Результаты Пятой конференции «Биоразнообразие в Европе», и, в частности, результаты по теме III «Перспективы общеевропейского региона после 2010 года» будут включены в процесс пересмотра Стратегического плана. Таким образом, на этой встрече предоставляется уникальная возможность сформировать общеевропейские взгляды и рекомендации для активизации политики в области биоразнообразия в соответствии с КБР после 2010 года.

Кроме того, в 2010 году также будет пересмотрена цель Европейского Союза по прекращению деградации биоразнообразия до 2010 года. Уже ведется активная работа по формулированию новой цели ЕС и соответствующих стратегий. Эти два параллельных процесса оказывают взаимное влияние и обогащают друг друга. Поэтому результаты Пятой конференции «Биоразнообразие в Европе» также повлияют на процесс принятия решений на уровне ЕС.

#### **Процесс пересмотра на настоящий момент**

На состоявшейся в мае 2008 года Конференции Сторон КБР было достигнуто соглашение о процессе пересмотра Стратегического плана. Согласно этому решению в июле 2008 года Исполнительный секретарь пригласил Стороны представить свои соображения относительно пересмотра. Был также организован онлайн форум [[on-line forum](#)], чтобы Стороны могли высказывать свои точки зрения. На основе поданных предложений и другой относящейся к делу информации Исполнительный секретарь составил первое собрание/анализ соображений и предложений. Сторонам и заинтересованным

организациям было предложено до 31 августа 2009 года представить дальнейшие соображения или комментарии к документу, подготовленному Исполнительным секретарем<sup>1</sup>.

Дальнейший процесс: РГАР и<sup>2</sup> and ВОНТТК -14<sup>3</sup> в течение 2009 и в начале 2010 года будут работать над структурой целей, задач и показателей на период после 2010 года и подготовят рекомендации для КС 10 по пересмотренному и уточненному Стратегическому плану. В октябре 2010 года на своей десятой встрече Конференция Сторон рассмотрит и примет пересмотренный и уточненный Стратегический план, в том числе цели, задачи и показатели на период после 2010 года.

## **Опыт, накопленный в ходе реализации Стратегического плана на 2002-2010 гг.**

### **Неспособность повлиять на коренные причины деградации биоразнообразия**

Цель Стратегического плана состоит в обеспечении стратегической основы для эффективной реализации всех положений, решений и программ работы в соответствии с КБР, при этом общая задача заключается в снижении степени деградации биоразнообразия. К сожалению, нынешний СП не смог обеспечить выполнение этой задачи: степень деградации биоразнообразия не сократилась, а возросла. Имеется несколько причин, по которым действующий СП не смог выполнить свою роль; но прежде всего это связано с отсутствием понимания социально-экономических факторов, способствующих деградации биоразнообразия, которые являются наиболее важными препятствиями для реализации КБР.

- Деградация биоразнообразия имеет глубокие корни в социально-экономической структуре нашего общества. Доминирующая экономическая структура приводит к тому, что природные ресурсы оказываются дешевыми по сравнению с трудом человека. Дешевые природные ресурсы, в свою очередь, приводят к схемам производства и потребления с энергоёмкими и материалоемкими продуктами и услугами, которые, в конечном счете, приводят к чрезмерной эксплуатации ресурсов<sup>4</sup>.
- Экономическая структура отражается в лежащих в ее основе институциональных структурах: системе управления, государственных бюджетах и субсидиях, программах и стратегиях, а также в системе образования и т.п.
- Все это основано на доминирующих в обществе силах: потребительство, материализм, утрата идентичности и традиционного уклада жизни и потеря связей с природой. В такой структуре общество не понимает и не ценит природу и услуги экосистем<sup>5</sup>.

Следовательно, новый СП по КБР окажется успешным только если он будет основан на понимании факторов или движущих сил, способствующих деградации биоразнообразия, и нацелен на их устранение. Это можно обеспечить за счет изменения основополагающих принципов экономики путем ограничения использования природных ресурсов. До тех пор пока не начнется серьезная работа по устранению этих движущих сил, они будут способствовать деградации биоразнообразия независимо от того, насколько хорошо разработаны наши стратегии борьбы с этим явлением.

В действующем в настоящее время Стратегическом плане определены четыре цели и несколько задач, которые, однако, не могут оказать существенного влияния на определяющие факторы. Например, ни

---

<sup>1</sup> Всю относящуюся к данному вопросу информацию, решения и документы, можно найти на сайте КБР: <http://www.cbd.int/sp/>

<sup>2</sup> Рабочая группа по анализу реализации Конвенции [Working Group on Review of Implementation of the Convention]

<sup>3</sup> Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям [Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice]

<sup>4</sup> Рост численности населения является еще одной движущей силой, способствующей деградации биоразнообразия, что только усугубляет проблему.

<sup>5</sup> В Приложении приводится концептуальная схема связей между движущими силами—нагрузками—состоянием—воздействием—реакцией на основе модели деградации биоразнообразия, разработанной Европейским агентством по окружающей среде.

наращивание потенциала для реализации Конвенции (цель 2), ни работа по более активной интеграции вопросов защиты биоразнообразия в отраслевые стратегии (цель 3) не окажутся особо полезными для сокращения использования экономиками природных ресурсов. В Приложении к СП также перечисляются препятствия для его реализации. Однако этот перечень нельзя считать надлежащим и полезным анализом, позволяющим определить социально-экономические движущие силы и, таким образом, найти способы для изменения их курса. Недостаточно простого перечисления отсутствия политической воли, отсутствия активных мер или неустойчивых схем производства и потребления, если не исследуются причины, вызывающие эти явления.

Стратегический план, которому недостает целостного подхода, не может должным образом вскрыть сложные переплетения причинно-следственных связей между изменениями биоразнообразия и социально-экономическими тенденциями. Поэтому в глобальных и национальных усилиях глубинные проблемы остаются незатронутыми. Пересмотр СП является уникальной возможностью выйти за рамки традиционного подхода к разработке политики в области биоразнообразия. Важно осознать, что нельзя справиться с деградацией биоразнообразия путем принятия политических мер только в области биоразнообразия. Уточненный СП может стать намного более успешным, если будут прилагаться усилия для лучшего понимания социально-экономических факторов деградации биоразнообразия и если будут проводиться более энергичные действия в направлении фундаментальных изменений в движущих силах.

### **Неспособность обеспечить осуществление**

Кроме того, в СП не приводится четкого определения целевых групп, ответственных за его выдвижение, а также инструментов и мер, необходимых для достижения поставленных целей и выполнения задач. Отсутствуют также механизм соответствия, связанный с экономическим анализом и адекватный механизм мониторинга и контроля. В частности:

- Неясно, кто несет ответственность за реализацию целей и задач и какие для этого необходимо предпринимать действия. Это особенно важно при рассмотрении вопроса о комплексном подходе, при котором главным является участие других секторов. В СП содержатся хорошие обоснования и формулировки, касающиеся природоохранного сектора, однако в нем нет достаточно четкого руководства для других секторов относительно необходимости их участия. В СП отсутствует структура, в которой различные сектора могли бы найти свою роль по снижению различных нагрузок на биоразнообразии (через использование природных ресурсов, использование космического пространства и загрязнение воздуха, производство ГМО, инвазивные чужеродные виды).
- Понятно, что СП – это не план действий, в котором перечисляются четко определенные задачи для различных участников. Однако в СП очень смутно говорится о том, как должны определяться необходимые действия, особенно когда это касается изменения социально-экономических факторов. Должны быть определены четкие механизмы, которые могут привести к необходимым действиям.
- В СП не предусмотрен механизм контроля, который включал бы показатели для измерения прогресса в достижении целей и задач. Поэтому не обеспечивается ответственность правительств и экономических секторов за осуществление СП.

### **Рекомендации по пересмотру СП**

#### **Использование нового инициативного подхода к разработке целей**

Основная цель уточненного СП должна заключаться в снижении нагрузки на глобальную окружающую среду через ограничение использования природных ресурсов (в том числе энергетических). Для всестороннего подхода к снижению различных экологических нагрузок необходимо серьезно работать непосредственно с социально-экономическими факторами. Это можно сделать путем изменения базовых положений экономики, что, в свою очередь, требует ограничения общих вложений в экономику. Это должно включать глобальное и абсолютное ограничение

использования природных ресурсов, включая виды и экосистемы, а также использования человеком космического пространства. Для достижения этой цели необходимо применять экономические меры для ограничения использования природных ресурсов, наряду с эффективными стратегиями планирования для ограничения использования космического пространства и обеспечения согласованности и взаимодействия. В уточненном СП должно быть ясно указано, что без абсолютного ограничения экологических нагрузок невозможно остановить деградацию биоразнообразия.

Цели на период с 2010 по 2020 год и вплоть до 2050 года должны быть амбициозными, осмысленными, воодушевляющими, они должны в равной степени отражать все три характерные черты состояния окружающей среды и, таким образом, устранять возможность отрицательной корреляции между ними. Они должны относиться к:

1. Обилию природных ресурсов на генетическом уровне, а также на уровне видов и экосистем,
2. пространственной структуре, отражающей согласованность и взаимосвязь между экосистемами,
3. качеству окружающей среды, определяемому загрязнением атмосферы, распространением инвазивных чужеродных видов и ГМО.

Без такого целостного подхода к охране окружающей среды и нагрузкам на биоразнообразие, любые действия могут привести к сдвигу экологических нагрузок во времени или пространстве (как это произошло в случае с производством биотоплива).

## **Возможные элементы новой общеевропейской политики в области биоразнообразия**

Новую общеевропейскую политику в области биоразнообразия можно формулировать на основе следующих компонентов:

Во вводной части:

1. **Позитивная концепция**, отражающая как состояние биоразнообразия, так и его положительное воздействие на благополучие человека.
2. **Обоснование срочности и важности проблемы для всего общества.** В Оценке экосистем на пороге тысячелетия, Глобальной перспективе в области биоразнообразия и в продолжающемся исследовании экономики экосистем и биоразнообразия (ТЕЕВ) приводятся подтвержденные сведения о деградации биоразнообразия и ее влиянии на благополучие человека, а также причины, лежащие в основе этого явления. Особое внимание следует уделить вызывающим деградацию биоразнообразия социально-экономическим факторам, которые четко определяют ответственность всего общества и отдельных секторов. Движущие силы, оказывающие решающее влияние на экосистемы, и их возможные последствия, могут стать основанием для амбициозных целей и эффективных ответных мер в области политики.
3. **Приложение о социально-экономических факторах, способствующих деградации биоразнообразия** для представления концептуальной основы всесторонних ответных мер в области политики (см., например, Приложение к настоящему документу). В Приложении следует рассмотреть сложные связи между движущими силами (факторами) и нагрузками, а также компромиссные соотношения между различными мерами, направленными на различные экологические нагрузки. Такой краткий, но всесторонний анализ факторов поможет ответственным лицам во всех секторах найти адекватные инструменты для достижения общих и частных целей и, таким образом, избежать ошибок, характерных для нынешнего СП.

Цели и действия:

4. **Заявление о необходимости абсолютного ограничения общей нагрузки на окружающую среду** как предпосылки для прекращения деградации биоразнообразия.

5. **Цели по ограничению использования энергии и природных ресурсов** на региональном и глобальном уровнях. Эти цели должны отражать все три характерные черты состояния окружающей среды (см. выше), чтобы предотвратить смещение экологической нагрузки.
6. **Области для принятия мер, в которых необходимо определить отраслевые задачи** и обеспечить их выполнение для сокращения общей экологической нагрузки. Отраслевые задачи должны разрабатываться на региональном уровне самими отраслями, и их выполнение должно контролироваться при помощи адекватных показателей и механизма контроля.
7. **Методы и средства контроля и мониторинга**, включая показатели. Показатели должны отражать не только состояние и нагрузки на биоразнообразии, но и лежащие в основе факторы или движущие силы. Это единственный способ получить достоверную информацию о движущих силах, создающих экологические нагрузки.
8. **Обеспечение создания механизма соответствия.**

### **Позитивные социальные последствия и вклад в снижение уровня бедности**

Ограничение использования природных ресурсов означает, что в глобальном масштабе они станут более дефицитными. Однако подобное горизонтальное и фундаментальное изменение должно привести к позитивным социальным последствиям и способствовать снижению уровня бедности различными способами:

- Ограничение использования ресурсов также означает ограничение использования энергии. Это неизбежно приводит к «глобализации» экономики, при которой производство и потребление в значительно большей степени основано на местных ресурсах. Это выгодно местным экономикам и бедным, маргинализированным регионам, на которые в настоящее время, в рамках глобализации экономики, оказывается повышенное давление с целью использования их природных ресурсов.
- Ограничение использования природных ресурсов также повышает конкурентоспособность человеческого труда, так как на рынке происходит относительное удешевление трудоемких товаров, требующих более низких затрат материалов и энергии. Это положительно отражается на сфере занятости, а также стимулирует введение технических новшеств, обеспечивающих более высокую эффективность ресурсов и их повторное использование.
- Ограничение общей экологической нагрузки и за счет этого прекращение дальнейшей экологической деградации обеспечивает поддержание услуг экосистем, что является основой для обеспечения источников существования на местном уровне.

### **Мобилизация других секторов для осуществления СП**

Все больше сведений появляется об ответственности различных секторов за сокращение биоразнообразия и о последствиях такого сокращения для их работы. Ясно, что необходимо привлечь еще более убедительную аргументацию для разных секторов на основе исследования ТЕЕВ и других доказательств. Однако имеются некоторые принципиальные конфликты, которые также следует разрешить, потому что просвещение общественности, добровольные пожертвования и даже возможная разработка схем платы за эксплуатацию экосистем не могут обеспечить истинного участия секторов.

В настоящее время существует внутренний конфликт между сектором, ответственным за сохранение биоразнообразия, и другими секторами, который невозможно устранить только путем усилий по интеграции различных секторов. В нынешней социально-экономической структуре наблюдается даже рост спроса на землю и природные ресурсы и их использование (т.е. для вклада в экономику), что приводит к постоянному повышению экологической нагрузки. Без изменения этих базовых

положений экономики (например, путем абсолютного ограничения использования обществом природных ресурсов), успех любых усилий по просвещению и секторальной интеграции будет крайне ограниченным, как это показывает и опыт последних лет. В уточненном СП необходимо тщательно исследовать эту проблему, необходим также стратегический подход к тому, как можно изменить эти основополагающие принципы экономики с целью ограничения общей экологической нагрузки. В экономике, где существует внутренний конфликт между сектором, ответственным за сохранение окружающей среды и другими секторами, имеющими отношение к использованию ресурсов и земли, дополнительные меры, направленные на просвещение общественности и секторальную интеграцию могли бы быть значительно более эффективными и открыть возможность для того, чтобы другие сектора взяли на себя ответственность за цели и действия в области биоразнообразия.

Если эти основополагающие принципы изменятся на благо биоразнообразия (и окружающей среды в целом), сократится также и потребность в ресурсах для реализации КБР. В то же время возросшая конкурентоспособность человеческого труда по отношению к использованию природных ресурсов также будет способствовать росту человеческого потенциала в тех сферах деятельности по сохранению окружающей среды, которые испытывают недостаток в рабочей силе.

### **Разработка частных секторальных целей на региональном и национальном уровнях**

В уточненном СП должны быть определены цели и задачи в области биоразнообразия, отражающие состояние биоразнообразия на глобальном уровне. Однако для их достижения необходимы активный вклад и участие различных секторов. Эти вклад и участие наилучшим образом можно стимулировать путем изменения основополагающих принципов экономики; при таком изменении разрешается их основной конфликт с сектором, ответственным за сохранение биоразнообразия.

Частные секторальные цели должны разрабатываться на региональном уровне, чтобы они могли отражать различные экологические, экономические и социальные условия. В то время как сектор биоразнообразия и другие экологические эксперты могут внести важный вклад в этот процесс, предлагая экспертные знания по биоразнообразию и обеспечивая связь с глобальными целями в этой области, ответственного отношения секторов можно добиться, если разработкой частных секторальных целей действительно занимаются представители этих секторов. Механизм регулярного контроля должен обеспечить информацию о вкладе частных целей в общие цели по сохранению биоразнообразия, а также об их реализации.

В региональных процессах предпочтение следует отдавать использованию существующих политических платформ, примерами которых могут служить Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия [Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy – PEBLDS] и Конференция на уровне министров по защите лесов в Европе [Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe –MCPFE]. Региональные комиссии Экономического и социального совета ООН также могут принимать участие в этом процессе.

Достижение целей биоразнообразия и частных секторальных целей должно быть включено в национальные планы и программы, касающиеся как горизонтальных стратегий (например, национальные стратегии устойчивого развития) для изменения пограничных условий экономики, так и секторальных проблем (например, стратегии энергосбережения, стратегии по защите лесов, национальные стратегии и планы действий в области биоразнообразия).

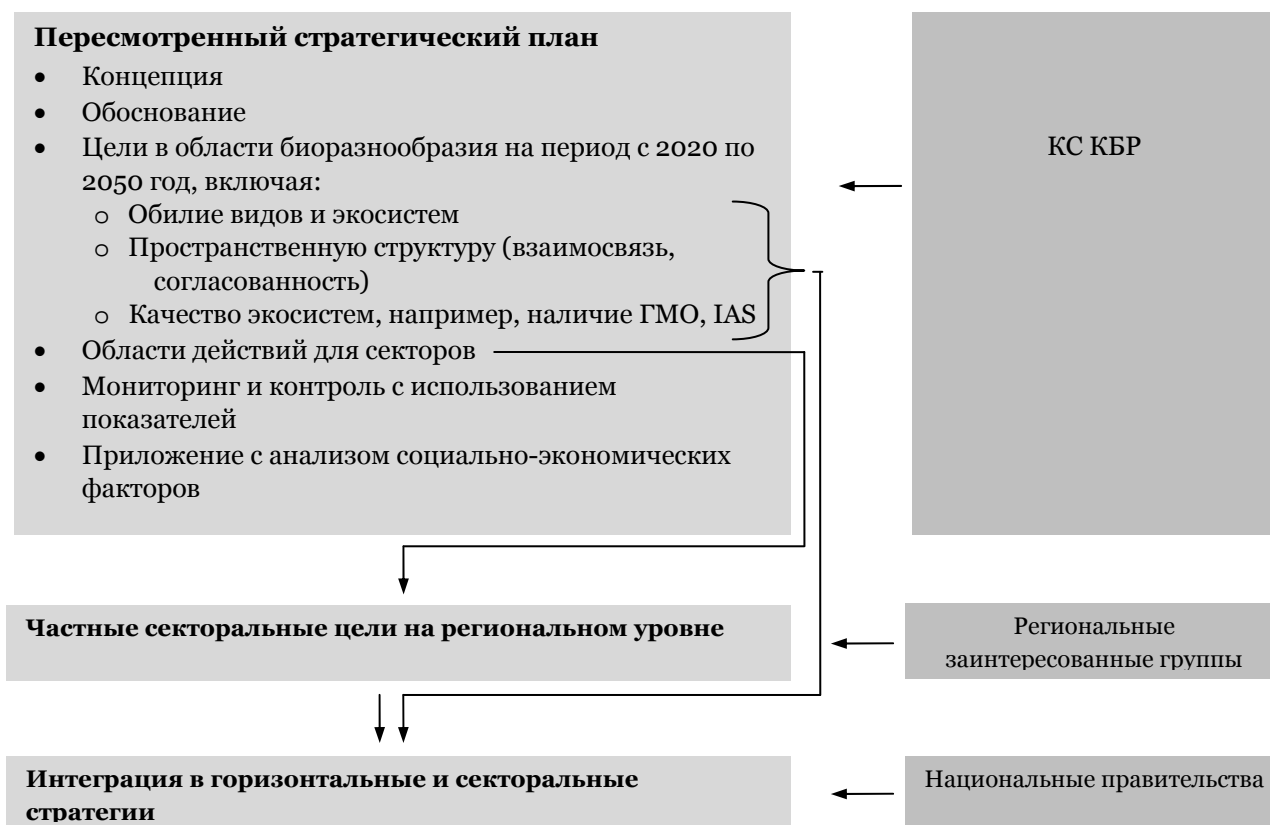


Рисунок 1. Глобальные, региональные и национальные меры, относящиеся к пересмотру СП

## Контроль и мониторинг

Необходимо обеспечить регулярный контроль и мониторинг реализации СП, при котором регулярно (например, каждые четыре-пять лет) на глобальном, региональном и национальном уровнях должна предоставляться обратная связь и информация всему обществу и различным секторам по результатам их деятельности.

Регулярный контроль должен основываться на надлежащих показателях с использованием имеющихся в настоящее время показателей КБР, дополняемых другими показателями, характеризующими социально-экономические факторы. Успех реализации СП можно измерять путем мониторинга того, насколько глобальные, региональные и национальные усилия изменяют ход движущих сил, вызывающих экологические нагрузки и приводящих к деградации биоразнообразия.

Если наблюдается недостаточный прогресс в изменении движущих сил, необходимо пересмотреть горизонтальные меры с целью повышения их эффективности.

*Справочный документ подготовлен СЕЕweb для Пятой конференции «Биоразнообразие в Европе» при финансовой поддержке Федерального ведомства Швейцарии по охране окружающей среды и Европейского Регионального офиса ЮНЕП.*



**СЕЕweb for Biodiversity является сетью неправительственных организаций в регионе Центральной и Восточной Европы. Наша миссия состоит в сохранении биоразнообразия путем содействия устойчивому развитию.**

## Приложение

### Использование концептуальной структуры модели DPSIR

Для обеспечения эффективных политических мер в ответ на деградацию биоразнообразия крайне необходимо провести глубокий анализ причин, лежащих в основе этой проблемы. Перечень препятствий, включенный в приложение в СП, оказался недостаточным, потому что в нем отсутствует понимание сложных связей между различными факторами, и он не способен обеспечить твердую основу для необходимых действий. Однако модель DPSIR (движущие силы–нагрузки–состояние–воздействие–реакция), разработанная Европейским агентством по окружающей среде, могла бы обеспечить полезную причинно-следственную структуру (Рисунок 2).

В этой модели описывается взаимодействие между обществом и окружающей средой. При составлении СП состояние окружающей среды является биотическим условием, т.е. биоразнообразие на генетическом уровне и уровне видов и экосистем. *Нагрузки* со стороны общества изменяют *состояние* окружающей среды. К ним относятся утечки веществ (выбросы), физические и биологические агенты, использование ресурсов и использование космического пространства. *Движущие силы* представляют собой социальные, демографические и экономические явления, проявляющиеся в нагрузках на окружающую среду. *Воздействие* на здоровье человека и экосистемы, а также на наличие ресурсов, является результатом неблагоприятных изменений состояния окружающей среды. *Реакции* – это меры, принимаемые обществом в отношении движущих сил, нагрузок, состояния или воздействия.

Важно подчеркнуть, что – как отмечается в докладе Брундтланд – вопросы окружающей среды и развития неразрывно связаны. Это значит, что при проведении тщательного анализа нагрузки, движущие силы и воздействия будут одинаковыми в случаях всех экологических проблем, будь то деградация биоразнообразия, изменение климата, загрязнение почвы или воздуха. Одни и те же движущие силы лежат в основе этих экологических проблем, а нагрузки, реакции и воздействия связывают различные экологические вопросы.

Рассмотрим более подробно движущие силы. В социально-экономической структуре они имеют различные роли и характеристики. Структурные факторы (например, схемы потребления и производства, инфраструктуры, городские структуры) по большей части статичны, их трудно изменить в краткосрочной перспективе, они требуют постоянных инвестиций для поддержания своего функционирования в обществе и экономике. Институциональные факторы (например, экономическое и правовое регулирование, секторизация институтов, система образования) определяют структурные факторы путем установления структур экономической и социальной деятельности. Культурные факторы (знания, подходы, человеческие ценности) являются самыми глубокими коренными причинами, определяющими институциональные факторы и косвенно влияющими на структуры и экологические нагрузки в каждом отдельном случае. Однако до тех пор, пока мы не распознаем эти коренные причины, лежащие в основе экологических проблем, политические реакции будут сводиться к таким решениям, как очистка в конце производственного цикла. Это также вызывает дальнейшую разбивку экологии на сектора и часто приводит к несогласованным и противоречивым стратегиям.

## Деграция биоразнообразия в модели DPSIR (движущие силы-нагрузки-состояние-воздействие-реакция)

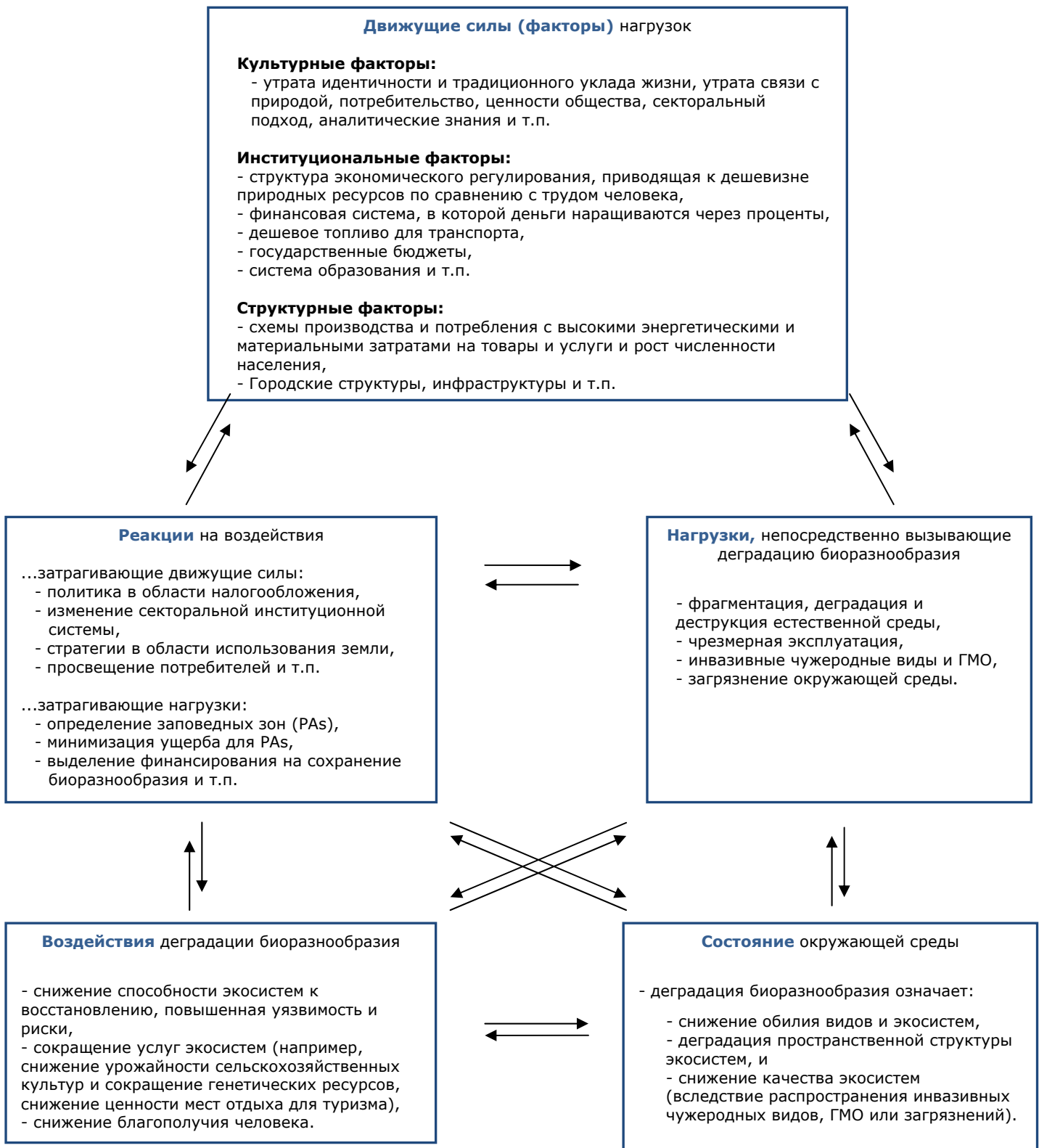


Рисунок 2. Деграция биоразнообразия в модели DPSIR (движущие силы-нагрузки-состояние-воздействие-реакция)