

Speaking a Common Language

The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas

Published by Cardiff University, IUCN – The World Conservation Union and UNEP –
World Conservation Monitoring Centre, 2004

With the support of: World Wide Fund For Nature (WWF), IUCN – The World Conservation Union,
Conservation International, Shell, BP plc and the International Council on Mining and Metals

Copyright: © 2004, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources

Reproduction of this publication for educational or other non-commercial purposes is
authorized without permission from the copyright holder provided the source is fully
acknowledged.

Reproduction of this publication for resale or other commercial purposes is prohibited without
prior written permission from the copyright holders.

ISBN: 1-902647-48-3

Written, edited and coordinated by Kevin Bishop, Nigel Dudley,
Adrian Phillips and Sue Stolton

The designation of geographical entities in this book, and the presentation of material, do not
imply the expression of any opinion whatsoever on the part of Cardiff University, IUCN, UNEPWCMC,
WWF, Conservation International, Shell, BP plc or the International Council on Mining
and Metals concerning the legal status of any country, territory, or area, or its authorities, or
concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Furthermore, the views expressed in
this publication do not necessarily reflect those of Cardiff University, IUCN, UNEP-WCMC, WWF,
Conservation International, Shell, BP plc or the International Council on Mining and Metals.

Uses and performance of the IUCN System
of Management Categories
for Protected Areas

Speaking a Common Language

Moscow
2006

Система категорий охраняемых
природных территорий МСОП
и ее применение на практике

Говорим на общем языке

Москва
2006

Бишоп К. и др.

Говорим на общем языке. Система категорий охраняемых природных территорий МСОП и ее применение на практике / К. Бишоп, Н. Дадли, А. Филлипс и С. Столтон. — М.: Р.Валент, 2006. — 172 с. ISBN 5-93439-202-6

Практически в каждой стране мира сформировались свои национальные системы охраняемых природных территорий (ОПТ). Например, в России это заповедники, национальные и природные парки, заказники. А где-то, это — природные резерваты, сантуарии, рефугиумы и др. Как понять что подразумевает данный статус территории, в чем сходство и различие с нашими ОПТ?

Международным Союзом Охраны Природы (МСОП) была разработана единая классификация категорий ОПТ, опубликованная в 1994 году. Проект «Говорим на общем языке» посвящен оценке эффективности системы категорий МСОП на национальном, региональном и международном уровнях. Книга дает обзор возможностей использования категорий ОПТ, рекомендации по более эффективному их применению. В разделе 2 приведены описания конкретных случаев использования классификации МСОП.

В оригинальном издании 2004 г. принимали участие: Кардиффский Университет, Международный Союз Охраны Природы и Всемирный центр по мониторингу в области охраны природы Программы ООН по окружающей среде, при поддержке Всемирного Фонда Дикой Природы (WWF), Международного Союза Охраны Природы, Международной организации по охране окружающей среды (Conservation International), компаний Shell International, BP plc и Международного совета по горной добыче и металлам.

Перевод и публикация этой книги на русском языке стали возможными благодаря поддержке BP plc.



Перевод А. Книжникова, М. Рубцовой
Редактор С. Копылова

Воспроизведение данного издания для учебных или других некоммерческих целей не требует предварительного письменного разрешения авторов, но подразумевает обязательную ссылку на источник.

Воспроизведение данного издания для последующей перепродажи или в других коммерческих целях запрещено без предварительного письменного разрешения авторов.

Мнение авторов в отношении юридического статуса и границ географических объектов, а также приводимых о них сведений, могут не совпадать с позицией издателей.

© International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, 2004.
© Экоцентр «Заповедники», русское издание, 2006.
© Оригинал-макет — «Р.Валент», 2006.

Содержание

Вступительное слово к русскому изданию	6
Предисловие	7
Раздел 1. Основной отчет	8
Глава 1.1. Проект «Говорим на общем языке»	10
Глава 1.2. Создание международной системы категорий охраняемых природных территорий	12
Глава 1.3. Оценка степени достижения целей классификации МСОП	16
Глава 1.4. Оценка новых сфер использования системы категорий МСОП	21
Глава 1.5. Повышение эффективности использования категорий МСОП	26
Глава 1.6. Выводы и рекомендации	35
Раздел 2. Примеры	38
Глава 2.1. История международной системы категорий ОПТ	38
Глава 2.2. Влияние категорий МСОП на законодательство и политику	51
Глава 2.3. Совершенствование процесса присвоения категорий	72
Глава 2.4. Унификация терминологии в области ОПТ	80
Глава 2.5. Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многоцелевого использования	83
Глава 2.6. Использование категорий в биорегиональном планировании	87
Глава 2.7. Применение классификации к трансграничным ОПТ	91
Глава 2.8. Использование классификации МСОП для морских ОПТ	93
Глава 2.9. Использование категорий для оценки лесных охраняемых территорий	102
Глава 2.10. Применение категорий как критерия и индикатора устойчивого лесопользования	107
Глава 2.11. Сертификация управления лесами и ее связь с охраняемыми природными территориями и их категориями	112
Глава 2.12. Использование категорий для обеспечения потребностей и соблюдения прав коренных народов, проживающих на охраняемых природных территориях	115
Глава 2.13. Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных охраняемых территорий коренных народов в Австралии	123
Глава 2.14. Взаимосвязь вопросов управления и категорий МСОП	126
Глава 2.15. Система категорий, горнодобывающая промышленность и Амманские рекомендации	132
Глава 2.16. Добыча углеводородов и система категорий	143
Глава 2.17. Использование категорий неправительственными организациями	148
Глава 2.18. Использование системы категорий по МСОП во Вьетнаме	154
Приложение 1. Система категорий управления охраняемых территорий МСОП (IUCN, 1994)	155
Приложение 2. Всемирный Конгресс Парков. Рекомендация 19: Категории управления охраняемых территорий МСОП	162
Библиография	165

Вступительное слово к русскому изданию

Система классификации особо охраняемых природных территорий, разработанная Всемирной комиссией по охраняемым территориям (WCPA/ВКОТ) Всемирного союза охраны природы (IUCN/МСОП) широко используется в мире. Во многих странах накоплен опыт ее применения при подготовке международных политических решений и национальных законодательств. Это эффективный инструмент для приведения «к единому знаменателю» всего многообразия существующих в мире, да и внутри каждой страны, особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Ее цель, помочь **тем, кто охраняет природу** в разных странах **лучше понимать друг друга** и использовать лучший опыт для более эффективной работы; законодателям — принимать решения на основе четких критериев, а **природопользователям** — иметь убедительные аргументы, не оставляющие у них сомнений в объективной необходимости соблюдения природоохранного режима на данных ООПТ. Обоснованность юридического статуса и эффективность функционирования ООПТ, критерии выбора той или иной категории при создании новых ООПТ — вот вопросы, которые решают специалисты во многих странах мира, используя классификацию МСОП. Предложенные в данной классификации шесть категорий (**Приложение 1**) опираются на весь спектр разнообразных задач, которые призваны решать охраняемые территории¹.

Данная система помогает понять различия и сходство ООПТ, независимо от принятой в конкретной стране терминологии.

Мы часто сталкиваемся с необходимостью сравнить наши ООПТ с их зарубежными аналогами, определить место наших заповедников, национальных парков, заказников в мировой системе охраняемых территорий. Например, мы знаем, что есть национальные парки в нашей стране, есть в США, и есть в Великобритании. Но, тем, кто с ними знаком, очевидны значительные различия в их организации, выполняемых задачах, собственности на землю и другом. Национальные парки (НП) на севере США — это «классические» НП, **главные функции** которых положены в основу Категории 2: сохранение экосистем, развитие туризма и рекреации. НП в Великобритании (а также в Австрии и др.) — сохраняют давно освоенные человеком культурные ландшафты, способствуют «тихому отдыху на природе»². Такие парки соответствуют Категории 5 (что не мешает им называться «национальными», являться национальным достоянием, и объектом заботы общества!). А какое место занимают российские национальные парки? Далеко не все из них обеспечивают сохранение целостных экосистем. Конечно, с этой задачей справляется расположенный на практически нетронутой и огромной территории НП «Югд Ва», он, функционально, соответствует Категории 2. А замечательные парки — «Кенозерский», «Куршская коса», «Нижняя Кама», «Русский Север» и др.? Они гораздо ближе к своим британским «однофамильцам», нежели американским и, возможно, что в мировой классификации могут быть отнесены к Категории 5. Сравним заповедники «Саяно-Шушенский», «Тебердинский» и «Центрально-Черноземный». Все они, согласно российскому законодательству, государственные природные заповедники. Но, ряд главных задач, которые они реально выполняют (и, в силу объективных условий, не могут не выполнять) различны. С первым из перечисленных — «Саяно-Шушенским» все понятно, он соответствует ООПТ Категории 1а. А два других? На отдельных участках Тебердинского заповедника не может не развиваться ограниченный туризм. И заповеднику приходится заниматься этим направлением! Следовательно, это скорее Категория 2. Задача Центрально-черноземного заповедника — сохранение степного биоразнообразия, в том числе путем направленного управления экосистемой с помощью режимного сенокоса. Больше всего это подходит под Категорию 4. Переименовать один в «национальный парк», а другой в «заказник»? Этот процесс может оказаться разрушительным для российской заповедной системы. Не случайно консервативные британцы не бросаются переименовывать свои «национальные парки» в культурные ландшафты. В большинстве развитых стран очень осторожно подходят к переименованиям. В то же время понимать и учитывать особенности ООПТ, чтобы грамотно управлять ими, необходимо. И система категорий ООПТ по МСОП может в этом помочь.

Материалы, представленные в этой книге показывают, насколько серьезно в мире относятся к заповедному делу, этой значимой для сохранения Жизни на Земле природоохранной отрасли. Надеемся, что книга будет полезна всем, кто заинтересован в развитии территориальной формы охраны природы и использовании в этих целях имеющегося мирового опыта.

Н.Р.Данилина, ЭкоЦентр «Заповедники»,

Всемирная комиссия по охраняемым территориям МСОП (WCPA/IUCN)

¹ Создатели системы не ранжировали ООПТ по значимости (первая не значит высшая!), они лишь объединяли их на основе функционального сходства, выполняемых задач.

² Слова из миссии национальных парков Англии.

Предисловие

Охраняемые природные территории (далее ОПТ) лежат в основе территориальной охраны природы национального и регионального уровней, от эффективности их функционирования зависит успешность всего комплекса мероприятий по сохранению биологического разнообразия планеты. Охраняемые территории – нечто большее, чем просто места обитания диких растений и животных. Они обеспечивают человечество такими экосистемными услугами как защита почвы и источников питьевой воды и сохранение территорий традиционного природопользования, в т.ч. мест компактного проживания коренных и малочисленных народов. На ОПТ расположены памятники духовной и материальной культуры, здесь «производятся» существенные экономические блага (такие, как турпродукт), здесь мы отдыхаем и восстанавливаем силы.

Понятие «охраняемой природной территории» не однозначно – в мире наблюдается широкий спектр подходов к управлению ОПТ. В попытке привнести некоторый порядок в хаотичный набор видов и типов охраняемых территорий, Всемирный Союз Охраны Природы (МСОП) разработал систему категорий ОПТ, последняя версия которой была принята на IV Всемирном конгрессе по охраняемым территориям в 1992 году и окончательно отредактирована и опубликована в 1994 году.

Система категорий охраняемых природных территорий лежит в основе работы МСОП и его миссии; контроль за ее эффективным использованием – важная задача всех членов МСОП. Именно поэтому МСОП поддержал проект «*Говорим на общем языке*», в задачи которого входил анализ успехов и неудач, связанных с использованием этих категорий на протяжении последнего десятилетия, с целью разработать пошаговые инструкции по повышению эффективности применения классификации МСОП в меняющихся условиях современности. Необходимо подчеркнуть, что настоящее исследование касается исключительно вопросов, непосредственно связанных с использованием системы категорий охраняемых территорий МСОП. Авторы не ставили целью ответить на все вопросы, касающиеся управления ОПТ, равно как и дать рекомендации по ряду близких вопросов, затронутых в ходе исследования.

Проект был осуществлен Кардиффским Университетом совместно с «*Эквилибриум Консультантс*» и Всемирным центром по мониторингу в области охраны природы ЮНЕП (UNEP-WCMC). Исследование поддержали такие неправительственные и коммерческие организации, как Всемирный Фонд Дикой Природы (WWF), МСОП (IUCN), Международная организация по охране окружающей среды (Conservation International), Shell International, BP и Международный Совет по горной добыче и металлам (International Council on Mining and Metals).

Авторы выражают признательность всем перечисленным организациям не только за их согласие работать вместе, но и за отзывчивость к возникающим проблемам. Их поддержка дала нам понимание значимости проведения данной работы.

Проект реализован благодаря вкладу многих экспертов по охраняемым территориям, членов Всемирной Комиссии по Охраняемым Территориям МСОП и других комиссий МСОП. Мы искренне благодарны всем участникам проведения исследования.

Адриан Филлипс, Сью Столтон, Нигель Дадли и Кевин Бишоп.

Сентябрь 2004

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНОЙ ОТЧЕТ

Резюме

Международная система категорий ОПТ

В 1994 году МСОП и Всемирный центр мониторинга в области охраны окружающей среды опубликовали на английском, французском и испанском языках результат своей многолетней работы – «Руководство по использованию системы категорий охраняемых природных территорий» (*Guidelines for Protected Area Management Categories*).

Классификация МСОП была разработана с целью создать единую типологию ОПТ, выработать единую систему терминов для использования мировым природоохранным сообществом. За десятилетие, прошедшее с момента публикации Руководства в 1994 году, произошел ряд событий, расширивших и даже несколько изменивших первоначальную цель. Во-первых, число охраняемых территорий продолжало интенсивно расти – общее их количество сегодня уже превышает 100 000. Однако негативное воздействие на эти территории также возросло. Таким образом, вопросы, связанные с категориями ОПТ, сегодня стоят гораздо острее и покрывают гораздо большие площади. Во-вторых, в отсутствие иного международного законодательства в сфере ОПТ*, категории МСОП начали использоваться такими способами, которые их авторы не предвидели – например, как основание для разработки законодательных актов или контроля режима землепользования внутри существующих ОПТ. По мере расширения сферы применения категорий возрастала необходимость их тщательного изучения. То, что задумывалось как теоретическая классификация, сегодня является объектом серьезных политических дебатов.

Проект «Говорим на общем языке»

Пятый Всемирный конгресс по охраняемым территориям (2003 г.) заставил мировую общественность обратить внимание на оценку эффективности системы категорий ОПТ, разработанной в 1994 году. МСОП и ряд других организаций поддержали двухлетний проект «Говорим на общем языке», призванный решить две основные задачи:

- Оценить реальный вклад и степень эффективности системы категорий ОПТ МСОП 1994 года и более ранних классификаций охраняемых территорий на национальном, региональном и международном уровнях.
- Предложить направления для дальнейшего развития системы категорий ОПТ, базирующейся на задачах охраняемых территорий, следуя планам МСОП и его Всемирной Комиссии по охраняемым территориям относительно будущего развития территориальной охраны природы.

Результаты исследований в рамках проекта вновь подтвердили природоохранную ценность и значение системы категорий 1994 года. Было принято предложение Всемирной комиссией об отсутствии необходимости внесения изменений в саму систему категорий ОПТ 1994 года. При этом был определен ряд возможностей по совершенствованию системы. Особое значение придавалось ответственности МСОП за дееспособность системы и было решено, что МСОП должен делать больше – через своих членов и в частности через Всемирную комиссию по охраняемым территориям для обеспечения понимания значения всех категорий ОПТ на национальном и международном уровнях.

Эти общие заключения получили поддержку в виде рекомендаций, подготовленных проектной группой, и затем несколько изменены и дополнены на заседании рабочей группы V Всемирного конгресса по охраняемым территориям в сентябре 2003 г.

* Это официальные данные Центра мониторинга UNEP. Реальное количество ООПТ значительно превышает эту цифру (рус. ред.).

Полный перечень этих рекомендаций приведен в Приложении 2. В феврале 2004 г. Седьмая Конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии приняла решение, в котором был положительно оценен проект «Говорим на общем языке» и подчеркнута значимость системы категорий МСОП для сохранения биоразнообразия планеты.

Итоговый отчет о деятельности по проекту был представлен на Всемирном конгрессе по охране природы (Бангкок, ноябрь 2004). Рекомендации конгресса включают 3 основных направления, подробно описанных в главе 1.6:

- Создать руководство по использованию системы категорий, в т.ч. подготовить новую расширенную версию существующих руководств.
- Повышать осведомленность и компетентность заинтересованных лиц в части применения системы категорий.
- Проводить научные исследования и мониторинг эффективности в этой сфере.

Обзор результатов

Исходные цели создания классификации МСОП были определены Руководством 1994 года как:

1. Повышение осведомленности национальных правительств относительно значимости ОПТ.
2. Стимулирование органов власти к развитию национальных и региональных систем ОПТ.
3. Ликвидация спорных ситуаций, связанных с наличием большого разнообразия терминов для описания сходных типов охраняемых территорий в разных странах и регионах мира.
4. Создание международных стандартов для подготовки глобальных и региональных отчетов и обеспечение возможностей сравнения их результатов по странам.
5. Создание основы для сбора, управления и распространения данных об ОПТ.
6. Улучшение понимания между членами мирового природоохранного сообщества.

Все эти задачи частично были выполнены, хотя успех их выполнения оказался неравным. Наличие системы категорий, без сомнения, способствовало развитию сетей охраняемых территорий и снизило число ошибок, связанных с присвоением ОПТ определенного статуса. Периодическая публикация *Списка Охраняемых Территорий ООН* также показала, что система успешно обеспечила реальную основу для создания полноценной базы данных по ОПТ.

Однако по-прежнему допускаются ошибки в использовании этой классификации. Применение системы категорий в определенных биомах — таких, как леса или морские охраняемые территории — оказалось проблематичным, наблюдались трудности в стыковке системы с существующими национальными классификациями ОПТ. Все эти проблемы могут быть разрешены, хотя бы частично, посредством составления более качественных руководств по применению системы категорий, особенно для определенных типов землепользования и биомов.

Некоторые новые сферы, в которых сегодня используется система категорий и которые не были предусмотрены руководством 1994 года, способствуют увеличению значимости классификации, но создают и дополнительные сложности. К ним относятся:

- Определение допустимых видов природопользования на ОПТ (например, в аспекте добычи полезных ископаемых на охраняемой территории).
- Разработка критериев оценки эффективности управления ОПТ.
- Защита интересов ОПТ в судах.
- База для создания национального законодательства в области ОПТ и подготовки международных соглашений.
- Обеспечение стандартов качества.
- Инструмент для биорегионального планирования.

Не все эти позиции изначально определялись как цели МСОП, однако их нельзя не принимать во внимание при планировании дальнейшего развития системы категорий ОПТ.

Структура отчета

В разделе 1 дается обзор возможностей использования системы категорий ОПТ, включая исходные цели создания классификации и новые сферы ее применения. Высказаны также предположения о том, как эффективнее использовать систему категорий. Даются рекомендации по дальнейшему развитию системы категорий ОПТ.

В процессе осуществления проекта подготовлено 18 описаний конкретных случаев использования классификации МСОП (раздел 2).

ГЛАВА 1.1. Проект «Говорим на общем языке»

В настоящем проекте проанализированы возможности использования системы категорий ОПТ МСОП для повышения эффективности охраны природы.

Конкретные задачи проекта:

- **Оценить вклад и эффективность Руководства МСОП 1994 года и его предыдущих версий по части влияния на использование системы категорий на национальном, региональном и международном уровнях.**
- **Определить направления дальнейших действий по совершенствованию системы категорий МСОП и укреплению ее взаимосвязи с другими инициативами в этой области.**
- **Вовлечь в эту работу широкий спектр заинтересованных лиц и организаций, в частности через обсуждение на Всемирном конгрессе по охраняемым территориям (Дурбан, Южная Африка, сентябрь 2003 г.).**
- **Осуществлять руководство выполнением Программы работ по охраняемым территориям Конвенции о биологическом разнообразии.**
- **Осуществлять консультации по практическому применению системы категорий по заказу МСОП.**

Проект ставил целью достижение следующих результатов:

- **Рост понимания значимости системы категорий, базирующейся на задачах ОПТ.**
- **Рост понимания возможностей использования данной классификации.**
- **Результаты оценки сильных и слабых сторон применения классификации.**
- **Повышение компетентности специалистов, использующих систему категорий, особенно на государственном уровне и уровне отдельных штатов и провинций.**
- **Дать рекомендации МСОП и международному природоохранному сообществу по совершенствованию системы категорий.**

Руководство проектом осуществлялось комитетом, в состав которого входили представители шести организаций-доноров.

С мая 2002 года по август 2004 года был составлен перечень заинтересованных лиц и организаций для участия в обсуждениях, проведены исследования и описаны 18 конкретных случаев применения системы категорий, включенных в настоящий отчет. Предпринят также ряд других шагов для расширения вклада разных слоев общественности в проведение исследования:

- **Создан интернет-сайт проекта «Говорим на общем языке» (www.cf.ac.uk/cplan/sacl/), снабженный системой ссылок на смежные сайты, такие как сайты МСОП и Всемирной комиссии по охраняемым территориям.**
- **Разработана анкета, призванная стимулировать дискуссию и получить новые идеи. Анкета была разослана всем членам Всемирной комиссии в начале 2003 года, а также включена в общую анкету ЮНЕП, собираемую с национальных служб ОПТ для обновления Списка ОПТ ООН.**

- Центр экологического права МСОП (Бонн, Германия) провел исследование по оценке влияния системы категорий МСОП на политику и законодательство в этой сфере.
- Обращение к экспертам многих стран помочь в поиске и описании примеров, связанных с применением классификации МСОП в их стране.
- Проведены рабочие встречи по обсуждению проекта: в Австрии, Австралии, Камеруне, Финляндии, Италии, Южной Африке, Швейцарии, Тайланде, Уганде и Вьетнаме.
- Проведены два рабочих семинара: один – в Великобритании в мае 2003 г., другой – на V Всемирном конгрессе по охраняемым территориям в ЮАР в сентябре 2003 г.
- Опубликован на английском, французском и испанском языках и буклет о проекте, дополненный компакт-диск, содержащим краткий отчет и описание модельных примеров. Буклет распространен на Всемирном конгрессе по охраняемым территориям.
- Опубликован сборник проблемных статей по ключевым вопросам, затронутым проектом.
- На 7-й Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии, проходившей в Куала Лумпур, Малайзия, в феврале 2004 года, проведена презентация системы категорий ОПТ и проекта «Говорим на общем языке». Был представлен и распространен предварительный отчет по проекту с необходимыми комментариями.
- Презентация первичного варианта отчета проведена на Лидерском форуме по ОПТ и на заседании Комитета управления Всемирной комиссией по охраняемым территориям в Финляндии в июне 2004 года;
- Проведена презентация отчета перед руководством МСОП в сентябре 2004 г.

Кроме того, с момента начала проекта в 2002 году, сделано следующее:

- Разработаны и утверждены рекомендации для Всемирного конгресса по охраняемым территориям (см. Приложение 2).
- Необходимость проекта «Говорим на общем языке» и значение системы категорий ОПТ МСОП официально признаны конференцией сторон Конвенции о биологическом разнообразии.
- Создание рабочей группы по категориям в рамках темы «Оценка эффективности управления ОПТ».
- Предложения по дальнейшему развитию системы категорий включены в четырехлетний план работы МСОП на 2005–2008 гг.

Проанализировано 18 конкретных случаев, представляющих широкий спектр возможностей использования классификации МСОП (раздел 2). Эти примеры исследовались широким кругом экспертов, содержали детальные рекомендации, сведенные в стратегические рекомендации (раздел 1 глава 1.6). Темы примеров:

- История создания международной системы категорий ОПТ.
- Влияние категорий МСОП на законодательство и политику.
- Совершенствование процесса присуждения ОПТ определенной категории.
- Унификация терминологии в области ОПТ.
- Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многопланового использования.
- Использование категорий для биорегионального планирования.
- Применение классификации к трансграничным ОПТ.
- Использование категорий для морских ОПТ.
- Использование категорий для оценки лесных охраняемых территорий.
- Применение категорий как критерия и индикатора для устойчивого лесопользования.
- Сертификация лесопользования и ее связь с охраняемыми природными территориями и их категориями.
- Использование категорий для решения вопросов, связанных с соблюдением прав коренных и малочисленных народов, проживающих на ОПТ.

- Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных ОПТ аборигенов Австралии.
- Связь между характером управления ОПТ и его статуса по классификации МСОП.
- Категории ОПТ, добыча полезных ископаемых и рекомендации Аммана.
- Добыча углеводородов и категории ОПТ.
- Использование категорий ОПТ в деятельности неправительственных организаций.
- Опыт применения категорий МСОП во Вьетнаме.

ГЛАВА 1.2. Создание международной системы категорий охраняемых природных территорий

 См. также «Историю создания международной системы категорий ОПТ», глава 2.1

Идея территориальной охраны природы распространена по всему миру: это явление наблюдается у народов бассейна Тихого океана (т.н. «табу», или запрещенные места), в священных рощах Африки и на охотничьих угодьях Европы и Азии. Однако идея охраняемых природных территорий в том виде, какими они нам известны сегодня, зародилась лишь в XIX веке. Принято считать, что первый «современный» национальный парк — Йеллоустонский — был основан в 1872 году в США «как общественный парк или земля для отдыха и удовольствия людей». Сходные формы охраняемых территорий появились в это же время и в некоторых других странах мира. В 1885 году Канада заповедала горячие источники Долины Боу в Скалистых Горах — сегодня это часть национального парка «Банфф». В 1887 году народ из племени маори взял под охрану священные горы Тонгариро, Нгаирухо и Руапеху в Новой Зеландии: акт о создании Национального парка «Тонгариро» был подписан в 1894 г., а в 1907 году он был создан.

Поскольку современное движение по созданию охраняемых территорий было начато «молодыми» нациями Северной Америки, Австралии, Новой Зеландии и Южной Африки, другие страны были вынуждены догонять. В XX веке идея быстро распространилась по всему миру, хотя усилия в этой области оказались неодинаковы в разных регионах. Например, в Африке создавались огромные парки для сохранения мест обитания крупных копытных животных — основных объектов охоты, тогда как в Европе была более распространена охрана ландшафтов. К концу XX столетия практически каждая страна создала собственное законодательство в области ОПТ и учредила охраняемые территории, и многие государственные, коммерческие и общественные организации начали предпринимать действия по созданию заповедных территорий. В ходе этого относительно короткого периода становления систем ОПТ сформировались существенные различия между охраняемыми природными территориями, положенные в основу создания классификаций ОПТ. В их числе:

- Различные мотивы создания ОПТ.
- ОПТ могут создаваться на территориях, представляющих девственную природу или густо населенные ландшафты;
- ОПТ возникли в лесах, саваннах, степях, горах, пустынях, водно-болотных угодьях, ледниках, на озерах и морях и сильно варьируют по размерам.
- Появление множества различных национальных наименований ОПТ.
- Функционирование ОПТ основано на национальном законодательстве, которое существенно различается между странами.
- Охраняемые территории учреждаются вследствие широкого спектра инициатив — от государственных до частных.
- Форма собственности на земли ОПТ может быть какой угодно.
- ОПТ управляются разными организациями.

Первые шаги к созданию классификации охраняемых территорий

Первые усилия по унификации терминологии, связанной с ОПТ, были предприняты в 1933 году на Международной Конференции по охране флоры и фауны в Лондоне. В 1942 году другая классификация была прописана в Пан-Американской Конвенции по охране окружающей среды и дикой природы в западном полушарии. С развитием международного природоохранного движения после Второй Мировой Войны начали формироваться глобальные правила игры в сфере ОПТ. Главным инструментом для этого стала международная сеть или комиссия, состоявшая из добровольных экспертов по вопросам охраняемых территорий. Международная комиссия по национальным паркам была основана в 1960 году. Через нескольких лет она была преобразована в Комиссию по национальным паркам и охраняемым территориям МСОП (CNPRA), в 1996 г. – во Всемирную комиссию по охраняемым территориям (WCPA).

В 1972 году II Всемирная конференция по национальным паркам приняла резолюцию, в которой рекомендовала МСОП *«международными усилиями и в тесном сотрудничестве с национальными правительствами провести ревизию существующей терминологии в области ОПТ на предмет: 1) определения существующих мотивов создания охраняемых территорий и 2) разработки международных стандартов и номенклатуры для ОПТ»*. В 1975 году CNPRA начала разрабатывать классификацию ОПТ. Результатом этой работы стала система из 10 категорий, базирующаяся скорее на задачах охраняемых территорий, нежели на их национальных наименованиях. Эти категории представляли все разнообразие задач, связанных с охраной природы, при этом особо подчеркивалось, что все категории ОПТ дополняют друг друга, и ни одна не доминирует.

В докладе, подготовленном комиссией в 1978 году, указывались следующие задачи созданной классификации ОПТ:

- Показать, как национальные парки могут дополняться другими категориями охраняемых территорий.
- Помочь отдельным странам разработать национальные системы ОПТ, наилучшим образом отвечающие потребностям каждого конкретного государства.
- Обеспечить *«возможность для постепенной систематизации и приведения в единую систему разрозненные национальные системы ОПТ»*.
- Продемонстрировать, что *«несмотря на различные локальные наименования ОПТ, определяемые языковыми особенностями, существует возможность классифицировать все охраняемые территории в зависимости от их управленческих задач»*.
- Обеспечить научное сообщество более детальными данными по природным территориям, находящимся под охраной.
- Содействовать МСОП в получении поддержки *«банков и институтов развития»*, посредством демонстрации того, как система ОПТ с разными задачами управления может решать многие проблемы, связанные с социально-экономическим развитием территории.
- Помочь МСОП в создании более информативной версии своей директории по национальным паркам и другим категориям ОПТ.

Помимо сильных сторон, у новой классификации были и недостатки, а именно:

- Она не содержала определения охраняемой природной территории как таковой, таким образом «универсальность» покрытия системой всех существующих ОПТ не была доказана.
- Она выходила за пределы охраняемых природных территорий, включая в классификацию любые управляемые ландшафты – таким образом, было не совсем ясно, была ли это система категорий собственно ОПТ или управляемых ландшафтов в целом.
- Как отдельные категории были выделены биосферные резерваты (категория IX) и объекты Всемирного природного наследия (категория X). Получалось, что многие ОПТ, имеющие тот или иной международный статус, попадали сразу в две категории классификации, что создавало путаницу.
- Критерии отнесения ОПТ к той или иной категории были не всегда ясны.
- Система была ориентирована исключительно на материковые ОПТ, требовалась лучше проработать классификацию морских ОПТ.

Классификация ОПТ 1994 года

В начале 1984 года CNPPA создала рабочую группу по пересмотру системы категорий для устранения выше перечисленных недостатков. Группа провела обсуждения классификации среди членов Комиссии и затем более широкую дискуссию, кульминацией которой стало трехдневное рабочее заседание на IV Конгрессе охраняемых территорий в Каракасе (Венесуэлла), 1992 год. Результатом заседания стало принятие Конгрессом рекомендаций, призвавших CNPPA и Совет МСОП: *«утвердить систему из шести категорий охраняемых природных территорий, различающихся по задачам управления, рекомендовать ее правительствам, создать специальное руководство по использованию классификации»*.

Фактически Совет МСОП передал этот вопрос на более высокий уровень, и в 1994 году, десять лет спустя после начала пересмотра классификации 1978 года, Генеральная Ассамблея МСОП одобрила новую систему, рекомендовав ее правительствам и призвав CNPPA закончить Руководство по ее применению. Позже в 1994 году МСОП и Всемирный центр природоохранного мониторинга опубликовали *Руководство по использованию системы категорий управления охраняемых природных территорий (Guidelines for Protected Area Management Categories)* на английском, французском и испанском языках.

Новая система категорий по сравнению с классификацией 1978 года содержала некоторые интересные новшества:

- Если система 1978 года объявляла нежелательным, а то и вообще неприемлемым всякую деятельность человека по использованию ресурсов на большинстве ОПТ, то классификация 1994 года признала, что незначительная человеческая активность, по возможности сведенная к минимуму, неизбежна на ОПТ всех категорий кроме категории Ia (строго охраняемый природный резерват).
- Система 1978 года четко прописывала тип агентства, подходящего для управления каждой категорией ОПТ. Классификация 1994 года является в этом смысле более гибкой и допускает управление ОПТ частными собственниками и компаниями, неправительственными организациями, группами местных жителей и правительствами всех уровней.
- В классификации 1978 года все категории ОПТ имеют единственной целью удовлетворение потребностей общества в целом в сохранении природной среды. Эта глобальная цель ОПТ не изменилась, однако руководство 1994 года рекомендует также учитывать интересы коренных народов и других местных сообществ при планировании развития охраняемых территорий.
- Классификация 1994 года вводит новую категорию ОПТ: *охраняемая территория, управляемая преимущественно с целью устойчивого использования природных ресурсов* (категория VI). Она появилась в ответ на распространенное мнение участников Каракасского конгресса из развивающихся стран, что система должна отразить существование территорий, где ресурсы сохраняются и используются устойчивым образом.

Суть классификации 1994 года

Руководство 1994 года дает следующее определение охраняемой природной территории: *«Участок земли или водной поверхности, полностью или частично изъятый из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия и природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов, и управляемый юридическим или иным путем»*. Это определение является основой системы, так как оно универсально для всех категорий. Если территория не попадает под это определение, она не является охраняемой территорией по терминологии МСОП и не попадает в сферу действия настоящей классификации. Любой участок, попадающий под это определение, может быть отнесен к одной из категории классификации. Данное определение также обладает следующими особенностями:

- Оно применимо к морским территориям также, как и к участкам суши.

- Требуется наличие специальной политики в области охраны биологического разнообразия на национальном уровне.
- Учитывает охрану природных и *ассоциированных с ними* культурных ресурсов.
- Требуется наличие специального режима управления ОПТ, но признает, что в ряде мест управление может осуществляться более эффективно традиционным путем или через права собственности, нежели с использованием формального юридического механизма.

Шесть категорий управления ОПТ детально описаны в Приложении 1 к настоящему руководству. Описание каждой категории содержит ее определение, задачи управления, руководство по проектированию ОПТ этой категории и наиболее оптимальную организационную форму. Кроме того, имеется ссылка на соответствующую категорию классификации 1978 года. В Руководстве 1994 года приводятся также примеры применения категории, взятые из существующего мирового опыта. Ключевые принципы, положенные в основу составления системы категорий 1994 года включали:

- Основа для отнесения ОПТ к определенной категории – ключевая задача управления.
- Отнесение к той или иной категории не является показателем эффективности управления ОПТ.
- Система категорий является международной.
- Национальные наименования ОПТ при этом могут быть различными.
- Все категории одинаково важны (т.е. система не иерархична), но при этом допустимое влияние человека различается в зависимости от категории (см. рис. 1.1).

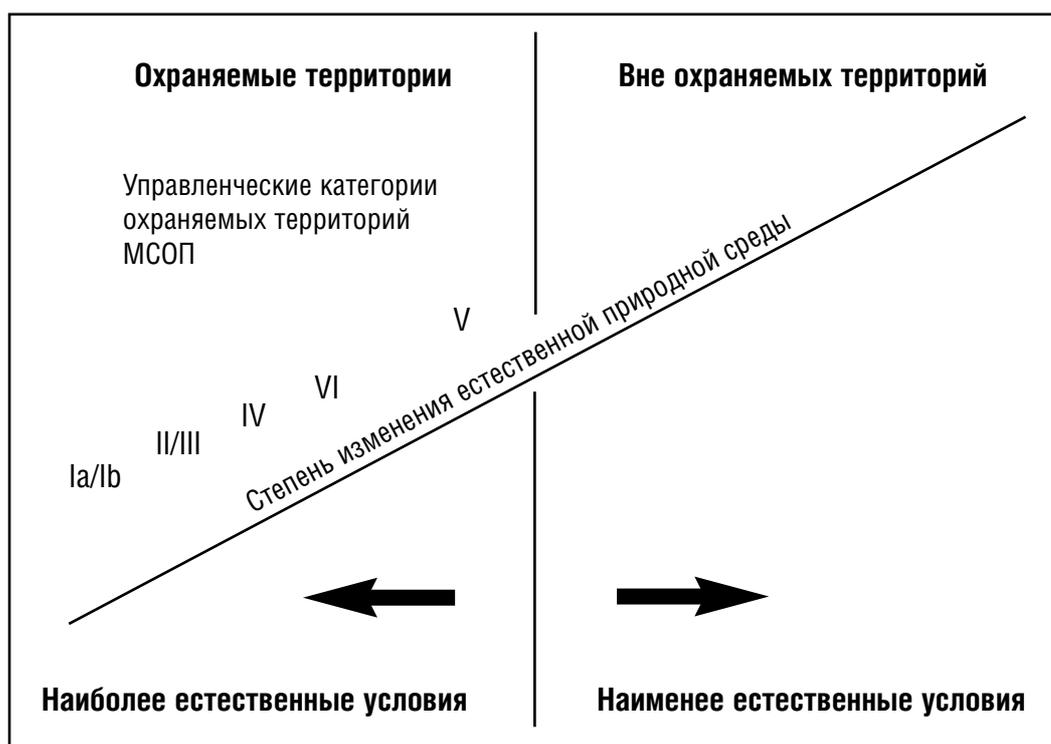


Рис. 1.1. Категории охраняемых территорий МСОП и допустимая степень антропогенного вмешательства в природные процессы¹

¹ Эта диаграмма иллюстрирует степень модификации естественной природной среды, допустимую на каждой категории ОПТ. Это не означает, что отношения между категориями обязательно будут такими, как они показаны на рисунке. Также совершенно не обязательно, что природная среда на ОПТ обязательно будет менее антропогенно трансформирована, нежели ландшафты, расположенные вне охраняемых территорий.

Руководство 1994 года дает рекомендации по применению системы категорий, некоторые базовые правила для ее правильной интерпретации. Были даны ответы на наиболее часто возникающие вопросы. Суть этих рекомендаций приведена ниже, но для более детального объяснения читатель должен свериться с текстом оригинала.

- **Управленческая единица** — это охраняемая территория в терминах системы категорий: как правило, она является самостоятельным юридическим лицом.
- **Площадь** не является существенным фактором для отнесения ОПТ к той или иной категории, хотя она должна быть адекватной для эффективного выполнения задач, стоящих перед ОПТ.
- В тех случаях, когда на ОПТ применено **зонирование**, 75% территории должно управляться в соответствии с основной задачей ОПТ (и характер использования оставшейся территорией не должен противоречить главной задаче).
- **Управление** может осуществляться государством, частным сектором, местным сообществом или некоммерческим сектором независимо от категории ОПТ.
- **Собственность на землю** также может быть государственной, частной, собственностью местного сообщества или НПО, независимо от категории ОПТ.
- Система категорий стремится быть достаточно **гибкой**, отвечая реальным нуждам всех регионов.
- **Составная классификация** может использоваться, когда несколько ОПТ, относящихся к различным категориям управления, граничат между собой или находятся одна внутри другой.
- **Присуждение международного статуса** той или иной ОПТ абсолютно не зависит от категории управления этой территории.

Созданная классификация не является руководством к разработке планов управления каждой конкретной ОПТ. Согласно требованию МСОП, система не должна быть *«движущей силой»* создания ОПТ: охраняемые территории должны быть сначала созданы для решения локальных и национальных задач, а уже потом *«быть отнесены к той или иной категории международной классификации в зависимости от их задач»*.

ГЛАВА 1.3. Оценка степени достижения целей классификации МСОП

Руководство 1994 года определило шесть целей создания системы категорий ОПТ (см. таблицу ниже). Оценка степени достижения этих целей за прошедшее десятилетие представлена ниже в описаниях 18 рабочих примеров и статей проекта. Только четыре из шести целей обсуждаются детально: первая из них слишком глобальная, а последняя фактически является обобщением всех предыдущих.

Цели создания классификации ОПТ, согласно Руководству 1994 года:

1. Привлечь внимание правительств к охраняемым территориям.
2. Поддержать инициативы национальных правительств в области создания собственных систем охраняемых территорий, задачи которых определяются национальными и локальными условиями.
3. Уменьшить непонимание, возникающее из-за применения различных терминов для описания одних и тех же видов ОПТ.
4. Создать международные стандарты для обеспечения возможности сравнения деятельности систем ОПТ между странами.
5. Обеспечить основу для сбора, анализа и распространения статистических данных об охраняемых природных территориях.
6. Улучшить взаимопонимание между всеми, кто связан с охраной окружающей среды.

 По ходу изложения материала даются ссылки на подробные рабочие примеры, разработанные в рамках данного проекта и описанные во второй главе настоящего руководства.

Содействие развитию национальных систем охраняемых природных территорий

«Система ОПТ представляет собой набор взаимосвязанных охраняемых территорий, охватывающих весь спектр экосистем и ландшафтов, характерных для данной страны. План развития системы ОПТ создается с целью сформулировать общие цели охраняемых территорий и содействовать решению ими различных задач».[5]

В соответствии с этим цель – «создание систем охраняемых территорий, задачи которых определяются национальными и локальными условиями» – распадается на две задачи. Во-первых, национальная система ОПТ должна, по возможности, включать в себя все разнообразие категорий ОПТ; во-вторых, формы управления ОПТ должны выбираться с учетом национальных и местных особенностей каждой конкретной страны. Эта задача вполне соответствует общей цели системы категорий МСОП – обеспечивать лишь общие принципы, а не конкретные рецепты по построению национальных систем ОПТ.

Неоценимый опыт построения системы категорий делает его значимым инструментом для развития региональных и национальных систем охраняемых территорий. Кроме того, ряд изданий серии «*Основы успешной природоохранной практики*», выпущенных Всемирной комиссией по охраняемым территориям, рекомендует правительствам использовать классификацию МСОП как инструмент для выполнения Статьи 8а Конвенции о биологическом разнообразии, призывающей все страны-участницы развивать национальные системы охраняемых природных территорий) [6].

 Смотри «Влияние категорий МСОП на законодательство и политику» (глава 2.2).

Исследование, проведенное Центром экологического права МСОП, показало, что некоторые страны действительно использовали систему категорий в качестве основы для разработки или пересмотра собственных систем ОПТ. Однако отсутствие централизованного информационного ресурса, отслеживающего все изменения в природоохранной политике по странам мира, затрудняет оценку степени использования классификации МСОП национальными правительствами. Примеры ссылок на категории МСОП в природоохранных политических документах были найдены в Аргентине, Австралии, Бразилии, Болгарии, Эквадоре, Гватемале, Гвинее Биссау, Венгрии, Индии, Кувейте, России, Санта-Лючии, Саудовской Аравии, Словении, Испании и Украине. На суб-национальном уровне (уровне субъектов федерации) интересен пример Канады, где Правительство провинции Квебек разработало стратегический план действий по развитию региональной сети ОПТ, используя в качестве основы систему категорий МСОП [7]. Исследование показало также, что страны чаще встраивают категории МСОП в стратегические документы, нежели в законодательство (глава 1.4). По всей видимости, это связано с тем, что система МСОП существует всего лишь 10 лет, и стратегии обновляются гораздо чаще, нежели законодательство.

Уменьшение непонимания, возникающего из-за применения различных терминов для описания одних и тех же видов ОПТ

Третья цель системы категорий, на которую ссылается Руководство 1994 года, это уменьшение непонимания, возникающего из-за применения различных терминов для описания одних и тех же видов ОПТ. Хотя классификация 1994 года и присвоила каждой категории номер, поставив в четкое соответствие с ним задачи управления данным видом ОПТ (категории с I по VI), она сохранила и традиционные наименования для обозначения каждой категории классификации (такие как Строго охраняемый природный резерват или национальный парк). При этом не было принято во внимание, что эти же названия могут использоваться разными странами для обозначения ОПТ с совершенно разными задачами управления. По сути, традиционные

наименования были оставлены в классификации из дипломатических соображений – в угоду экспертам-консерваторам, которые, в частности, опасались потерять наименование «национальные парки» [8]. Сегодня сохранение этих наименований в классификации может быть расценено как некое противоречие цели создания общего языка, не зависящего от национальных особенностей.

Несмотря на этот недостаток, система достигла некоторых успехов, простимулировав ряд правительств учитывать задачи управления каждой охраняемой территории при подготовке сообщений о них на международном уровне. Так, «национальные парки» существовали задолго до появления классификации, и многие из них имеют цели, выходящие далеко за рамки категории II: в результате некоторые страны официально перевели свои «национальные парки» в иную категорию классификации МСОП, более соответствующую реальной ситуации. При этом на национальном уровне за этими территориями сохранено название «национальный парк» (таблица).

Категория	Название	Страна	Площадь (в га)	Дата основания
Ia	Национальный парк «Дипперу»	Австралия	11 100	1969
II	Национальный парк «Гуанекейсте»	Коста Рика	32 512	1991
III	Национальный парк «Йозгат Камлиги»	Турция	264	1988
IV	Национальный парк «Паллас Оунастунтури»	Финляндия	49 600	1938
V	Национальный парк «Сноудония»	Уэльс, Великобритания	214 200	1954
VI	Национальный парк «Экспедишен»	Австралия	2 930	1994

 *Смотри также «Использование системы по МСОП во Вьетнаме» (глава 2.18), «Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных охраняемых территорий коренных народов в Австралии» (глава 2.13) и «Унификация терминологии в области ОПТ» (глава 2.4)*

Примеры национальных парков, относящихся к различным категориям МСОП

Известны, однако, случаи, когда сохранение понятия «национальный парк» в международной системе явилось причиной возникновения противоречий как на законодательном, так и на культурном уровне. Так, во Вьетнаме (см. главу 2.18), где система категорий использовалась в качестве основы для разработки законодательства по охраняемым территориям, интерпретация этой системы базировалась более на наименованиях, нежели на задачах управления ОПТ. В Австралии, где система категорий использовалась как основа для дискуссий о развитии системы ОПТ коренных народов (см. главу 2.13), возникли проблемы с созданием ОПТ категории Ib (Участки дикой природы) – с точки зрения аборигенов, участков «дикой природы» в стране не существует, так как отсутствуют ландшафты, лишённые присутствия человека или его культурного влияния.

Возможный путь разрешения подобных противоречий и непонимания в использовании категорий международной классификации – повышения осведомленности и компетентности всех, кто использует систему категорий. Первый шаг в этом направлении был сделан с публикацией «Правил интерпретации и применения системы категорий МСОП в Европе» [9] и Австралии [10]. В серии «Основы успешной природоохранной практики» WCPA вышла работа по Категории V, в которой описаны принципы планирования и управления этим видом ОПТ [11]. В ближайшее время необходимо выпустить аналогичные работы по другим категориям, особенно по не существовавшей ранее Категории VI.

Создание международных стандартов

Четвертая цель классификации, согласно Руководству 1994 года – создание международных стандартов для обеспечения возможности сравнения деятельности систем ОПТ между странами. Система категорий все больше и больше используется в качестве основы для создания целого ряда стандартов: от разработки показателей оценки эффективности управления ОПТ до развития норм корпоративной экологической культуры крупных компаний.

 См. «Применение категорий как критерия и индикатора устойчивого лесопользования» (глава 2.10) и «Сертификация управления лесами и ее связь с охраняемыми природными территориями и их категориями» (глава 2.11).

В 1992 году на IV Всемирном конгрессе по охраняемым территориям в Каракасе (Венесуэла) большинство дискуссий сконцентрировалось на создании новых ОПТ. Относительно мало внимания было уделено необходимости систематического подхода к оценке и повышению эффективности управления уже существующими территориями. Годы спустя фокус поменялся и сегодня все больше внимания сосредоточено на повышении эффективности существующих охраняемых природных территорий. Такой поворот международной политики вызван осознанием растущей степени воздействия на существующие ОПТ и угрозы их деградации.

Повышение эффективности управления ОПТ невозможно без введения стандартов и критериев оценки данной эффективности, а для этого в первую очередь должны быть четко прописаны задачи ОПТ. Система категорий МСОП должна помогать в достижении этой цели, и она действительно это делает, что доказывается конкретными примерами. Базируясь на этой классификации, Всемирная комиссия по охраняемым территориям выпустила «Руководство по оценке эффективности управления ОПТ»², в котором предлагает разные критерии оценки для различных категорий ОПТ [12]. Эта работа является вкладом WCSA в разработку системы сертификации для охраняемых природных территорий. Существенный интерес представляет также создание стандартов для управления ОПТ, в т.ч. списков ОПТ, находящихся под угрозой, и системы сертификации.

В то же время, классификация МСОП очень слабо используется во многих случаях, где, казалось бы, необходимость ее применения очевидна. Так, деятельность по сертификации лесопользования, возникшая после появления классификации и затрагивающая интересы многих ОПТ, практически не принимает во внимание систему категорий МСОП (см. главу 2.11). Аналогичная ситуация существует и в других системах экологической сертификации, таких как система биологического сельского хозяйства и управление морскими экосистемами. При установлении стандартов экологически устойчивого природопользования ОПТ по-прежнему рассматриваются как целостные образования, а не как набор довольно разных по режиму управления территорий. Проведенное исследование региональных показателей сертификации лесопользования показало, что категории ОПТ практически не принимаются во внимание (см. главу 2.10).

Таким образом, необходимо привлечь внимание к возможностям применения системы категорий МСОП как ресурсопользователей, так и финансовых структур, инвестирующих в добычу полезных ископаемых или производство энергии (см. главы 2.15 и 2.16). И те, и другие могут использовать классификацию как хорошую основу при разработке своих инвестиционных стратегий и принятии решений.

Обеспечение основы для сбора данных об ОПТ

Пятая цель системы категорий, согласно Руководству 1994 года, – обеспечить основу для сбора, анализа и распространения статистических данных об охраняемых природных территориях. В течение 90-х годов политическое значение ОПТ сильно возросло благодаря актив-

² Доступно на русском языке

ности НПО и иных институтов гражданского общества. Призыв МСОП взять под охрану до 10% площади земли был повторен многочисленными движениями национального и локального уровней. Правительства государств оказались под определенным давлением и вынуждены были доказывать, что они действительно вносят свой вклад в общее дело охраны природы. Негативным результатом стремления правительств прослыть «экологически ответственными» стало появление множества ложных (завышенных) данных о площади наземных и морских ОПТ.

📖 См. «Совершенствование процесса присвоения категорий» (глава 2.3), «Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многоцелевого использования» (глава 2.5), «Использование классификации МСОП для морских ОПТ» (глава 2.8), «Применение категорий как критерия и индикатора устойчивого лесопользования» (глава 2.10) и «Использование системы категорий по МСОП во Вьетнам» (глава 2.18).

Цель системы категорий – обеспечить понятную и достоверную основу для сбора данных по ОПТ. Эта задача осуществляется через созданную Всемирным центром природоохранного мониторинга Всемирную базу данных по охраняемым территориям (WDPA), а также через доклады по разным категориям ОПТ в различных редакциях Списка ОПТ ООН [13]. Доклады национальных правительств во Всемирный центр природоохранного мониторинга демонстрируют довольно высокий уровень понимания системы категорий МСОП и свидетельствуют о том, что в этом аспекте классификация МСОП имеет большой успех.

К сожалению, международные требования в области подготовки докладов по ОПТ создали не только огромный стимул для развития системы категорий, но и новые проблемы. Часто философия классификации МСОП не соответствует необходимому уровню детальности информации, запрашиваемой международными статистическими службами. Так, Экономическая комиссия ООН для европейских стран (UNECE) запросила у государств-членов данные о лесных ОПТ для доклада «Оценка ресурсов умеренных и бореальных лесов 2000», информация должна была быть предоставлена по категориям МСОП. Результаты оказались весьма неточными: например, было не ясно, должны ли лесопосадки на ОПТ категории V, а также леса, которые высаживаются для контроля снежных лавин или управления водными ресурсами, признаваться «лесными охраняемыми территориями».

Таким образом, использование категорий МСОП в статистических целях не всегда обеспечивает точные данные в отношении лесных экосистем. Для решения этой проблемы UNECE и Конференция министров по охране лесов Европы предложили альтернативный набор определений, который, будучи совместимым с классификацией МСОП, включает также несколько дополнительных категорий «охраняемых лесов», не являющихся ОПТ по МСОП.

До сих пор нет четкого ответа на вопрос, могут ли различные зоны внутри ОПТ быть отнесены к разным категориям классификации; эта проблема особенно актуальна для морских охраняемых территорий. Так, многие морские ОПТ категорий V и VI содержат в своем составе участки (т.н. «неприкосновенные зоны»), которые охраняются более строго, чем вся территория в целом. Многие национальные агентства ОПТ испытывают трудности в решении этой проблемы и считают необходимым создание дополнительного руководства.

Иначе говоря, существует ряд проблем, связанных с применением категорий и в некоторых случаях с общим пониманием классификации МСОП. Особенно часто они возникают в среде специалистов, плохо владеющих английским, французским или испанским языками Руководства 1994 года (хотя уже существуют переводы Руководства на несколько других языков).

Многие страны до сих пор не присвоили своим ОПТ международные категории или присвоили их неправильно. Раньше Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП самостоятельно относил ОПТ к определенным категориям классификации, если страны не делали этого самостоятельно. В последние годы было решено отказаться от этой практики: в Списке ОПТ ООН за 2003 год международная категория уже указывалась только для тех территорий, по которым эта информация была предоставлена их собственным правительством.

ГЛАВА 1.4. Оценка новых сфер использования системы категорий МСОП

Параллельно с решением основных задач, отраженных в Руководстве 1994 года, за прошедшее десятилетие появились новые направления использования классификации МСОП. Использование системы категорий способами, которые изначально не были запланированы, породило ряд проблем. В данной главе обсуждаются некоторые из них.

Основа для создания национального законодательства

Хотя это и не планировалось создателями классификации категории МСОП используются правительствами некоторых стран в качестве основы для создания национального законодательства по охраняемым территориям. Представляется, что использование системы категорий в законодательстве может обеспечить конкретизацию задач ОПТ и существенно облегчить жизнь лицам, принимающим политические решения.

 См. «Влияние категорий МСОП на законодательство и политику» (глава 2.2)

Исследование степени использования категорий МСОП для создания национальной законодательной базы, проведенное для проекта «Говорим на общем языке» Центром экологического права в 2002 году, показало, что 20 из 164 изученных стран в той или иной степени ссылались на категории МСОП в национальном законодательстве и/или политических документах. Поскольку многие национальные законы были приняты уже давно и пересматриваются нечасто, возможно более показательным является тот факт, что ссылки на классификацию МСОП содержатся в 10% законодательных актов, принятых после 1994 года³. В большинстве рассмотренных случаев система категорий используется в виде, адаптированном к национальным условиям. Как указывалось ранее, исследование показало также, что страны чаще интегрировали категории МСОП в политические документы, нежели в законодательство. Это дает возможность предположить, что система категорий будет использоваться более активно, когда рекомендации этих документов будут внесены в качестве поправок в действующее законодательство.

Исследование Центра экологического права изучало также степень отражения классификации МСОП в международных конвенциях и договорах. Большинство из них было принято раньше новой системой категорий. Однако есть несколько важных исключений, которые демонстрируют использование классификации в документах международного уровня. Так, система категорий была признана Межправительственным форумом по лесам в 2000 году, а новая редакция Африканской Конвенции по сохранению природы и природных ресурсов 1968 года, принятая в июле 2003 года, дает описание категорий ОПТ МСОП в своем приложении. В феврале 2004 года Конвенция о биологическом разнообразии приняла Программу работ по ОПТ, которая подтверждает значимость системы категорий и призывает правительства использовать ее в международной отчетности.

Есть разные мнения относительно того, должен ли МСОП активно содействовать интеграции системы категорий в национальные законодательства. Специалисты согласны лишь в одном — этот вопрос должен внимательно отслеживаться и необходимо предоставлять странам больше консультаций по вопросам использования системы в национальном законодательстве.

Помощь в решении вопросов природопользования на ОПТ

В ряде случаев система категорий использовалась в качестве инструмента контроля серьезных изменений в структуре землепользования внутри охраняемой территории. При этом

³ Оценена также степень, с которой национальное законодательство использовало категории МСОП. Цитируемые здесь примеры относятся к тем странам, где классификация МСОП наиболее четко встроена в законодательную базу и где применяется сходная терминология.

возникали конфликты, вызванные в частности тем, что заинтересованные стороны не получали должного обоснования правомерности присуждения ОПТ той или иной международной категории и того, что решение по назначению категории принималось с учетом интересов землепользователей.

📖 См. «Система категорий, горнодобывающая промышленность и Амманские рекомендации» (глава 2.15) и «Добыча углеводородов и система категории» (глава 2.16)

Многие полагают, что сам факт, что данная ОПТ относится к определенной категории МСОП, является достаточным условием для запрета определенных видов деятельности на этой территории. Стоит отметить, что ответы на многие подобные вопросы можно найти в новой серии руководств по возможностям землепользования на охраняемых территориях разных категорий, выпускаемой совместно Всемирной комиссией по ОПТ и МСОП. Это серия включает три основных типа руководств:

- **Техническое руководство (рекомендации по использованию категорий)** готовится с участием специалистов ОПТ, но не всегда учитывая мнение более широкого круга заинтересованных лиц. Примером может служить техническое руководство по использованию категории V МСОП, где дается ряд рекомендаций по допустимым типам землепользования на этих территориях.
- **Пояснение для заинтересованных сторон** содержит разъяснение ключевых проблем использования системы категорий для разных заинтересованных групп. Пример: рекомендации правительствам запретить добычу полезных ископаемых на ОПТ I–IV категорий МСОП, подготовленные Всемирным конгрессом по охране природы в Аммане (Иордания).
- **Ответы на наиболее острые и часто возникающие вопросы** готовятся Всемирной комиссией по ОПТ по темам, вызывающим наиболее серьезные трения и непонимание. Пример: прояснение возможностей и ограничений промышленной заготовки древесины на охраняемых территориях.

Три ключевых вопроса, вызывающих непонимание и конфликты, приведены ниже:

- Означает ли факт создания ОПТ, что некоторые виды деятельности автоматически запрещаются?
- Если да, является ли система категорий МСОП достаточным основанием для принятия решений по запрету определенных видов деятельности?
- Должны ли подобные решения приниматься на основе задач ОПТ или на основе показателей эффективности управления территорией?

Несомненно, существование охраняемой территории подразумевает введение определенных ограничений на природопользование – в противном случае вся концепция ОПТ становится бессмысленной. Как правило, не возникает также сомнений в том, что именно система категорий МСОП должна использоваться в качестве основы для принятия подобных решений. Третий вопрос является более спорным и показывает, что задачи для каждой категории ОПТ далеко не всегда адекватно отражают реальную ситуацию. Проблемы, обозначенные выше, можно выразить несколько иначе:

- Каким образом должны приниматься решения о запрете определенных видов деятельности на охраняемых территориях, кто должен быть вовлечен в процесс принятия этих решений и как подобные решения должны быть интегрированы в процесс планирования землепользования и региональные стратегии развития?
- На каком основании должны присваиваться категории МСОП, кого следует вовлекать в процесс назначения категорий и может ли единожды присвоенная категория быть изменена и каким образом?
- Какова должна быть связь между показателями эффективности управления ОПТ и решением вопросов о разрешении/запрете той или иной деятельности на этой территории?

Поскольку присуждение ОПТ той или иной категории является основанием для принятия решений о допустимом режиме природопользования, вопросы правильного применения категорий и наличия системы критериев для верификации этого выбора становятся еще более актуальными. Известны случаи, когда присуждение категорий было сделано молодыми специалистами, не очень хорошо знающими систему, либо без консультаций со всеми заинтересованными сторонами. В прошлом за присуждение категорий отвечали специалисты Всемирного центра природоохранного мониторинга ЮНЕП, опять же слабо владевшие реальной ситуацией на местах. Очевидно, что ни то, ни другое не допустимо, особенно коль скоро мы признаем категорию МСОП достаточным основанием для принятия конкретных решений по ограничениям природопользования на ОПТ.

В ряде случаев охраняемые территории меняли категорию (например, с II на V) в связи с недостаточно эффективным режимом охраны. Однако представляется, что такая смена статуса неправомерна, ибо путает задачи управления ОПТ с вопросами эффективности этого управления. Если охраняемая территория управляется так, что не выполняет задач назначенной ей категории, необходимо стремиться улучшить систему менеджмента а не менять начальные задачи территории из-за бездарности руководства.

Дебаты по использованию системы категорий в решении вопросов землепользования на ОПТ продолжаются. Важно, что само появление подобных вопросов выявило проблему недостаточно грамотного присуждения категорий МСОП. Решать ее следует безотлагательно, если система категорий действительно созрела до того, чтобы взять на себя содействие в принятии широкого спектра управленческих решений. Позитивно то, что обсуждаемые вопросы привлекли внимание множества заинтересованных сторон, ранее не вникавших в эти вопросы, к проблеме присуждения ОПТ той или иной категории. Очень важно поддерживать такие диалоги с заинтересованными сторонами и вовлекать в них новые организации и структуры.

Прояснение вопросов землевладения и землепользования

Специалисты, создававшие первые охраняемые территории, полагали, что они должны быть созданы исключительно для дикой природы. При этом местные сообщества часто просто выселялись за границы нового заповедника, чтобы ценность последнего с точки зрения «дикости» была наивысшей. В последние несколько десятилетий представление об ОПТ коренным образом изменилось. Создание охраняемых территорий в густо населенных ландшафтах, таких, как ОПТ категории V в Западной Европе, показало, что охрана природы не обязательно требует полного отсутствия людей. Научные исследования показали, что многие существующие ОПТ в разных регионах мира населены. Так, установлено, что более 80% национальных парков Латинской Америки имеют в своем составе населенные пункты.

Сотрудники охраняемых территорий все чаще учитывают права, нужды и проблемы коренных народностей и местных сообществ. Агентства ОПТ, ранее полностью исключавшие возможность присутствия человека на охраняемой территории, переосмысливают свою политику и открывают эти территории для традиционного устойчивого природопользования (сбор недревесной лесной продукции или регулируемая охота). Для многих новых охраняемых территорий перед принятием окончательных решений по их учреждению достигаются соглашения с местными сообществами относительно места расположения, планов управления и целей ОПТ.

 См. «Использование категорий для обеспечения потребностей и соблюдения прав коренных народов, проживающих на охраняемых природных территориях» (глава 2.12), «Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных охраняемых территорий коренных народов в Австралии» (глава 2.13), «Взаимосвязь вопросов управления и категорий МСОП» (глава 2.14)

Хотя классификация МСОП предписывает каждой категории определенный режим землевладения и землепользования, национальное законодательство в области прав собственно-

сти на землю и землепользования зачастую ставит ОПТ в ситуации, когда соблюдение требований МСОП становится невозможным. Так, ОПТ, обладающие максимальным потенциалом для решения проблем коренных народов, такие как охраняемые ландшафты/морские акватории (категория V) и территории устойчивого природопользования (категория VI), часто недоиспользуются. В большинстве стран допустима только государственная собственность на земли охраняемых территорий. При этом национальная законодательная база часто не допускает существования частной или общественной собственности в границах охраняемых территорий любой категории и требует полного изъятия земель из эксплуатации для создания и расширения системы ОПТ [16].

Отделив понятие задачи ОПТ от понятий землевладения и землепользования, система категорий МСОП 1994 года провозгласила необходимость существования множества охраняемых территорий, вся система которых призвана выполнять одновременно как функцию сохранения природы, так и задачу соблюдения прав коренных народов и местных сообществ. Более того, признание возможности существования частных земель, находящихся в собственности сообществ, индивидуумов или корпораций, в границах ОПТ в Руководстве 1994 года, должно приводить к тому, что некоторые общественные охраняемые территории (Community Conserved Areas) могут быть признаны ОПТ, согласно определению МСОП. Все это примеры того, каким образом система МСОП может использоваться для прояснения вопросов землевладения и землепользования на ОПТ, в частности для сохранения территорий традиционного природопользования коренных и малочисленных народов.

Одна из возможностей использования системы категорий МСОП – для содействия развитию новых форм землепользования на ОПТ, в т.ч. более активного вовлечения местного населения в практику управления охраняемыми территориями.

На V Всемирном конгрессе охраняемых территорий было высказано предложение ввести в систему категорий понятие «форма управления ОПТ», добавив его как дополнительное «измерение» в классификацию задач охраняемых территорий. Была разработана матрица для описания и оценки формы управления ОПТ. Теперь в базы данных по охраняемым территориям наряду с категорией МСОП включается информация по характеру управления территорией.

Использование классификации МСОП в целях пропаганды природоохранными НПО

С середины 90-х годов многие крупнейшие природоохранные неправительственные организации предприняли усилия по увеличению числа и расширению площади охраняемых территорий. Основные методы их борьбы – лоббирование и пропаганда. Однако, как ни странно, возможности системы категорий МСОП для этих целей использовались крайне редко. Работа в этой области велась по нескольким направлениям:

 См. «Использование категорий неправительственными организациями» (глава 2.17)

- **Полевые проекты.** Большинство НПО концентрировали свои усилия на наиболее строго охраняемых территориях. Так, из более 200 лесных ОПТ, участвовавших в проектах Всемирного фонда дикой природы, только две территории относились к категории V [18]. Общество охраны дикой природы (Wildlife Conservation Society) и Международное общество флоры и фауны (Fauna and Flora International) также работали преимущественно с ОПТ «более высокой» категории.

- **Пропаганда.** Известны случаи, когда категории МСОП целенаправленно упоминались в кампаниях НПО. Так, когда WWF вел глобальную кампанию по увеличению доли лесов на охраняемых территориях до 10%, разные региональные офисы фонда включали в свою работу разные категории ОПТ (см. вставку ниже). Многие НПО также поддерживают определенные категории ОПТ, особенно в связи с Амманскими рекомендациями по недропользованию, а также в вопросах заготовки древесины и охоты на охраняемых территориях.

- **Устойчивое природопользование.** Небольшое, но растущее число НПО включается в процесс устойчивого использования ОПТ, совместимого с задачей сохранения биоразнообразия, например в буферных зонах ОПТ и на территориях категорий V и VI. Как правило, неправительственные организации заняты в таких секторах как органическое земледелие, устойчивое рыболовство и сертификация управления лесами и др.

Использование системы категорий Всемирным фондом дикой природы

WWF, начиная кампанию по увеличению числа лесных охраняемых территорий, не учел, что его разные офисы в разных уголках мира включали в свою работу ОПТ разных категорий, а именно:

- WWF Бразилии учитывал только ОПТ категорий I – III.
- Европейская программа WWF учитывала только ОПТ категории I–IV.
- WWF Африки и Мадагаскара учитывал все категории ОПТ.

Специфических проблем в использовании категорий МСОП неправительственными организациями выявлено не было. Однако очевидно, что существует потребность в обсуждении роли различных типов ОПТ в сохранении биоразнообразия и, вероятно, переоценке роли ОПТ V и VI категорий. И это не столько проблема самих категорий, сколько вопрос, связанный со стратегиями индивидуальных НПО.

Система категорий МСОП как инструмент биорегионального планирования

Современное лоббирование процесса расширения охраняемых территорий опирается на концепцию комплексного планирования территориальной охраны окружающей среды, которую в последние годы активно развивают как крупнейшие НПО, так и значительное число правительств. Три ключевых понятия этого подхода заключаются в следующем:

 См. «Использование категорий в биорегиональном планировании» (глава 2.6) и «Применение классификации к трансграничным ОПТ» (глава 2.7)

- **Приоритеты** необходимо расставить в природоохранной деятельности в общемировом масштабе: следует ли концентрировать внимание на сохранении территорий, отличающихся максимальным биоразнообразием, наиболее нетронутых или, напротив, находящихся под угрозой исчезновения. Важнейшие попытки выявления ключевых территорий для сохранения включают: «Центры флористического разнообразия» IUCN/WWF/Kew, «Ключевые эндемичные орнитологические территории мира» Бердлайф Интернэшнл, «Ключевые территории сохранения биоразнообразия» Консервэйшэн Интернэшнл, «Пограничные леса» Всемирного института ресурсов и «200 глобальных экорегионов мира» Всемирного фонда дикой природы.
- **Развитие «широкомасштабного» подхода к охране природы** заключается в последовательном планировании природоохранной деятельности на крупных по площади участках планеты, таких как экорегион или биорегион. Этот подход предполагает наличие общего видения концепции сохранения биоразнообразия на данной территории и роли в ней ОПТ различных категорий. Среди НПО в этой сфере наиболее активны «Натуре Консерванси» (the Nature Conservancy), WWF и «Консервэйшэн Интернэшнл», а среди правительств – австралийское, канадское, голландское, подготовившие широкий спектр международных соглашений по охране окружающей среды. Конвенция о биологическом разнообразии активно продвигает экосистемный подход, отражающий многие из этих ценностей.
- **Интеграция задач охраны природы и развития** в планировании землепользования и регионального развития с опорой на экосистемный подход.

Экорегionalный подход к охране природы означает видение за пределами изолированных ОПТ, восприятие всей совокупности охраняемых территорий разных категорий как единой системы с общей задачей сохранения природы. Эта система включает все охраняемые территории, соединенные коридорами из территорий традиционного и иного устойчивого природопользования. Один из наиболее амбициозных примеров такого подхода – проект создания Мезо-Американского биологического коридора, состоящего из резерватов и территорий устойчивого природопользования, пересекающего 7 стран и места обитания и деятельности сотен местных сообществ, организаций и бизнес-структур.

Система категорий может играть роль как в планировании, так и в оценке успешности подобных инициатив. Так, НПО «Найче Консерванси» (The Nature Conservancy) пишет, что один из важных показателей природоохранной ценности экорегiona – это «*площадь и процент земель, занятых ОПТ соответствующей категории*», уточняя при этом, что «*система категорий должна соответствовать принятой во всем мире классификации МСОП*». Заметим однако, что несмотря на огромное количество споров на данную тему до сих пор очень мало планов воплотилось в жизнь. Большинство проектов экорегионов по-прежнему фокусируются на ОПТ категорий I – III, реже IV, либо при планировании вообще не учитывают категорию охраняемой территории.

ГЛАВА 1.5. Повышение эффективности использования категорий МСОП

Как охрана природы развивалась от хобби отдельных личностей до необходимости, признаваемой всеми, так и природоохранная практика должна постоянно совершенствоваться, отражая вновь возникающие потребности общества. И если охраняемые территории призваны играть ключевую роль в сохранении природы, они должны также развиваться, принимая во внимание ожидания различных заинтересованных сторон, характеристики экосистем и локальные социально-экономические и политические условия. Система категорий МСОП может помочь ОПТ лучше адаптироваться к бурно меняющейся жизни. Однако поскольку требования, предъявляемые к классификации МСОП сегодня, значительно выше, чем они были в 1994 году, сохранение роли этой системы невозможно без повышения эффективности использования категорий. Настоящий раздел дает некоторые общие рекомендации по возможностям развития системы категорий в будущем. Предлагается пять ключевых направлений дальнейшего совершенствования классификации МСОП:

- Уточнение определения ОПТ и задач системы категорий.
- Совершенствование процессов сбора, анализа и распространения данных о категориях.
- Выработка критериев отнесения охраняемых территорий к той или иной категории.
- Определение взаимосвязей между зонированием и системой категорий.
- Распределение ответственности при использовании системы категорий.

Определение и задачи системы категорий

Напомним, что Руководство 1994 года давало следующее определение охраняемой природной территории: «*Участок земли или водной поверхности, полностью или частично изъятый из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия и природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов, и управляемый юридическим или иным путем*».

Руководство МСОП гласит, что «*все категории ОПТ должны попадать под это определение. При этом, хотя все охраняемые территории имеют общие цели, обозначенные в определении, конкретные задачи каждой ОПТ могут существенно различаться*». Из этого вытекает следующая ситуация: территория, полностью удовлетворяющая требованиям одной из категорий МСОП, но не подходящая под определение в целом, не признается ОПТ. Иначе говоря, понятие «охраняемой природной территории» является ключевым в процессе отнесения участка земли к той или иной категории МСОП – это признается всем международным сообществом. Конвенция о биологическом разнообразии дает очень похожее определение ОПТ (см. вставку стр. 27).

Определения ОПТ по КБР и по МСОП

Современное понимание охраняемых природных территорий несколько запутано, тем, что МСОП и КБР используют различные понятия ОПТ. Определение ОПТ по КБР звучит так: «*географически обозначенная территория, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей*».

Стоит заметить, что по сути оба определения отличаются незначительно и рассматривают охраняемые территории как:

- территориальные структуры, которые могут быть созданы в любом регионе мира;
- имеющие своей целью охрану природы;
- требующие принятия специальных мер для сохранения биоразнообразия (определение миссии, создание, управление);
- нуждающиеся в системе управления, осуществляемого через применение юридических и иных механизмов;
- требующие наличия какой-либо структуры, осуществляющей это управление.

Тот факт, что определения ОПТ и их категорий ныне доступны широкой публике, породил огромное количество различающихся интерпретаций этих формулировок разными заинтересованными сторонами. Чем больше природоохранное сообщество будет пытаться использовать систему МСОП для решения практических задач, таких как ограничение нежелательных форм природопользования на ОПТ, тем большей критике будут подвергаться определения, составляющие основу этой системы. Несмотря на множество заседаний, встреч и конференций, посвященных уточнению формулировок и понятий в сфере ОПТ разнообразие интерпретаций едва ли исчезнет. В связи с этим предлагается включить в руководство по использованию системы категорий МСОП специальный раздел, в котором были бы затронуты два фундаментальных вопроса:

- Какова *цель* системы категорий МСОП?
- Какие *принципы* лежат в основе этой системы?

В первых главах настоящего исследования были приведены формулировки *изначальных целей*, которые ставило перед собой создание системы категорий, а также обозначены возникшие позднее сферы применения классификации МСОП. Как было показано в главе 1.3, четыре ключевые задачи системы категорий, прописанные в Руководстве 1994 года сохраняют свое значение. Напомним, что они формулируют так:

1. Поддержать инициативы национальных правительств в области создания собственных систем охраняемых территорий, задачи которых определяются национальными и локальными условиями.
2. Уменьшить непонимание, возникающие из-за применения различных терминов для описания одних и тех же видов ОПТ.
3. Создать международные стандарты для обеспечения возможности сравнения деятельности систем ОПТ между странами.
4. Обеспечить основу для сбора, анализа и распространения статистических данных об охраняемых природных территориях.

Появившиеся в последние годы возможности применения системы категорий МСОП также должны быть отражены в перечне задач классификации (см. главу 1.4) в новой версии руководства по использованию системы категорий. На наш взгляд, эти задачи могут быть сформулированы следующим образом:

5. Обеспечить основу для создания национального законодательства.
6. Содействовать в решении вопросов природопользования на ОПТ.
7. Обеспечить основу для развития традиционного природопользования в границах охраняемых территорий (регулируемой охоты, рыбной ловли и сбора даров леса).

8. Содействовать прояснению спорных вопросов землевладения и землепользования.
9. Предоставлять информацию для использования в пропагандистских целях.
10. Служить инструментом биорегионального планирования и основой системного подхода к территориальной охране природы.

Распространение информации

Сбор, анализ и распространение информации могут быть рассмотрены с трех точек зрения: пользователя, собственника данных (в данном случае – Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП) и сборщика данных. Потребность в точной и корректной информации об охраняемых территориях и их категориях растет с каждым днем. С точки зрения ответственных за предоставление данной информации это создает дополнительные трудности, тем более, что как число ОПТ, так и разнообразие форм собственности и управления ими постоянно увеличивается.

Международный статус системы охраняемых территорий подразумевает наличие международной базы данных об ОПТ. ООН начала подготовку списка «национальных парков и эквивалентных им резерватов» еще в 1962 году. С 1981 года данные для пополнения этого списка собирались Всемирным центром природоохранного мониторинга ЮНЕП по заказу МСОП. Список стал частью Всемирной базы данных по охраняемым территориям.

В Списке охраняемых территорий ООН от 2003 года содержатся данные о 102102 ОПТ, суммарно покрывающих 18,8 млн. км² [20]. Из них 68066 ОПТ имеют международную категорию МСОП – это 67% от общего числа ОПТ и 81% от их площади. Тем не менее, оставшиеся 34036 ОПТ, не соотнесенные с категориями МСОП, покрывают 3,6 млн. км², т.е. весьма значительную долю от суммарной площади земель природоохранного назначения. При этом из 243 стран и территорий, включенных в список ООН, лишь 13 не имеют ни одной ОПТ, которой была бы присвоена какая-либо категория МСОП. Таким образом, несмотря на то, что поле деятельности по соотнесению национальных категорий охраняемых территорий с международными еще очень велико, большая часть «белых пятен» располагается в странах, имеющих хоть какой-то опыт использования категорий классификации МСОП.

Связь между системой категорий МСОП и точностью Всемирной базы данных по охраняемым территориям выражается в двух моментах:

- Проблема соотнесения национальных категорий с международными (см. далее в этом разделе).
- Проблема качества данных.

В базе данных, содержащей более 100 000 записей со всего мира, ошибки неизбежны. Хотя целенаправленного изучения этой базы не проводилось, даже краткий обзор опубликованных данных выявляет множество ошибок и неточностей, в частности, когда категории, указанные в общем в списке, не совпадают с более детальной информацией по конкретным ОПТ, имеющейся в других разделах той же базы данных (см. таблицу).

Сравнение информации разных разделов базы данных по ОПТ

Название охраняемой территории	Ее категория
Морская охраняемая территория «Суфриер», Санта Лючия	VI в общей БД; в описании территории не указана
Морской парк «Саба», Антильские острова	VI в описании территории; в общей БД не указана
Морской парк «Монтего Бай», Ямайка	II в БД; III – в описании территории
Морской резерват «Хол Чан», Белиз	II в БД; IV – в описании территории
Санктуарий дикой природы и биосферный резерват «Палаван», Филиппины	не указана вообще

Точность базы данных определяется достоверностью информации, предоставленной национальными правительствами (см. вставку ниже с описанием процесса по усовершенствованию Базы данных по ОПТ перед публикацией *Списка охраняемых территорий ООН 2003 год*). При подготовке Списка 1997 года Всемирный центр природоохранного мониторинга получил только 180 ответов из 512 посланных запросов в национальные агентства по охраняемым территориям, т.е. возврат составил 35%. В 2002–2003 гг. официальные обновления к базе данных были получены от 103 стран (56% опрошенных государств). Таким образом, ситуация улучшилась, но остается далекой от совершенства.

Хотя степень возврата анкет увеличилась, имеющиеся «белые пятна» существенно снижают достоверность списка ООН. Повышение качества информации по охраняемым территориям и определению их категорий на национальном уровне являются приоритетными направлениями развития, что означает необходимость подготовки дополнительных руководств по этим вопросам. Кроме того, положение Руководства МСОП 1994 года о том, что «окончательное решение по назначению категорий должно приниматься на международном уровне», все еще остается нереализуемым, т.к. отсутствует действующий механизм осуществления этой процедуры.

Четкое понимание, интерпретация и использование шести категорий охраняемых территорий МСОП являются предпосылками для улучшения качества отчетности на международном уровне. Как уже упоминалось, необходимо перевести Руководство по использованию категорий МСОП на максимально возможное число языков – притом важно, чтобы этими переводами занимались специалисты, знакомые с проблематикой, дабы точность перевода была максимальной.

Всемирный центр природоохранного мониторинга уже заявил о том, что нуждается в более серьезной поддержке мирового природоохранного сообщества для упорядочивания накопившейся гигантской базы данных. Ценность этой базы была официально провозглашена в соглашении между МСОП, ЮНЕП и рядом других неправительственных организаций в 2002 году, когда был сформирован Консорциум по управлению базой данных⁴.

Подготовка Списка охраняемых территорий ООН

Участие национальных служб ОПТ и других организаций в обновлении Всемирной базы данных по ОПТ является основой составления *Списка ОПТ ООН*. Периодическое обновление *Списка ООН* проводится с 2002 года, когда исполнительный директор ЮНЕП и генеральный директор МСОП обратились ко всем министрам по охране окружающей среды, призвав их к объединению усилий в предоставлении достоверной информации по охраняемым территориям в соответствующих странах. В то же самое время члены Консорциума Всемирной базы данных внесли свой вклад в виде имеющейся у них информации об охраняемых территориях ряда стран и регионов. В ноябре-декабре 2002 года Всемирный центр природоохранного мониторинга направил запросы по обновлению и уточнению данных в 183 страны – вся полученная информация стала частью базы данных.

В пояснительных записках по предоставлению сведений в базу данных, разосланных по всем странам, содержалась и информация по присуждению ОПТ категорий МСОП. По согласованию со Всемирным центром природоохранного мониторинга, Европейское агентство окружающей среды (ЕЕА) выполнило обновление данных для 38 стран, находящихся под его юрисдикцией. Материалы по государствам Юго-Восточной Азии были предоставлены, помимо самих стран, Региональным центром по сохранению биоразнообразия Ассоциации народов Юго-Восточной Азии (РЦСБ). В случаях полного отсутствия информации от официальных источников, ЮНЕП предприняла самостоятельные исследования для получения данных.

⁴ В Консорциум вошли Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП, Всемирная комиссия по охраняемым территориям МСОП, Conservation International, WWF, Wildlife Conservation Society, Birdlife International, Nature Conservancy, Conservation Biology Institute и Fauna and Flora International.

В ответ на запрос Всемирного центра природоохранного мониторинга было получено 86 официальных ответов от отдельных стран — число ответивших составило 47% от общего количества запросов. В дополнении к этому 15 официальных ответов были получены от европейских стран через обзор европейских ОПТ, подготовленный Европейским агентством окружающей среды. Официальные материалы по 7 государствам Юго-Восточной Азии были получены через РЦСБ. В общей сложности официальные ответы об обновлении информации были получены от 103 стран, или 56% опрошенных государств.

Данный текст был взят из Списка ОПТ ООН от 2003 года.

Критерии отнесения ОПТ к категории МСОП

Ценность классификации МСОП заключается в том, что категория ОПТ отражает ключевые задачи данной территории, что можно использовать как основу для сравнения национальных подходов к сохранению биоразнообразия. Пока классификация использовалась лишь в качестве удобного инструмента сбора и сопоставления данных, вопрос о присвоении категорий был, трудным, но не вызывал проблем. Как только система категорий стала приобретать политическое значение (например, вопросы финансирования ОПТ, регулирование природопользования) возникли серьезные трения, связанные с определением порядка и критериев присвоения охраняемой территории той или иной категории.

Постоянной темой для обсуждений и исследований, выполненных в рамках настоящего проекта, оставались критерии отнесения ОПТ к определенной категории. Особенно важно было понять, является ли текущая методология назначения категорий системной, прозрачной и поддающейся проверке. Из дискуссий с различными заинтересованными сторонами стали очевидны некоторые недостатки в современном порядке присвоения категорий ОПТ, а именно:

- Информация, присланная национальными правительствами для включения во Всемирную базу данных, не всегда обладает достаточным качеством, чтобы служить основой для назначения категорий.
- Отсутствие механизмов, позволяющих опротестовать решение о присуждении категории заинтересованным лицом или организацией; кроме того, отсутствует система проверки соответствия ОПТ назначенной ей категории.
- Всемирный центр природоохранного мониторинга не имеет ресурсов на проведение исследований по присвоению категории при отсутствии данных от национальных правительств.
- Фактически, назначение категорий осуществляется посредством диалога между правительствами и Всемирным центром природоохранного мониторинга и в некоторой степени Всемирной комиссии по ОПТ — возможности высказать свое мнение для других заинтересованных сторон практически отсутствуют.

На рабочей встрече в Англии был предложен ряд **принципов**, которые могут стать базовыми для присвоения категорий (см. вставку), а также сделаны некоторые предварительные замечания.

Принципы назначения категории ОПТ

Пять основных понятий, лежащих в основе системы категорий в редакции 1994 года:

- Основа для присуждения категорий — задачи ОПТ.
- Интернациональность.
- Гибкость.
- Четкость, последовательность и логичность.
- Все категории одинаково важны.

В дополнение к этим понятиям, мы предлагаем спектр «ключевых слов», которые также могут быть положены в основу при присуждении категорий ОПТ:

- Участие – все заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в назначении категорий.
- Подотчетность – кто отвечает за сбор, анализ и публикацию данных, положенных в основу присуждения категории, должны быть готовы дать отчет о своей работе.
- Беспристрастность – интересы всех сторон одинаково важны.
- Прозрачность – каждый может видеть, как были приняты решения.
- Качество исполнения – стандарты установлены и им необходимо следовать.
- Часть целостного процесса – сбор материала для назначения категорий является частью более обширного процесса сбора информации по охраняемым территориям.
- Учет прав всех заинтересованных сторон.

В целом, необходимы участие всех заинтересованных сторон, содержательность и открытость процесса назначения категорий.

Распределение ответственности за систему категорий

В соответствии с порядком, установленным Всемирной комиссией по охраняемым территориям, членство в МСОП (членами являются как правительства, так и неправительственные организации) является обязательным условием для участия в присуждении категории ОПТ. Кроме членов МСОП в назначении категорий вносят свой вклад ООН – как инициатор и составитель Всемирной базы данных по ОПТ – и, в первую очередь, Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП. Правительства всех стран несут ответственность за этот процесс, даже если они не являются членами МСОП, поскольку именно они предоставляют базовую информацию для присуждения категорий. С каждым годом все больше и больше других заинтересованных сторон требуют права голоса: это и горнодобывающая компания, обеспокоенная снижением добычи полезных ископаемых, и земледельцы, заинтересованные в ведении устойчивого сельского хозяйства на охраняемых территориях V и VI категорий, и местные сообщества, проживающие на территории ОПТ, и гражданское общество в целом.

Ниже перечислены возможности для более широкого вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс назначения категорий. Но в любом случае ответственность за принятие окончательных решений должна быть закреплена за специалистами. Этот раздел дает некое представление о том, как может быть распределена ответственность за назначение категорий.

На высшем уровне основная ответственность за применение категорий ложится на МСОП. Спускаясь уровнем ниже, сферы ответственности уместно разделить на три составляющие:

- Присвоение категорий конкретным охраняемым территориям.
- Подготовка отчетных материалов по категориям ОПТ страны/региона.
- Анализ и совершенствование системы категорий в целом.

Присвоение категорий конкретным охраняемым территориям

Как уже упоминалось, окончательная ответственность за присвоение категорий конкретным ОПТ лежит на национальных правительствах. Тем не менее, существует необходимость более активного вовлечения других заинтересованных сторон в процесс переговоров по присуждению категорий. В случае ОПТ с общественной формой собственности местное население и коренные народы просто не могут не участвовать в процессе. В случае частных охраняемых территорий индивидуумы или организации, которые являются их собственниками, должны оказывать значительное влияние на процесс присвоения категорий. Во всех прочих случаях заинтересованные стороны также правомочны влиять на подобные решения. Приведенная схема (рис. 1.2) показывает, каким образом эти требования могут быть выполнены на практике.

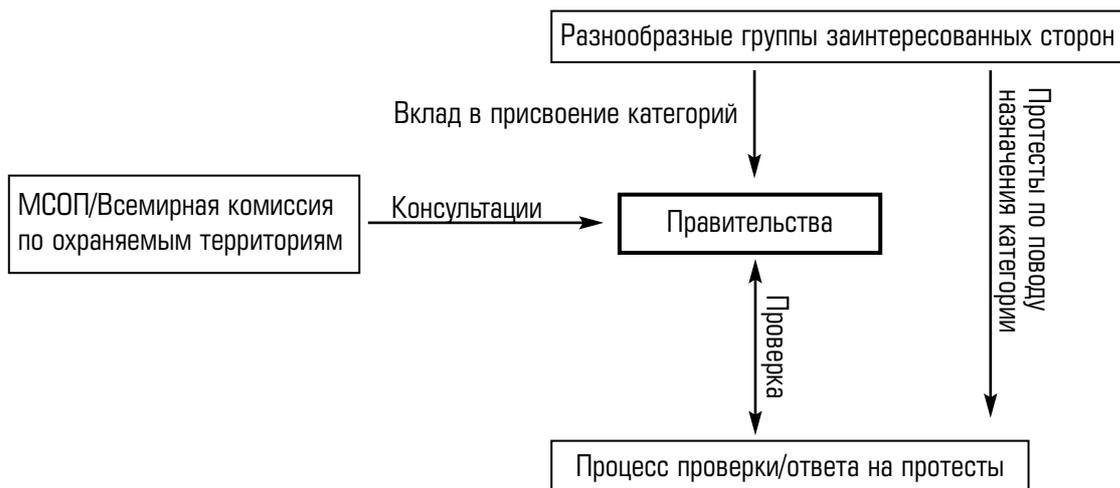


Рис. 1.2. Распределение ответственности за присвоение категорий

Подготовка отчетных материалов по категориям ОПТ страны/региона

Также, как окончательные решения по присвоению категорий должны оставаться за правительствами, ответственность за предоставление информации по категориям ОПТ является прерогативой Всемирного центра природоохранного мониторинга ЮНЕП. Очевидно, что эта организация сможет действовать эффективно только в том случае, если получит адекватные отчеты от национальных органов власти. Однако многие правительства не отвечают на запросы о предоставлении информации, а некоторые вообще не имеют единой системы категорий для всех охраняемых территорий. Задача проверки или уточнения отсутствующей информации находится за пределами возможностей центра – небольшой организации с ограниченными ресурсами. В последние годы для содействия улучшению и укреплению базы данных был создан Консорциум Всемирной базы данных по ОПТ, в который вошли крупнейшие природоохранные НПО (см. главу 1.3). Помимо этого, в предоставлении информации по категориям ОПТ могут участвовать:

- **Конвенция о биологическом разнообразии (КБР):** в соответствии с Программой работы по ОПТ, принятой на КБР/КС7 (7-й Конференции Сторон), Конференция сторон Конвенции официально признала ведущую роль *Списка ОПТ ООН* и Всемирной базы данных по ОПТ и призвать правительства предоставлять информацию об охраняемых территориях в эту базу в рамках выполнения требований Конвенции.
- **Национальные правительства,** согласно решениям КБР/КС7, должны снабжать Всемирный центр природоохранного мониторинга материалами об охраняемых территориях.
- **Неправительственные организации, исследовательские институты и т.п.,** должны изыскивать подходящие формы работы с правительствами по проверке материалов об охраняемых территориях и сбору дополнительной информации для базы данных.
- **Консорциум Всемирной базы данных:** все члены должны обеспечивать поддержку в сборе информации, взаимодействии с правительствами и т.п.
- **МСОП/Всемирная комиссия по охраняемым территориям,** должны совершенствовать систему проверки сведений об охраняемых территориях, в т.ч. через своих членов и региональные группы.

Выше описанные отношения могут быть проиллюстрированы следующей схемой (рис. 1.3)

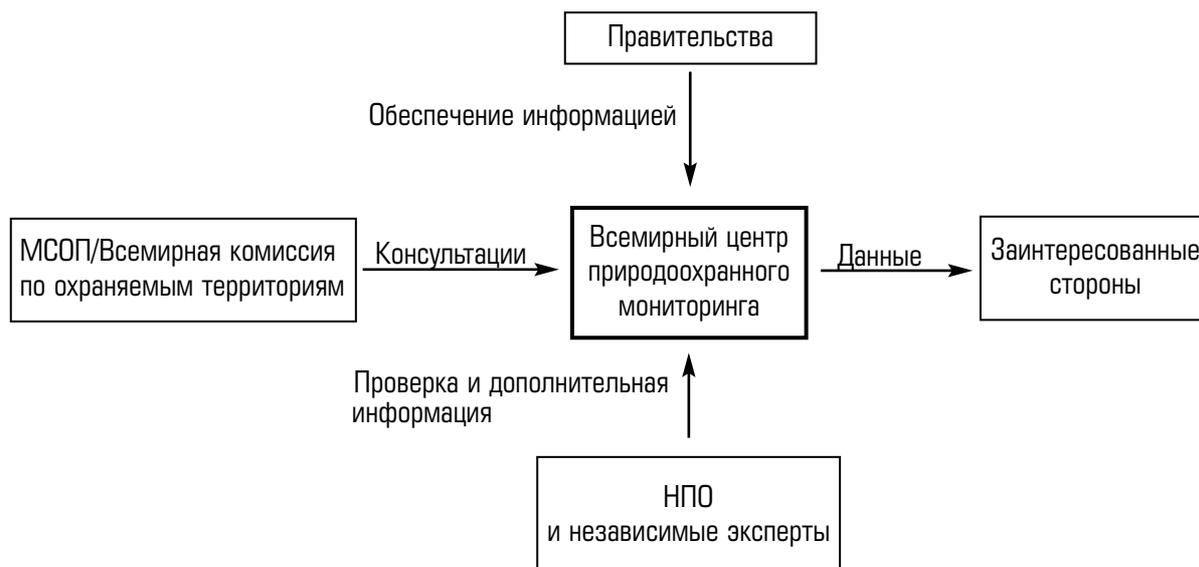


Рис. 1.3. Ответственность за предоставление отчетов по категориям ОПТ

Анализ и совершенствование системы категорий в целом

Поскольку все большая часть планеты включается в состав тех или иных ОПТ, а управление охраняемыми территориями становится более профессиональным, больше людей заявляют о своих правах на участие в определении размера и расположения охраняемых территорий, их управленческих задач и как результат — их категорий. Можно выделить пять основных групп заинтересованных сторон, уже сегодня готовых включиться в обсуждение того, как развивается система категорий и способствовать ее совершенствованию. В их числе:

- **Неправительственные организации**, включая природоохранные, социальные и правозащитные; НПО представляют различные интересы, к тому же многие из них имеют возможность участвовать в процессе присвоения категорий через членство в МСОП.
- **Промышленные предприятия**, требуют расширения возможностей влияния на процесс в случаях, когда решение по присуждению категории будет иметь прямое влияние на инвестиции. Они взаимодействуют с МСОП через специально созданные рабочие группы и программы, и также через членство своих представителей как физических лиц.
- **Власти местного уровня**: оперативное управление охраняемыми территориями все чаще перемещается на локальный уровень — сегодня местные власти имеют очень ограниченные возможности влияния на развитие системы категорий, но в будущем ситуация может существенно измениться в их пользу.
- **Местные сообщества, включая коренные народы**. Ассоциации местных жителей становятся все более эффективными лоббистами, а правительства и службы ОПТ все чаще признают их требования правомерными.
- **Население**: туристы, посетители ОПТ, люди, интересующиеся природным наследием, имеют возможность влиять на процесс через соответствующие НПО.

Зонирование и система категорий

Вопрос о присвоении категорий ОПТ с различными функциональными зонами, отличающимися задачами и режимом охраны, тесно связан с предыдущим.

Зонирование — ключ к поиску оптимального баланса между использованием территории и сохранением природы. Оно подразумевает четкое разделение функций между различными участками в границах ОПТ. Зонирование может быть применено к отдельной ОПТ, к землям вокруг охраняемой территории или к группе ОПТ. В каждом случае подход к назначению категорий будет различаться.

В пределах одной охраняемой территории обычно выделяют зоны более интенсивного хозяйственного использования и заповедные зоны с жестко лимитированным доступом. Как правило, имеется ядро (строго охраняемая или заповедная зона), защищающее ключевые местообитания и виды и окруженное буферной зоной, где разрешено более интенсивное использование. Тогда как ядро всегда будет являться охраняемой территорией, буферная зона может быть частью той же самой ОПТ, может не входить в границы ОПТ или же иметь статус независимой охраняемой территорией. Зонирование может также использоваться для сохранения экорегиона в целом, например, когда цепочки охраняемых территорий различных категорий с разными задачами формируют мозаику и взаимодополняют друг друга. В таких случаях говорят о биорегиональном подходе к территориальной охране природы.

Категории МСОП все чаще используются при проведении функционального зонирования, к примеру, при управлении морскими ресурсами, сборе даров леса и традиционной охоте на ОПТ и т.п. Так, управление культурными ресурсами типично для ОПТ V и VI категорий МСОП, однако многие охраняемые территории II–IV категорий также развивают эти виды природопользования в специально выделенных функциональных зонах.

Хотя зонирование является неотъемлемой частью управления ОПТ, Руководство по использованию системы категорий МСОП от 1994 года не четко формулирует правила применения классификации в случаях зонирования. Это приводит к путанице в ряде вопросов, а именно:

- Не ясно, как классифицировать огромное количество охраняемых территорий, содержащих несколько зон, каждая из которых имеет различные управленческие задачи.
- Эта проблема особенно сложна для крупных морских ОПТ, стремящихся к экосистемному подходу к охране природы.
- В случаях, когда одна охраняемая территория находится внутри другой (например, строго охраняемые резерваты расположены в границах охраняемого ландшафта V категории), неизбежен «двойной учет»: это уже происходит в Великобритании, где природные резерваты IV категории располагаются внутри национальных парков категории V.
- Возникают проблемы с присуждением категорий трансграничным ОПТ. Вариант присвоения различных категорий каждой из ОПТ, входящих в состав трансграничного комплекса, был признан негодным. В настоящее время обсуждается возможность включения таких территорий в отдельный список — приложение к *Списку ОПТ ООН*.

Разрешение всех этих вопросов требует разработки более четких методических указаний. Новые рекомендации не должны противоречить базовым принципам, изложенным в Руководстве от 1994 года, но важно, чтобы в них были рассмотрены более конкретные варианты применения классификации (например, крупные ОПТ с несколькими управленческими зонами, морские ОПТ, трансграничные ОПТ, биосферные резерваты, биорегиональные проекты). Важно, чтобы рекомендации сопровождалась рядом иллюстративных примеров.

 См. «Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многопланового использования» (глава 2.5) и «Использование категорий для обеспечения потребностей и соблюдения прав коренных народов, проживающих на охраняемых природных территориях» (глава 2.12)

ГЛАВА 1.6. Выводы и рекомендации

Проблемы и вопросы, возникшие в ходе осуществления данного проекта, оказались сложнее, нежели предполагалось вначале. Дискуссии по поводу классификации охраняемых территорий породили более фундаментальные вопросы о том, для чего существуют ОПТ, кто должен решать вопросы их управления, и как они должны взаимодействовать с внешним миром. Хотя прогресс в продвижении системы категорий очевиден, остаются проблемы, которые еще предстоит решить.

По результатам настоящего исследования был выработан ряд рекомендаций по трем ключевым направлениям:

- Подготовка новой версии Руководства по использованию категорий.
- Повышение осведомленности и компетентности лиц, применяющих классификацию.
- Мониторинг и исследования в сфере применения системы категорий.

Новое Руководство по использованию классификации МСОП

Мы полагаем, что расширение сфер использования системы категорий, а также продолжающаяся путаница в назначении категорий, делают необходимым **выпуск новой редакции руководства по использованию классификации МСОП.**

Новое руководство должно готовиться с учетом следующих принципов:

- Базироваться на существующих задачах ОПТ каждой категории, при этом описания категорий должны быть более детальными.
- Содержать перечень критериев и принципов, на которых строится система категорий.
- Описывать принципы взаимодействия системы категорий ОПТ с экологическими сетями, региональным планированием и иными природоохранными инициативами.
- Заменить использование «названий» категорий (типа «национальный парк», «резерват») их номерами и задачами управления.
- Внести изменения, отражающие современную ситуацию в сфере ОПТ, в «Матрицу задач управления и категорий ОПТ МСОП» от 1994 года.
- Уделить больше внимания классификации морских, пресноводных и лесных охраняемых территорий.
- Дать более детальное описание механизмов взаимодействия ОПТ и местного населения.
- Представить четкий перечень критериев, на основе которых определенные виды природопользования недопустимы на ОПТ определенных категорий.
- Уделить большее значение культурным и духовным ценностям ОПТ.
- Предположить дополнительную классификацию ОПТ (в рамках одной категории) по форме управления, эффективности менеджмента и сохранности природных комплексов.
- Дать рекомендации по учету функционального зонирования ОПТ при назначении категорий и предложить способы исключения «двойного учета» в случаях, когда одна охраняемая территория находится внутри другой.
- Четко прописать порядок действий при присвоении ОПТ той или иной категории.
- Прояснить вопросы ответственности за назначение категорий и предоставление информации о них во Всемирную базу данных по ОПТ.

Пересмотренное Руководство должно быть доступно на всех официальных языках МСОП, и, по возможности, на других языках. Должны быть согласованы принципы перевода и подготовлены специальные глоссарии.

Специализированные руководства

В дополнение к общему руководству, мы также рекомендуем подготовку дополнительных публикаций МСОП по следующим специфическим вопросам использования системы категорий:

- **Биомы:** рекомендации по классификации разных типов ОПТ (первое руководство этой серии по лесным охраняемым территориям уже готовится), особенно пресноводных и морских резерватов.
- **Категории:** детальные публикации, аналогичные руководству по применению V категории, необходимы, в первую очередь, для категории VI, в меньшей степени — для категорий Ib (участки дикой природы) и III (памятники природы, особенно имеющие са-кральное значение).
- **Интеграция в действующее законодательство:** возможная задача для центра экологического права МСОП — разработка руководства для правительств по интеграции системы категорий в национальное законодательство.
- **Успешная природоохранная практика:** набор примеров успешного использования системы категорий для устойчивого сбора даров леса местными сообществами, устойчивого развития добывающей промышленности на ОПТ V и VI категорий, в развитии систем сертификации (например, для лесного хозяйства, рыболовства и т.п.) и в иных случаях.
- **Отчетность:** Всемирный центр природоохранного мониторинга и Всемирная комиссия по охраняемым территориям должны подготовить руководство по сбору и представлению материалов об охраняемых территориях во Всемирную базу данных по ОПТ для национальных правительств.

Повышение осведомленности и компетентности в применении категорий

Основной причиной, затрудняющей применение системы категорий остается недостаточное понимание системы ОПТ в целом, отсутствие технической, организационной и финансовой компетентности лиц, непосредственно вовлеченных в эту работу. Мы настоятельно рекомендуем МСОП в сотрудничестве с организациями-партнерами вкладывать средства в повышение информированности и компетентности в области использования системы категорий. Необходимы проведение тренингов, конкретных исследований на модельных территориях и публикация дополнительных руководств. Все эти мероприятия должны быть направлены на повышение открытости и прозрачности процедуры назначения категорий на национальном уровне, включая опротестование принятых решений. В числе конкретных мероприятий предлагается следующее:

- **Доступность:** перевод руководства по использованию системы категорий на большее количество языков (на сегодняшний день оно существует только на английском, французском и испанском языках).
- **Консультации юристов** центра экологического права МСОП.
- **Национальные базы данных:** повышение квалификации представителей национальных правительств по вопросам создания баз данных ОПТ отдельных государств.
- **Всемирная база данных по ОПТ:** повышение компетентности, в т.ч. в области фандрейзинга, с целью содействия Всемирному центру природоохранного мониторинга в улучшении качества базы данных.
- **Информация:** объединение усилий членов Консорциума Всемирной базы данных в сфере накопления и постоянного обновления информации базы.
- **Просвещение широких слоев населения** о системе категорий и возможностях ее применения.

Мониторинг и научные исследования

Мы рекомендуем МСОП продолжать мониторинговые исследования и исследовательские программы, связанные с использованием категорий, уделяя особое внимание следующим вопросам:

- Применение системы категорий для ОПТ, где проживают коренные и малочисленные народы.

- Использование системы категорий в политике и законодательстве.
- Возможности интеграции системы категорий ОПТ в систему мер по повышению эффективности управления охраняемыми территориями.
- Использование категорий для экологической сертификации (лесная промышленность, сельское хозяйство, туризм и др.), при разработке иных природоохранных и социальных индикаторов.
- Верификация процесса назначения категорий и разрешение спорных вопросов в этой сфере.

Роль Всемирной комиссии по охраняемым территориям

Выше представлена глобальная и долгосрочная программа действий. Руководство этой программой должно осуществляться Всемирная комиссией по охраняемым территориям в тесной связи со Всемирным центром природоохранного мониторинга. Весьма позитивным, с нашей точки зрения, является создание рабочей группы по категориям охраняемых территорий в рамках темы «Повышение эффективности управления ОПТ».

Перспективы развития системы категорий ОПТ МСОП

Если предложенные выше действия будут реализованы, проектная команда уверена, что к моменту проведения следующего Всемирного конгресса ОПТ в 2013 году реально достичь следующего:

Перспективы развития системы категорий ОПТ МСОП

К 2013 году определение и категории ОПТ будут рассматриваться как теоретическая и практическая основа планирования, управления и мониторинга состояния охраняемых природных территорий мира. Классификация МСОП будет использоваться в качестве инструмента управления ОПТ национальными правительствами, международными структурами (такими как Конвенция о биологическом разнообразии), бизнесом, неправительственными организациями и местными сообществами.

Система категорий будет служить основой для планирования сетей охраняемых территорий в контексте устойчивого развития, а также по принятию решений по политическим вопросам, оказывающим непосредственное влияние на деятельность ОПТ.

Присвоение категории МСОП будет являться важной частью процесса планирования развития конкретных охраняемых территорий. При этом в процесс управления ОПТ будут активно включаться все заинтересованные стороны, представляющие широкий спектр интересов.

Вопросы и протесты против присвоения той или иной ОПТ определенной категории будут проходить через единую международную систему подачи жалоб. Национальные службы ОПТ будут привлекать независимых экспертов к проведению сертификации правильности назначения категорий.

Всемирная комиссия по охраняемым территориям МСОП будет обеспечивать поддержку развитию системы категорий, в т.ч. обновление Руководства, повышение квалификации лиц, применяющих систему, и мониторинг ее эффективности.

Материалы по охраняемым территориям будут собираться, анализироваться и доводиться до широкой общественности Всемирным центром природоохранного мониторинга. В числе представляемой им информации будут не только сведения о размерах, местоположении и задачах ОПТ, но также и об эффективности управления территориями, менеджмент-планах и пр. База данных будет постоянно обновляться через контакты с национальными службами ОПТ.

РАЗДЕЛ 2. ПРИМЕРЫ

Введение

В рамках проекта «Говорим на общем языке» было проведено 18 специализированных исследований, охватывающих широкий спектр проблем, связанных с применением классификации. Примеры, описанные ниже, подготовлены с участием экспертов и содержат конкретные рекомендации, которые легли в основу для разработки стратегических рекомендаций, представленных в конце первого раздела настоящего издания.

Первое исследование – *История международной системы категорий ОПТ* – дает историческую основу для обсуждения вопросов, поднятых данным проектом. За ним следует материал, подготовленный на базе доклада Юридического природоохранного центра МСОП, по применению системы категорий в законодательстве и политике на национальном, региональном и международном уровнях: *Влияние категорий МСОП на законодательство и политику*. После этого приводится серия рабочих примеров по применению и интерпретации системы: *Совершенствование процесса присуждения ОПТ определенной категории; Унификация терминологии в области ОПТ; Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многопланового использования; Использование категорий в биорегиональном планировании; Применение классификации к трансграничным ОПТ*.

Четыре следующих примера рассматривают применение системы категорий в специфических типах экосистем: *Использование классификации МСОП для морских ОПТ; Использование категорий для оценки лесных охраняемых территорий; Применение категорий как критерия и индикатора для устойчивого лесопользования; Сертификация управления лесами и ее связь с охраняемыми природными территориями и их категориями*. Три примера отвечают на вопросы, связанные с ролью местного населения в назначении категорий ОПТ: *Использование категорий для обеспечения потребностей и с соблюдения прав коренных народов, проживающих на охраняемых природных территориях; Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных охраняемых территорий коренных народов в Австралии; Взаимосвязь вопросов управления и категорий МСОП*.

Следующие три исследования дают представление о возможностях использования система категорий теми, кто непосредственно не связан с управлением охраняемыми территориями: *Категории ОПТ, добыча полезных ископаемых и рекомендации Аммана; Добыча углеводородов и категории ОПТ; Использование категорий ОПТ в деятельности неправительственных организаций*. И, наконец, последний пример, *Применение категорий МСОП во Вьетнаме*, на примере одной страны показывает целый спектр проблем, поднятых в предыдущих разделах.

ГЛАВА 2.1. История международной системы категорий ОПТ

Резюме

ОПТ имеют длительную историю и несут в себе особенности многих культур. Процесс создания ОПТ государственными органами начался во второй половине XIX века, когда США и некоторые другие страны выделили территории под парки и резерваты, в первую очередь, с целью развития туризма. В XX веке наблюдался экспоненциальный рост числа и форм охраняемых природных территорий по всему миру. Почти в каждой стране разработано собственное законодательство по охраняемым территориям и определены участки, предназначенные под охрану. В целом, сегодня более 100 000 территорий удовлетворяют определению ОПТ МСОП: «*Участок земли или водной поверхности, полностью или частично изъятый из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия и природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов, и управляемый юридическим или иным путем*». Суммарно они покрывают 11,7% поверхности суши и около 1% площади мирового океана.

Охраняемые территории создаются по различным причинам, таким как сохранение видов, местообитаний, ландшафтов, охрана водоразделов, развитие туризма и рекреации, для проведе-

ния научных исследований, просвещения и охраны нематериальных ценностей. Они существенно отличаются по размерам, имеют множество разнообразных названий на национальном уровне и функционируют в неоднородной правовой среде. Форма собственности на ОПТ и механизм управления также варьируют.

Такое многообразие охраняемых территорий, очевидно, создает путаницу. Поскольку число ОПТ постоянно растет, возникает необходимость согласования, универсализации применяемой терминологии и стандартов. Первая версия международной классификации системы ОПТ была разработана и опубликована в 1978 году. Предлагалось выделить десять категорий ОПТ с целью: *«независимо от номенклатуры, используемой на национальном уровне и ее переводов на разные языки, обеспечить основу для сравнения ОПТ по их задачам»*. Система должна была также обеспечить *«механизм систематического устранения неясностей и противоречий, заложенных в разнообразии административных, организационных, юридических и политических механизмов управления ОПТ разных стран мира»*.

Поскольку классификация 1978 года содержала ряд недостатков, Всемирная комиссия начала процесс их устранения. Результаты этой работы были детально рассмотрены рабочей группой на Всемирном конгрессе по охраняемым территориям (Каракас, Венесуэла, 1992 г.). Участники Конгресса рекомендовали Совету МСОП принять новую систему из шести категорий ОПТ, базирующуюся на задачах управления, рекомендовать ее правительствам и подготовить руководство по ее применению. Совет МСОП озвучил эту задачу на Генеральной Ассамблее МСОП, собравшейся в Буэнос-Айресе в 1994 году. Там же была утверждена и рекомендована к использованию национальными органами власти новая система из шести категорий.

В 1994 году МСОП и Всемирный центр природоохранного мониторинга опубликовали *«Руководство по использованию системы категорий ОПТ» (Guidelines for Protected Area Management Categories)* на английском, французском и испанском языках. Руководство содержит определение ОПТ, объяснение сущности каждой категории и ряд показательных примеров применения системы к существующим охраняемым территориям.

С момента издания Руководства, МСОП в сотрудничестве с другими организациями опубликовал также рекомендации по применению категорий в Европе и в других регионах мира. В последние годы ведутся активные дебаты о значении классификации при установлении стандартов в области добычи полезных ископаемых и управления лесами, в той мере, в какой эти процессы затрагивают интересы охраняемых территорий.

Краткая история ОПТ

Понимание современной системы категорий ОПТ, принятой МСОП в 1994 году, возможно только в контексте истории развития охраняемых природных территорий.

ОПТ – порождение культуры, их история тесно связана с историей человеческой цивилизации. В Индии первые заповедные территории были созданы особым королевским декретом в целях охраны природных ресурсов более двух тысяч лет назад [21]. В Европе процесс сохранения охотничьих угодий для богатых и власть имущих начался около тысячи лет назад. Сама концепция территориальной охраны природы универсальна: подобное явление наблюдается, к примеру, у народов бассейна Тихого Океана («табу» или запрещенные к посещению участки) Африки (священные рощи) и иных континентов.

Однако идея охраняемых территорий в современном понимании восходит к XIX столетию. Английский поэт Уильям Уордсворт писал в 1810 году о своем видении Озерного края как *«особого вида национального достояния»*. В 1832 году американский поэт, исследователь и артист Джордж Кэтлин подчеркивал необходимость создания *«национального парка, где человек и природа существовали бы в гармонии друг с другом»*. В 1864 году при Йосемите Гранте Конгресс США передал крупный по площади участок современного Йосемитского национального парка в собственность штату Калифорния для *«общественной пользы, отдыха и рекреации»*. Первый настоящий национальный парк – Йеллоустонский – был создан в 1872 году *«как общественный парк или место для отдыха, пользы и развлечения людей»*. Однако при создании парка не учли интересы местных народов, как и предлагал Кэтлин.

Примерно в это же время идея создания охраняемых природных территорий возникла и в других странах мира. Так, в 1866 году в британской колонии Новый Южный Уэльс, Австралия, было зарезервировано 2000 га земель «в целях охраны природы и развития туризма», позже эти земли стали частью национального парка «Блю Маунтэйнс». В 1879 г. к югу от Сиднея был основан Королевский национальный парк, призванный обеспечить возможность отдыха на природе для растущего населения города. В 1885 г. Канада взяла под охрану горячие источники в долине Боу в Кордильерах, позднее они стали частью национального парка «Банфф». В последние годы XIX столетия несколько лесных резерватов были основаны в ЮАР. В 1887 году в Новой Зеландии вождь племени майори Те Хеухеу предложил Британской Короне 2400 га священных горных вершин Тонгариро, Нгаурухое и Руапеху для заповедания их как сакральных мест под защитой Королевы Виктории: Акт о создании национального парка «Тонгариро» был подписан в 1894 году, и в 1907 году парк был создан. Власти отдельных провинций или штатов также начали создавать региональные охраняемые территории: канадская провинция Онтарио учредила парк им. Королевы Виктории «Ниагарский Водопад» в 1885 году, и Алгонкинский национальный парк в 1893 году (позже преобразован в Алгонкинский региональный парк).

Таким образом, движение по созданию современных ОПТ зародилось среди «молодых» наций Северной Америки, Австралии, Новой Зеландии и Южной Африки, страны Старого Света быстро последовали их примеру. В XX веке эта идея распространилась по всему миру, хотя причины создания ОПТ были различными в разных регионах. Так, в Африке было создано несколько огромных охотничьих резерватов, в Европе же больше прижилась охрана небольших по площади природных комплексов. Во всех частях земного шара вплоть до конца прошлого века наблюдался устойчивый рост числа и форм охраняемых территорий (рис. 2.1).

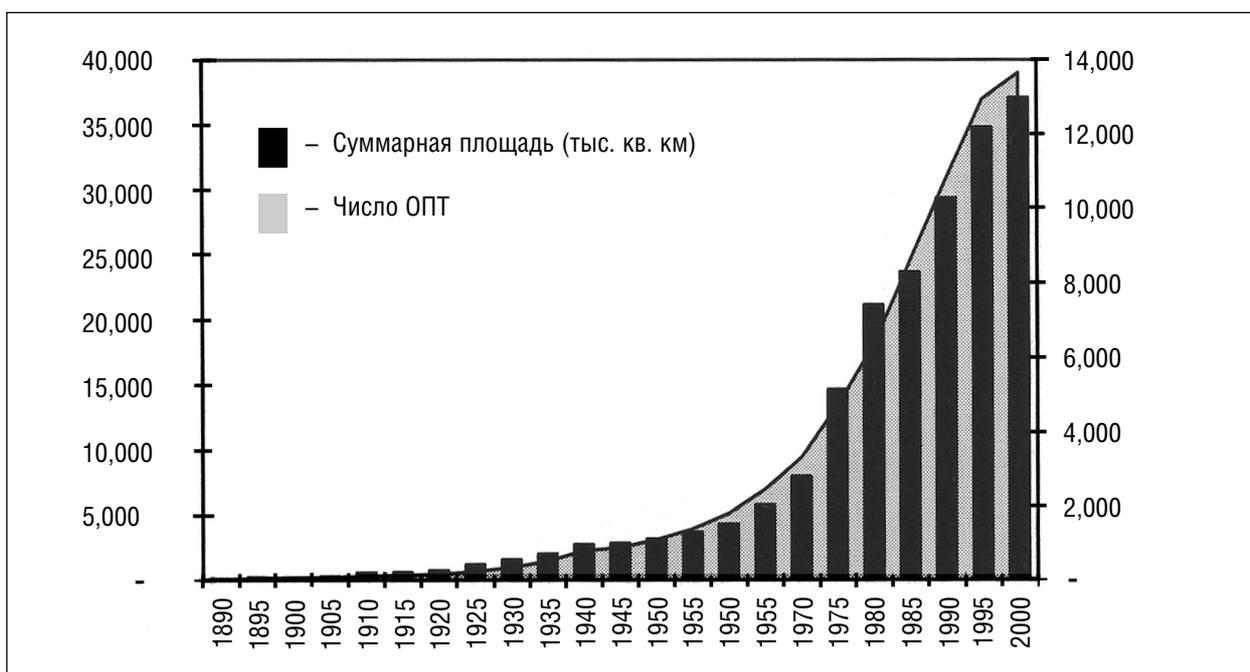


Рис. 2.1. Рост охраняемых территорий с 1890 г. до наших дней

К концу XX столетия почти в каждой стране мира были приняты национальные законы об ОПТ и учреждены сами территории. Многие организации государственного, общественного и коммерческого сектора сегодня активно участвуют в процессах создания ОПТ. Появились международные сети ОПТ глобального (участки Всемирного наследия и Рамсарские водно-болотные угодья) и регионального уровней (европейская сеть «Натура 2000»). Сегодня более 100 000 участков во всем мире подпадают под определение охраняемой природной территории МСОП (см. ниже). Суммарно они покрывают около 11,7% поверхности суши (источник информации: Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП).

В свете такого многообразия не удивительно, что на национальном уровне для описания ОПТ применяется множество различных терминов: в мире используются сотни названий охраняемых территорий – в одной только Австралии их 50, в Великобритании – около 12.

Даже из этого, очень краткого, исторического очерка вытекает необходимость создания единой международной классификации ОПТ:

- Охраняемые территории учреждаются вследствие различных причин.
- Они могут создаваться как на девственных землях, так и в густо населенных ландшафтах.
- ОПТ создаются в лесах, саваннах, лугах, горах, пустынях, на водно-болотных угодьях, среди ледников, озер и морей.
- ОПТ существенно различаются по размерам.
- Они имеют множество разнообразных названий на национальном уровне.
- Деятельность ОПТ базируется на национальных законах, значительно отличающихся друг от друга.
- ОПТ основываются вследствие широкого спектра государственных и иных инициатив.
- Собственниками ОПТ могут быть различные организации, группы и отдельные лица.
- ОПТ управляются разнообразными структурами.

• Зарождение международной классификации ОПТ

Хотя идея создания охраняемых территорий в первой половине XX века распространялась от страны к стране, каждый народ реализует ее по-своему. Единые стандарты и терминология в сфере ОПТ изначально отсутствовали. Единственная идея, признанная всеми нациями, заключалась в необходимости взятия под охрану самых красивых с точки зрения рекреации и туризма участков дикой природы.

Первые попытки унификации терминологии были сделаны в 1933 году на Международной конференции по сохранению флоры и фауны в Лондоне. Тогда были выделены четыре категории охраняемых территорий: национальный парк, строго охраняемый природный резерват, резерват флоры и фауны и резерват, на территории которого запрещена охота и сбор дикоросов. В 1942 году в Пан-Американской конвенции по охране дикой природы Западного полушария использовалась несколько иная классификация: национальный парк, национальный резерват, памятник природы и строго охраняемый резерват дикой природы [22].

С зарождением глобального природоохранного движения после Второй Мировой войны начала формироваться единая политика в области ОПТ. Главным инструментом для этого стала международная сеть (или комиссия) МСОП, в которую вошли независимые эксперты-волонтеры – специалисты по охраняемым природным территориям. В 1960 году была создана Международная комиссия по национальным паркам под руководством Хола Кулиджа. В течение нескольких лет она была преобразована сначала в Комиссию по национальным паркам и охраняемым территориям МСОП (CNPPA), а с 1996 года – по Всемирную комиссию по охраняемым территориям (WCPA).

Таким образом, примерно с 1960-х годов началось серьезное международное движение, связанное с ОПТ. В 1962 году в Сиэтле (США) проведена первая Всемирная конференция по национальным паркам. Уже тогда была обозначена проблема классификации ОПТ и используемой «номенклатуры», она наглядно отражена в статье К.Ф. Брокмана [23].

Резолюция 27-й сессии Совета ООН по экономике и социальным вопросам от 1959 года признала, что «национальные парки и равноценные им резерваты являются важнейшим фактором рационального использования природных ресурсов». В ответ на это новая комиссия по охраняемым территориям МСОП составила первый Всемирный список национальных парков и равноценных им резерватов. Это и была первая версия известного сегодня Списка ОПТ ООН, она была опубликована в 1961 году и презентована на встрече в Сиэтле [24]. Решение Совета ООН было впоследствии одобрено в разделе «Экономическое развитие и охрана окружающей среды» резолюции, принятой 16-й Сессией Генеральной Ассамблеи ООН в декабре 1962 года [25]. В 1966 году МСОП опубликовал вторую версию списка, которую подготовил Хьюг Эллиотт под редакцией нового руководителя Комиссии по национальным паркам Джин-Пауль Хэрроу (французская версия этого списка была опубликована годом спустя). Система классификации ОПТ, использовавшаяся при составлении списка, еще была довольно простой: все охраняемые территории делились на национальные парки, научные резерваты и памятники природы [26].

Официально необходимость стандартизации номенклатуры в сфере ОПТ была провозглашена на Генеральной Ассамблее МСОП в Нью Дели в 1969 году. В резолюции было предложено так определить «национальный парк»: «относительно крупная по площади территория, включающая одну или несколько экосистем, не подверженных значительному воздействию со стороны хозяйственной деятельности человека». Резолюция призывала государства «не учреждать в качестве национальных парков» территории, не подходящие под данное определение.

В 1972 году в национальных парках «Гранд Тетон» и Йеллоустонский состоялась Вторая всемирная конференция по национальным паркам (так отмечалось столетие с момента основания Йеллоустонского национального парка). Главный эколог МСОП, доктор Рэй Дасманн, выступил со статьей «Создание классификации охраняемых природных и культурных территорий» [27]. Она была опубликована в 1973 г. под названием «Классификация и использование охраняемых природных и культурных территорий» в сборнике трудов МСОП. Дасманн предложил следующую систему классификации и использования охраняемых территорий:

1. Охраняемые антропологические территории (природные достопримечательности, культурные ландшафты, особо интересные участки).
2. Охраняемые исторические или археологические территории (памятники археологии, исторические памятники).
3. Охраняемые природные территории (строго охраняемые природные территории, природные территории с регулируемым природопользованием, участки дикой природы).
4. Территории многоцелевого использования.
5. Национальные парки.
6. Прочие охраняемые территории (региональные парки, резерваты, национальные лесные резерваты и резерваты многоцелевого использования, антропологические, археологические и исторические резерваты).

На конференции 1972 г. была принята резолюция № 10, в которой МСОП было рекомендовано «принимая в расчет существующую в международных соглашениях терминологию и тесно сотрудничая с национальными правительствами:

- составить список целей создания охраняемых природных территорий;
- разработать стандарты и номенклатуру для ОПТ» [28].

В период с 1971 по 1975 гг. были опубликованы несколько следующих редакций Списка ОПТ ООН. В 1975 году вышла в свет более детальная публикация МСОП – «Всемирный справочник по национальным паркам и охраняемым территориям».

К середине 70-х годов стали очевидными следующие тенденции развития системы ОПТ:

- Экспоненциальный рост числа новых охраняемых территорий (см. рис. 2.1).

- Возрастание влияния международных программ и конвенций (таких как программа ЮНЕСКО «Человек и Биосфера», начавшаяся в 1971 году, Рамсарская конвенция по охране водно-болотных угодий международного значения (1971 г.) и Конвенция по охране всемирного наследия (1972 г.)).
- Вышла серия публикаций МСОП, отражающая рост числа и площади охраняемых территорий, однако информация об ОПТ содержала ряд неточностей в связи с различным использованием таких терминов, как «национальный парк» или «природный резерват».
- Особое внимание общественности концентрировалось на национальных парках, тогда как другие категории ОПТ в дебатах практически не упоминались. В публикациях они обозначались как «равноценные резерваты» или «другие охраняемые территории», что подчеркивало их второстепенное значение.
- В то же время эксперты с более глобальными взглядами отстаивали необходимость использования разнообразных подходов к управлению ОПТ и укрепления роли строго охраняемых территорий.
- Начались бурные дебаты по вопросам разработки единой терминологии для всех форм охраняемых природных территорий мира.

• Отчет МСОП «О категориях, задачах и критериях для ОПТ» (1978 год)

Этот отчет был подготовлен в ответ на решение СNPPA о создании классификации для ОПТ, а также на резолюцию №10, подготовленную Конференцией 1972 года в национальных парках Йеллоустонский и «Гранд Тетон». Работу возглавил Кентон Миллер, руководитель Комитета по критериям и номенклатуре СNPPA, финансовую поддержку оказал Фонд Рокфеллера. Итоговый отчет был опубликован в августе 1978 года. Несмотря на то, что это подавалось как «материалы для обсуждения», фактически отчет стал использоваться как руководство к действию, прояснявшее целый ряд запутанных вопросов [29].

В отчете изложены основные проблемы, с которыми столкнулись исполнители. Хотя определение национального парка принято и согласовано в 1969 году в Нью Дели, было признано, что национальные парки представляют собой лишь один из множества возможных подходов к территориальной охране природы: *«Национальный парк – наиболее распространенная форма ОПТ ... (но она) может быть дополнена другими видами ОПТ, и все вместе они обеспечат менеджеров и лиц, принимающих решения, широким набором законодательных и управленческих инструментов для рационального использования природных ресурсов»* [30]. Иными словами, в докладе было представлено более широкое видение задач ОПТ, чем до сих пор демонстрировал МСОП со своим уклоном в сторону национальных парков. Впервые предлагалось продвигать целый спектр категорий ОПТ, основанных скорее на задачах управления, нежели на национальных наименованиях. Эти категории создаются для выполнения различных природоохранных задач как *«члены одной семьи, свободные от превосходства одного над другим»*.

Исследование предлагало следующие основные цели создания системы категорий:

- Показать, как национальные парки могут дополняться другими категориями охраняемых территорий.
- Помочь отдельным странам разработать национальные системы ОПТ, наилучшим образом отвечающие потребностям каждого конкретного государства.
- Продемонстрировать, что *«несмотря на различные локальные наименования ОПТ, определяемые языковыми особенностями, существует возможность классифицировать все охраняемые территории в зависимости от их управленческих задач»* [31].
- Обеспечить *«возможность для постепенной систематизации и приведения в единую систему разрозненные национальные системы ОПТ»* [32].
- Дать МСОП возможность осуществлять *«сбор и анализ информации по национальным паркам... и другим категориям ОПТ»*. Эти данные должны *«быть сохранены, опубликованы и регулярно обновляться»* [33].

- Обеспечить научное сообщество более детальными данными по природным территориям, находящимся под охраной.
- Содействовать МСОП в получении поддержки «банков и институтов развития» посредством демонстрации того, как система ОПТ с разными задачами управления может решать многие проблемы, связанные с социально-экономическим развитием территории.
- Помочь МСОП в создании более информативной версии своей директории по национальным паркам и другим категориям ОП.
- Предоставить туристическому сектору данные для развития туризма на ОПТ.

Система, представленная в этом докладе, базировалась не на типах охраняемых территорий, а на анализе задач управления ими. В результате была создана классификация из 10 пунктов, объединенных в три группы категорий:

Система категорий охраняемых территорий МСОП от 1978 г.:

Группа А: ОПТ, находящиеся под особой ответственностью СNPPA:

- I – Научный резерват
- II – Национальный парк
- III – Памятник природы/Национальная достопримечательность
- IV – Природный охраняемый резерват
- V – Охраняемый ландшафт

Группа Б: категории, значимые для МСОП, но не обязательно управляемые СNPPA:

- VI – Ресурсный резерват
- VII – Антропологический резерват
- VIII – Территория многоцелевого использования

Группа В: ОПТ, имеющие международный статус:

- IX – Биосферные резерваты
- X – Участки Всемирного наследия (природного)

Особенности системы категорий 1978 года заключались в следующем:

- Она базировалась (за исключением Группы В) на задачах, для выполнения которых были основаны соответствующие ОПТ.
- Все категории были признаны равнозначными.
- Она призывала правительства развивать системы охраняемых территорий, используя те категории ОПТ, которые были наиболее актуальны для каждой конкретной страны.
- Подразумевалось, что государственная собственность в наибольшей степени подходит для управления ОПТ, однако признавалось, что другие заинтересованные стороны также могут быть вовлечены в процесс владения и управления охраняемыми территориями.
- Хотя оставалась некоторая неопределенность относительно «рамки» понятия ОПТ, (см. ниже), признавалось, что категория ОПТ может оказывать воздействие на ограничение природопользования за пределами самой охраняемой территории.

Помимо сильных сторон, у новой классификации были и недостатки, а именно:

- Она не содержала определения охраняемой природной территории как таковой, таким образом «универсальность» покрытия системой всех существующих ОПТ не была доказана.
- Она выходила за пределы охраняемых природных территорий, включая в классификацию любые управляемые ландшафты. Таким образом, было не совсем ясно, была ли это система категорий собственно ОПТ или управляемых ландшафтов в целом.
- Как отдельные категории были выделены биосферные резерваты (категория IX) и объекты Всемирного природного наследия (категория X). Получалось, что многие ОПТ, имеющие тот или иной международный статус, попадали сразу в две категории классификации, что вызывало путаницу.

- Критерии отнесения ОПТ к той или иной категории были не всегда ясны.
- Система была ориентирована исключительно на материковые ОПТ – требовалась лучше проработать классификацию морских ОПТ.

• Система категорий ОПТ от 1994 года

Хотя классификация 1978 года не являлась официальным документом, она была использована при составлении Списка ОПТ ООН 1993 года (в список вошли охраняемые территории I–V категорий). Она также была учтена в ряде национальных законов. Однако ее недостатки, перечисленные выше, вскоре стали очевидными. Поэтому в начале 1984 года CNPPA создала рабочую группу под руководством Хола Эйдсвика для пересмотра и обновления системы категорий. Помимо собственно переоценки классификации, группа взяла на себя подготовку рекомендаций по сопряженным темам – участкам дикой природы, коренным народам и охраняемым ландшафтам и морским ОПТ. Рабочая группа инициировала серьезное обсуждение вопроса о категориях, сначала среди членов Комиссии, а потом и в более широких кругах. В 1990 году в докладе для членов CNPPA сообщалось о создании новой классификации на базе первых пяти категорий 1978 года. Доклад был представлен CNPPA на встрече в Перте (27 ноября 1990 года) и днем позже вынесен на обсуждение Генеральной Ассамблеи МСОП. После этого отчет был передан CNPPA на доработку к ближайшему Всемирному конгрессу по ОПТ.

На IV Всемирном конгрессе по национальным паркам и охраняемым территориям (даже в названии конгресса национальные парки по-прежнему обособлялись от других ОПТ) в Каракасе (Венесуэла) был проведен трехдневный семинар по обсуждению данного вопроса. На семинаре были представлены рекомендации рабочей группы и отчет одного из консультантов МСОП [35]. Главным следствием семинара стала активная борьба экспертов из развивающихся стран за добавление дополнительной категории «охраняемого ландшафта» к пяти существующим с целью сочетать задачи охраны природы и устойчивого использования природных ресурсов.

По результатам совещания, Конгресс в Каракасе принял рекомендацию № 17, побуждающую CNPPA и Совет МСОП: *«утвердить систему из шести категорий охраняемых природных территорий, основанную на задачах управления, рекомендовать ее правительствам и разъяснить ее использование посредством издания специального руководства»*. Совет МСОП перенес решение этого вопроса на более высокий уровень. В 1994 году, через десять лет после начала пересмотра системы 1978 года, Генеральная Ассамблея МСОП на встрече в Буэнос-Айресе, приняла новую классификацию, рекомендовала ее правительствам и призвала CNPPA завершить подготовку руководства по ее применению. В том же 1994 году МСОП и Всемирный центр природоохранного мониторинга опубликовали *«Руководство по применению категорий ОПТ»* на английском, французском и испанском языках [36]. Руководство содержит определение ОПТ, объяснение сущности каждой категории и ряд показательных примеров применения системы к существующим охраняемым территориям.

Основные принципы классификации ОПТ от 1994 года

• Базовая концепция

В своем вступлении к руководству 1994 года, глава CNPPA П. Лукас писал: *«Данное руководство имеет особое значение для каждого, кто имеет отношение к охраняемым территориям. Оно призвано внедрить общий язык, с помощью которого менеджеры, проектировщики, научные работники, политики и граждане всех стран смогут обмениваться информацией и мнениями касательно охраняемых природных территорий»*. Идея создания «общего языка» графически может быть представлена следующим образом (рис. 2.2.):



Рис. 2.2. Говорим на общем языке (через систему категорий)

Задачи Руководства 1994 года состояли в следующем:

- Привлечь внимание правительств к охраняемым территориям.
- Поддержать инициативы национальных правительств в области создания собственных систем охраняемых территорий, задачи которых определяются национальными и локальными условиями.
- Уменьшить непонимание, возникающее из-за применения различных терминов для описания одних и тех же видов ОПТ.
- Создать международные стандарты для обеспечения возможности сравнения деятельности систем ОПТ между странами.
- Обеспечить основу для сбора, анализа и распространения статистических данных об охраняемых природных территориях.
- Улучшить взаимопонимание между всеми, кто связан с охраной окружающей среды.

Необходимо отметить, что изначально классификация не ставила целью создание или изменение стандартов управления ОПТ и не предлагала точного шаблона для применения на национальном уровне. Напротив, Всемирный центр природоохранного мониторинга предупреждал, что систему не следует воспринимать как «причину создания ОПТ». Охраняемые территории должны основываться в соответствии с национальными и местными приоритетами и только затем им может быть присвоена та или иная категория.

Часть I Руководства дает следующее определение «охраняемой природной территории»:

«Участок земли или водной поверхности, полностью или частично изъятый из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия и природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов, и управляемый юридическим или иным путем» [37].

Это определение является фундаментом всей системы и определяет «границы» ее применения. Если территория не попадает под это определение, она не является ОПТ, согласно МСОП, и не может быть отнесена к какой-либо категории. Напротив, любая территория, удовлетворяющая данному определению, может быть отнесена к одной из категорий МСОП.

Говоря об определении ОПТ, необходимо отметить следующее:

- Оно применимо к морским территориям также, как и к участкам суши.
- Требуется наличие специальной политики в области охраны биологического разнообразия на национальном уровне.
- Учитывает охрану природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов.
- Требуется наличие специального режима управления ОПТ, но признает, что в ряде мест управление может осуществляться более эффективно традиционным путем или через права собственности, нежели с использованием формального юридического механизма.

Руководство содержит анализ основных задач, для выполнения которых могут создаваться ОПТ. Базируясь на этом анализе, руководство дает подробное описание шести категориям ОПТ.

Система категорий охраняемых территорий, применяемая МСОП с 1994 года

Территории, существующие главным образом для:

- I – строгой охраны, в т.ч. Ia – строгий природный резерват и Ib – участок дикой природы
- II – сохранения экосистем (национальный парк)
- III – сохранения уникальных природных объектов (памятник природы)
- IV – сохранения через управление (территория сохранения отдельных видов)
- V – сохранения ландшафтов / морских акваторий и рекреации (охраняемый ландшафт/акватория)
- VI – устойчивого использования природных ресурсов (участок устойчивого природопользования)

Более подробное описание категорий приведено ниже. Первые пять из них в общих чертах соответствуют первым пяти категориям системы 1978 года, тогда как категория VI содержит черты VI, VII и VIII категорий предыдущей классификации. Важно отметить, что несмотря на придание в новом Руководстве особого значения номеру категории и ассоциированным с ней задачам ОПТ, оно не полностью ликвидировало старые названия категорий. Это представляется несовместимым с необходимостью развивать общую терминологию, независимую от национальных наименований. Сегодня сохранение этих наименований в классификации может быть расценено как некое противоречие цели создания общего языка, не зависящего от национальных особенностей.

Задачи охраняемых природных территорий и категории МСОП

Задача	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Научные исследования	1	3	2	2	2	2	3
Охрана дикой природы	2	1	2	3	3	–	2
Сохранение биоразнообразия	1	2	1	1	1	2	1
Предоставление экосистемных услуг	2	1	1	–	1	2	1
Сохранение природных и культурных ценностей	–	–	2	1	3	1	3
Туризм и рекреация	–	2	1	1	3	1	3
Образование и просвещение	–	–	2	2	2	2	3
Устойчивое природопользование	–	3	3	–	2	2	1
Сохранение элементов традиционной культуры	–	–	–	–	–	1	2

Условные обозначения: 1 – главная задача;
2 – второстепенная задача;

3 – одна из возможных задач;
– задача, не применимая к данной категории

Важнейшие принципы, на которых основывалось Руководство 1994 года, перечислены ниже:

- Основа для отнесения ОПТ к определенной категории – ключевая задача управления.
- Отнесение к той или иной категории не является показателем эффективности управления ОПТ.
- Система категорий является международной.
- Национальные наименования ОПТ при этом могут быть различными.
- Все категории одинаково важны (т.е. система не иерархична).
- Допустимое влияние человека различается в зависимости от категории (см. рис. 2.3).

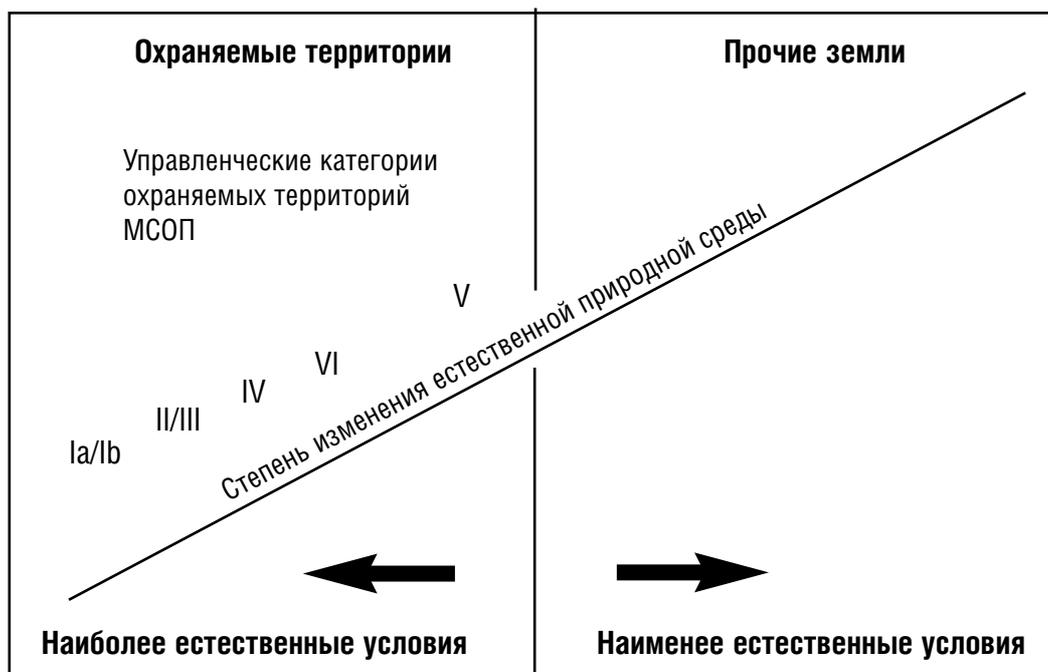


Рис. 2.3.

Правила применения системы категорий МСОП:

- **Управленческая единица** – охраняемая территория в терминах системы категорий. Как правило, она является самостоятельным юридическим лицом.
- **Площадь** не является существенным фактором для отнесения ОПТ к той или иной категории, хотя она должна быть адекватной для эффективного выполнения задач, стоящих перед ОПТ.
- В тех случаях, когда на ОПТ применено **зонирование**, 75% территории должно управляться в соответствии с основной задачей ОПТ (и характер использования оставшейся территорией не должен противоречить главной задаче).
- **Управление** может осуществляться государством, частным сектором, местным сообществом или некоммерческим сектором независимо от категории ОПТ.
- **Собственность на землю** также может быть государственной, частной, собственностью местного сообщества или НПО независимо от категории ОПТ.
- Система категорий стремится быть достаточно **гибкой**, отвечая реальным нуждам всех регионов.
- **Составная классификация** может использоваться, когда несколько ОПТ, относящихся к различным категориям управления, граничат между собой или находятся одна внутри другой.
- **Присуждение международного статуса** той или иной ОПТ абсолютно не зависит от категории управления этой территории.

• Шесть категорий

В Части II Руководства 1994 года дается описание каждой категории по следующей схеме:

- Определение.
- Задачи ОПТ.
- Критерии выбора этой категории.
- Форма собственности и управления ОПТ.
- Эквивалентная категория в классификации 1978 года.

Новая системы категорий по сравнению с классификацией 1978 года содержала некоторые интересные новшества:

- Если система 1978 года объявляла нежелательным, а то и вообще неприемлемым всякую деятельность человека по использованию ресурсов на большинстве ОПТ, то классификация 1994 года признала, что незначительная человеческая активность, по возможности сведенная к минимуму, неизбежна на ОПТ всех категорий, кроме категории Ia (строго охраняемый природный резерват).
- Система 1978 года четко прописывала тип агентства, подходящего для управления каждой категорией ОПТ. Классификация 1994 года является в этом смысле более гибкой и допускает управление ОПТ частными собственниками и компаниями, неправительственными организациями, группами местных жителей и правительствами всех уровней.
- В классификации 1978 года все категории ОПТ имеют единственной целью удовлетворение потребностей общества в целом в сохранении природной среды. Эта глобальная цель ОПТ не изменилась, однако руководство 1994 года рекомендует также учитывать интересы коренных народов и других местных сообществ при планировании развития охраняемых территорий.

Наконец, особенно важным нововведением является появление категории VI. Она была введена в ответ на распространенное мнение участников Каракасского конгресса из развивающихся стран, что система должна отразить существование территорий, где ресурсы сохраняются и используются устойчивым образом. Многие эксперты высказывали сомнения в правомерности введения данной категории, опасаясь, что это расширит рамки понятия «ОПТ» до того, что в него необходимо будет включать и участки коммерческого лесопользования и т.п. Чтобы исключить подобные сомнения в руководство даны четкие критерии применения категории VI. Помимо необходимости удовлетворять общему определению охраняемой природной территории (см. выше), к этим критериям относятся:

- Управление ОПТ должно быть направлено на сохранение ландшафтов и биоразнообразия в долгосрочной перспективе.
- Не менее двух третей площади ОПТ должно сохраняться в естественном состоянии.
- Не допустимо использование ОПТ крупными коммерческими предприятиями.
- ОПТ обязана иметь собственную администрацию и штат.

• Рабочие примеры

Часть III Руководства 1994 года содержит 40 примеров, демонстрирующих применение системы категорий в 33 странах мира. Эти очерки варьируют от 1–2 абзацев до полноценных статей с фотографиями. Все подробные описания содержат четкое обоснование причин отнесения данной территории к конкретной категории.

Развитие системы категорий после 1994 г.

С момента публикации Руководства, МСОП и Всемирная комиссия по охраняемым территориям начали проводить работу по улучшению понимания системы категорий во многих странах мира. В частности, Всемирная комиссия по охраняемым территориям постоянно пре-

доставляла консультации по использованию классификации на национальном, региональном и международном уровнях. Примеры мероприятий, проведенных в рамках этой работы, представлены ниже:

- **Совещания на национальном уровне по применению категорий в условиях конкретной страны/региона:** в Австралии (Робинсон, Новый Южный Уэльс, 1994 г.), Великобритании (Кэмбридж, 1997 г.); Новом Южном Уэльсе (Сидней, 1998 г.), Финляндии (Хельсинки, 1999 г.), Канаде (Остров Принца Эдварда, 2001 г.), Китае (Сужоу, 2004 г.).
- **Публикации по использованию категорий в определенных географических районах или в определенном контексте:** «Руководство по применению категорий ОПТв Европе» [39], «Применение категорий ОПТ в Австралии» [40], «Биосферные резерваты и категорий МСОП» [41], ряд статей по применению системы категорий для морских ОПТ [42].
- **Ссылки на классификацию 1994 года в многочисленных публикациях МСОП/Всемирной комиссии по охраняемым территориям.** Особенно важны в этой связи совместные публикации МСОП и Кардиффского университета серии «Основы успешной природоохранной практики», а именно:
 - Руководство 1 по планированию национальной системы ОПТ⁵, в котором правительствам рекомендовалось соотносить уже созданные охраняемые территории с классификацией МСОП с целью выполнения обязательств Статьи 8а Конвенции по биоразнообразию [43].
 - Руководство 6 по оценке эффективности управления ОПТ⁶, в котором говорится, что классификация МСОП «могла бы обеспечить основу для разработки единых показателей» измерения эффективности управления ОПТ относительно задач территории [44].
 - Руководство 8. «Устойчивый туризм на охраняемых природных территориях»⁷, где обсуждается вопрос, какие виды туризма могут развиваться на каждой из категорий ОПТ [45].
 - Руководство 9 по охраняемым территориям V категории, дающее детальные рекомендации по проектированию и управлению этой конкретной категорией ОПТ [46].
 - Руководство 11 по применению классификации МСОП для лесных ОПТ [47].
 - Руководство 12. «Местные сообщества», очерчивающее взаимосвязи между общественными охраняемыми территориями и категориями МСОП [48].
- **Публикация Списка ОПТ ООН** (версии 1998 и 2003 гг.), где охраняемые природные территории классифицируются по категориям МСОП.
- **Официальное заявление по добыче полезных ископаемых и ОПТ**, подготовленное Всемирной комиссией по охраняемым территориям в 1998 году, призвало правительства и иные заинтересованные структуры не допустить добычу полезных ископаемых на ОПТ I–IV категорий. Это заявление впоследствии прописано в Рекомендации № 2.82 Всемирного конгресса по охране природы в Аммане. Значение этого заявления в том, что впервые МСОП напрямую связал систему категорий с решением вопроса о допустимости определенных видов природопользования на ОПТ. Оно породило также резонный вопрос о возможности введения ограничений на иные виды ресурсопользования на охраняемых территориях различных категорий.

⁵ На русском языке издано в 2002 году представительство МСОП для стран СНГ при поддержке WWF. Дэви А. *Планирование национальной системы охраняемых природных территорий*. М., 2002. – 60 с. *Прим. переводчика.*

⁶ На русском языке издано в 2004 году представительство МСОП для стран СНГ. Хокингс М., Столтон С. и Дадли Н. *Оценка эффективности. Подходы к оценке деятельности особо охраняемых природных территорий*. – М.: МСОП, 2004. – 84 с. *Прим. переводчика.*

⁷ Переведено на русский язык и издано в 2006 году ЭкоЦентром «Заповедники» при поддержке проекта ГЭФ/ЮНЕП. Иглс П., МакКул С. и др. *Устойчивый туризм на охраняемых природных территориях. Руководство по планированию и управлению*. М. – Смоленск: Маджента, 2006. – 188 с. *Прим. переводчика.*

Дебаты относительно системы категорий ОПТ и добычи полезных ископаемых, использования лесных экосистем, проживания коренных народов в границах ОПТ и стали причиной проведения данного исследования по применению системы категорий 1994 года. Коротко говоря, его целью был поиск ответов на следующие вопросы:

- Каракасский конгресс состоялся в 1992 году: чему с тех пор мы научились?
- МСОП, Всемирная комиссия по охраняемым территориям и другие структуры внесли существенные изменения в изначальную классификацию: что это дало?
- Многие коренные народы и местные сообщества поднимают ряд проблем, связанных с применением системы: правы ли они?
- После рекомендаций Аммана крупный бизнес воспринимает категории ОПТ в новом свете: обосновано ли их беспокойство?
- Растет интерес к увязыванию категорий со стандартами управления ОПТ: достаточно ли окрепла система, чтобы ее можно было использовать таким образом?
- Как должна развиваться система в будущем?

ГЛАВА 2.2: Влияние категорий МСОП на законодательство и политику

Резюме

В качестве вклада в проект «Говорим на общем языке» Юридический природоохранный центр МСОП (ЮПЦ) подготовил анализ природоохранного законодательства разных стран мира с целью «*продемонстрировать возможности учета категорий МСОП в правовых документах национального уровня*».

Было изучено 322 юридических документа, принятых в 164 странах в период с 1978 года; в 7% из них (22 документа) влияние категории МСОП прослеживается наиболее четко. Если рассматривать в качестве выборки 126 документов, принятых в период с 1994 по 2002 гг. (т.е. после ревизии категорий и публикации рекомендаций по их использованию), то можно сказать, что классификация МСОП повлияла на 10% законов. Очевидно, что категории использовались в национальном законодательстве в адаптированном виде с учетом местных условий.

Категории ОПТ получили большее отражение в политических документах, нежели в национальном законодательстве. Но поскольку стратегии и иные политические программы рано или поздно претворяются в законы, можно ожидать, что в обозримом будущем число стран, включивших категории в свою правовую базу, возрастет. 16 государств включили понятие категорий в политические документы: из них 9 стран одновременно внесли ссылки на систему категорий в национальное законодательство, 7 – нет.

Большинство международных соглашений в сфере ОПТ было принято до публикации Руководств 1978 и 1994 гг. Однако имеется три примера влияния категорий МСОП и на этом (*международном – Прим. переводчика*) уровне. В начале 2004 года, в рамках Конвенции по биоразнообразию принята Программа работ по охраняемым территориям, построенная на основе системы категорий МСОП; Межправительственный лесной форум признал систему в 2000 году и, наконец, на макрорегиональном уровне, классификация была учтена в новой версии Африканской конвенции по охране природы и природных ресурсов. Заметим сразу, что степень применения категорий МСОП в политике и законодательстве отдельных стран или на международном уровне не является ни мерилем успеха классификации, ни показателем влиятельности МСОП. Целью подготовки Руководства 1994 года не являлось использование системы таким способом, руководство было призвано лишь обеспечить основу для развития диалога об охраняемых территориях на международном уровне. Тот факт, что система в ряде случаев используется в качестве базы национальной и международной политики и законодательства – уже невероятный успех и доказательство важности классификации. Этот же факт еще больше подчеркивает необходимость подготовки более качественного руководства по использованию системы категорий в правовых документах.

Наконец, поскольку данное исследование явилось первой попыткой рассмотреть степень влияния категорий МСОП на юридическую и политическую структуру, рекомендуется продолжать работу по изучению этой проблемы и публиковать информацию, связанную с категориями МСОП, природоохранной политикой и законодательством.

Результаты исследования

• Методология

В рамках проведенной работы была составлена типология стран мира по степени влияния системы категорий МСОП на национальное законодательство и политику. Было выделено 4 типа стран, перечисленные ниже:

- Тип 1 – Категории МСОП непосредственно включены в правовые документы, и имеется ссылка на классификацию МСОП.
- Тип 2 – В национальных документах используются очень похожие категории ОПТ, однако специальная ссылка на классификацию МСОП отсутствует.
- Тип 3 – В национальных документах используются понятия, сходные с категориями МСОП, но не все, и влияние классификации весьма условно.
- Тип 4 – Влияние классификации на национальное законодательство не прослеживается.

• Источники информации

Информация, использованная для подготовки настоящего обзора, взята из многих источников. Наиболее важные из них – литература Юридического природоохранного центра, правовые библиотеки и ECOLEX – международная, регулярно обновляемая юридическая база данных, содержащая обширную коллекцию природоохранных соглашений, законов и правил МСОП, ЮНЕП, Международной сельскохозяйственной организации и иных структур (база доступна в электронном виде на www.ecolex.org). Источником информации являлся также Интернет, в т.ч. Всемирная база данных по ОПТ и База данных по национальным системам ОПТ Всемирного центра природоохранного мониторинга ЮНЕП (www.unep-wcmc.org/protected_areas/data/nat2.htm). Помимо этого ЮПЦ регулярно контактировал с национальными органами власти, запрашивая необходимую информацию по природоохранному законодательству. Информация собиралась и тщательно проверялась экспертами из разных стран мира.

• Рамки исследования

При чтении данного отчета необходимо принимать во внимание следующее:

- Исследование принимало в расчет только правовые документы, принятые после 1978 года – момента первой публикации системы категорий МСОП;
- Вследствие ограниченности времени и ресурсов объектом исследования являлось только национальное законодательство по охраняемым природным территориям. Другие разделы законодательства, такие как планирование землепользования, специально не исследовались, хотя в ряде случаев они могли иметь отношение к данному вопросу.
- ЮПЦ использовал главным образом, информацию, доступную на английском языке.
- В анализ были включены только страны, ОПТ которых содержатся во Всемирной базе данных по охраняемым территориям.
- Разработанная типология (см. 4 типа стран выше) носит в определенной мере субъективный характер.
- Исследование проводилось научными сотрудниками, а не юристами-практиками.
- Это лишь первый обзор такого рода. Очевидно он нуждается в совершенствовании и обновлении по мере поступления новой информации.

Основные выводы⁸

• Документы и события международного уровня

В начале 2004 года, в рамках Конвенции по биоразнообразию принята Программа работ по охраняемым территориям, построенная на основе системы категорий МСОП. Межправительственный лесной форум по лесам (IFF) в 2000 году признал систему категорий. Тем не менее, категории МСОП до сих пор недостаточно влияют на другие инструменты и конвенции глобального масштаба.

• Региональные конвенции и соглашения

Категории МСОП были включены только в один из проанализированных документов этого уровня (Африканскую конвенцию).

• Национальное законодательство

В 20 из 164 исследованных стран категории МСОП оказали то или иное влияние на национальные законы и/или иные политические документы.

Используя типологию, описанную выше, можно сказать, что из 322 исследованных примеров национальных законов 2 документа (0,6%) относятся к типу 1, 20 (6,2%) – к типу 2, 114 (35,4%) – к типу 3 и 186 (57,8%) – к типу 4. Таким образом, около 7% национальных правовых документов напрямую используют категории МСОП либо очень сходные категории ОПТ.

Если рассматривать исключительно законы, принятые после 1994 года (всего проанализировано 126 документов), этот процент увеличивается до 10% (13 законов): из них 1,6% – страны первого типа, 8,7% – второго.

Более высокая доля стран второго типа говорит о том, что категории МСОП применяются в виде, адаптированном под национальные условия, что вполне соответствует рекомендациям Руководства 1994 года.

• Национальная политика

Категории ОПТ получили большее отражение в политических документах, нежели в национальном законодательстве. 16 государств включили понятие категорий в политические документы: из них 9 стран одновременно внесли ссылки на систему категорий в национальное законодательство, 7 – нет.

• Региональное законодательство и политика

Законодательство этого уровня не являлось предметом данного исследования, однако несколько примеров использования категорий МСОП в региональной политике включено в настоящий отчет. Известно также, что ряд стран внедряют систему категорий именно на региональном уровне, а не в масштабах национального законодательства.

Результаты исследования

Исследование показало, в ряде случаев классификация МСОП оказала значительное влияние на политику и законодательство. При этом категории использовались в виде, адаптированном под национальный контекст, что вполне соответствует рекомендациям *Руководства по использованию категорий МСОП*.

Число документов/конвенций международного и макрорегионального уровней, принятых с момента публикации классификации МСОП, не столь велико. Однако даже три примера использования категорий в документах этого порядка, рассмотренные в настоящем отчете, дают представление о возможностях применения системы категорий.

⁸ Полный список материалов, использованных в данном исследовании, доступен на сайте проекта «Говорим на одном языке».

Аналогично природоохранное законодательство национального уровня в большинстве своем было разработано еще до выхода в свет Руководства от 1994 года. Принятие новых законов или даже поправок – длительный процесс, поэтому нельзя ожидать, что опубликованное в 1994 году Руководство будет немедленно интегрировано в правовые документы разных стран. Тем не менее, факты свидетельствуют о том, что при разработке новых законов и версий национальных программ и стратегий категории ОПТ учитываются все в большем числе государств мира. Стоит отметить, что в странах, наиболее активно использующих систему категорий в законодательстве (примеры из этих стран рассматриваются ниже), как правило работают профессионалы, знакомые с классификацией МСОП.

Интересно, что некоторые государства пошли по пути увязывания уже существующей национальной классификации ОПТ с системой категорий МСОП без внесения изменений в законодательство. Это вносит определенную путаницу в процесс использования классификации МСОП.

В иных странах эксперты целенаправленно отказались от попытки адаптировать систему МСОП к национальному законодательству. Среди причин принятия такого решения они называли следующие:

- Национальная система категорий создана раньше, чем классификация МСОП, поэтому нет смысла вносить поправки в уже существующую и эффективно работающую систему.
- Они опасались, что система категорий МСОП будет меняться, что автоматически сделает недействительными принятые законы, поэтому более разумным является включение категорий только в политические документы, но не в правовые акты.
- Классификация МСОП очень сложна для интерпретации.

Таким образом, хотя категории МСОП никогда не войдут во все документы природоохранной политики и законодательства, очевидно, что в ряде случаев ссылки на классификацию МСОП весьма уместны. Соответственно возможность подобного использования системы категорий должна быть подтверждена в официальных документах, а усилия МСОП следует направлять на обеспечение понимания всеми действующими сторонами механизма интеграции категорий в национальное законодательство.

Проведенное исследование рекомендует сконцентрировать дальнейшие усилия на предоставлении точной и постоянно обновляемой информации и повышении уровня компетентности в ее использовании.

Рекомендации

• Предоставление точной и постоянно обновляемой информации

- ЮПЦ МСОП должен продолжать поддерживать и своевременно обновлять базу данных по природоохранному законодательству, конвенциям и соглашениям в сфере ОПТ – ECOLEX.
- ЮПЦ должен гарантировать, что информация данного отчета также будет периодически обновляться.
- Всемирная комиссия по охраняемым территориям и ЮПЦ должны обеспечить включение правовой информации во Всемирную базу данных по ОПТ.
- ЮПЦ и Всемирный центр природоохранного мониторинга ЮНЕП должен оказать содействие включению отчета, аналогичного данному, в новую версию Списка охраняемых территорий ООН.
- Всемирная комиссия по охраняемым территориям и Программа по природоохранному законодательству МСОП должны подготовить более детальный обзор степени и возможностей влияния системы категорий МСОП на политику и законодательство.

• **Повышение уровня компетентности в использовании информации**

- Программа по природоохранному законодательству МСОП должна подготовить рекомендации по совершенствованию законодательства и политики в области ОПТ на национальном уровне. В этом документе следует дать подробное описание классификации МСОП и возможностей ее использования.
- Программа по природоохранному законодательству МСОП должна также проводить консультации и обеспечивать техническое содействие государствам, занимающимся пересмотром действующего законодательства в сфере ОПТ. В рамках этого содействия необходимо предоставление информации по категориям охраняемых природных территорий.
- МСОП может также подготовить дополнительное руководство (включая примеры успешного опыта) по применению системы категорий в национальной политике и законодательстве.
- МСОП должен оказывать правительствам содействие в использовании категорий МСОП для выполнения национальных обязательств в рамках осуществления Конвенции по биоразнообразию.

Международные конвенции и соглашения

В мире существует большое количество конвенции и соглашений, связанных с охраняемыми территориями, большинство из них было принято до публикации Руководства по применению системы категорий ОПТ в 1994 году. Международные документы и соглашения все чаще начинают использоваться при планировании стратегий развития национальных систем ОПТ, поэтому крайне важно обеспечить включение информации по категориям в новые документы этого уровня. Так, многие страны разработали свои национальные стратегии сохранения биоразнообразия в ответ на требования CBD. Если система категорий МСОП будет внедрена в соответствующие международные соглашения, учет ее положений на национальном уровне станет более вероятен.

В ходе настоящего исследования были проанализированы следующие документы:

- Повестка дня XXI век (1992 г.).
- Конвенция по сохранению всемирного культурного и природного наследия (1972 г.).
- Конвенция по биоразнообразию (1992 г.).
- Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (1983 г.).
- Конвенция по сохранению водно-болотных угодий, имеющих международное значение (Рамсарская Конвенция) (1971 г.).
- Межправительственный лесной форум (2000 г.).
- Программа ЮНЕСКО «Человек и Биосфера» (1970 г.).
- Закон ООН по охране морей (1982 г.).
- Всемирная хартия природы (1982 г.).

Выявлено три случая отражения категорий ОПТ в международных соглашениях, а именно:

• **Межправительственный лесной форум 2000 года**

(Тип 1)

В докладе Межправительственного лесного форума, в разделе, посвященном категориям лесов МСОП, дается прямая ссылка на классификацию ОПТ. Форум призвал страны-участницы внести свой вклад в проведение оценки современного состояния лесных ОПТ, включая анализ их количества, занимаемой площади, задач, эффективности управления и соответствия назначенной категории МСОП.

Рекомендации форума государствам и международным организациям включали необходимость подготовки более детального руководства по использованию существующих категорий ОПТ МСОП в национальном контексте. Форум также призвал к разработке единого подхода к оценке эффективности управления лесными охраняемыми территориями с учетом их природоохранной, социальной, культурной и иных задач.

В резолюции форума описывается несколько существующих подходов к классификации ОПТ, однако отмечается, что «Система категорий, разработанная Всемирной комиссией по охраняемым территориям МСОП используется многими странами и структурными подразделениями ООН. МСОП работает с различными организациями и национальными правительствами, разъясняя им эту классификацию и возможности ее использования. Важно, чтобы система категорий была более гибкой и учитывала широкий спектр существующих форм охраны лесных экосистем в разных странах мира. Необходимо сформировать единое понимание ключевых концепций, определений и терминологии в области сохранения лесов внутри и вне охраняемых территорий. При организации и управлении лесными ОПТ и соотношении их с соответствующими категориями МСОП, следует учитывать уникальность данного типа леса, его роль в экологических процессах, сохранении видового разнообразия, предоставлении экосистемных услуг и поддержании образа жизни коренного населения и местных сообществ».

Источники информации: комментарии Кэрл Сайнт-Лаурент, консультанта по лесной политике МСОП и WWF www.un.org/documents/ecosoc/cn17/2000/ecn172000-14.htm

• Конвенция по биоразнообразию 1992 года

(Тип 1)

Категории охраняемых территорий в самом тексте Конвенции не упоминаются. Однако седьмая Конференция Сторон по выполнению Конвенции (CBD/COP7) (Куала Лумпур, Малайзия, февраль 2004 год) приняла Программу работ по охраняемым природным территориям. В этой Программе написано: «Конференция Сторон Конвенции **признает** ценность создания единой международной системы классификации охраняемых территорий и возможность сравнения информации по разным странам и регионам. Конференция **приветствует усилия** Всемирной комиссии по охраняемым территориям МСОП, направленные на уточнение системы категорий и **призывает** национальные правительства и иные организации оказывать содействие назначению ОПТ категорий, адекватных их задачам, и предоставлению информации во Всемирную базу данных».

Источник информации: полный текст решений CBD/COP7 доступен на сайте: www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-07/official/cop-07-1-32-en.pdf

• Биосферные резерваты и Система категорий ОПТ

(Тип 4)

Хотя категории МСОП не упомянуты в официальных документах Программы ЮНЕСКО «Человек и Биосфера» (МАВ), в 1996 году этой программой, совместно с МСОП и Австралийским агентством по охране природы опубликована статья «Биосферные резерваты и Система категорий ОПТ». Ее целью являлось: «продемонстрировать, что система категорий МСОП не просто совместима с концепцией биосферного резервата, но и может способствовать более эффективному созданию и управлению биосферными резерватами ЮНЕСКО».

В публикации даются рекомендации по соотношению биосферного резервата (БР) или его части с одной или несколькими категориями МСОП. Так, на первом этапе этого процесса необходимо определить, будет ли БР классифицироваться как единое целое либо же разные зоны будут являться разными категориями МСОП. Это, как правило, зависит от структуры управления резерватом, а именно:

- Если имеется единая структура управления для всего БР и в положении о нем прописана лишь одна ключевая задача, то вся территория должна быть отнесена к одной категории МСОП.
- Если единая структура управления отвечает за два или более участка БР, но каждый из них имеет самостоятельную определенную законом задачу.
- Если территория БР находится в подчинении двух или более управленческих структур, выполняющих разные задачи, то части БР могут быть отнесены к различным категориям ОПТ МСОП.

Более детально эта взаимосвязь показана в следующей таблице, взятой из публикации: MСОП Bridgewater P., Phillips A., Green M. and Amos B. *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*. ANCA, Canberra, Australia, 1996.

Взаимосвязь между категориями ОПТ МСОП и зонами биосферных резерватов

Категория ОПТ	Зоны биосферного резервата		
	Ядро	Буферная зона	Переходная зона
Ia	Да	Нет	Нет
Ib	Да	Нет	Нет
II	Да	Нет	Нет
III	Да	Нет	Нет
IV	Да	Да	Нет
V	Нет	Да	Возможно
VI	Возможно	Да	Возможно

Да = совместимые задачи
 Нет = несовместимые задачи
 Возможно = задачи могут быть совместимыми в отдельных случаях

Региональные конвенции и соглашения

Из 35 региональных⁹ конвенций и соглашений, рассмотренных при подготовке настоящего доклада, лишь одно использовало категории ОПТ, очень близкое к категориям МСОП. Это Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов в последней версии от 2003 года (Тип 1).

• Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов, 2003 года

(Тип 1)

Классификация МСОП оказала серьезное влияние на подготовку последней версии Конвенции. Ссылки на Руководство МСОП от 1994 года были внесены в текст Конвенции группой внешних экспертов, а впоследствии в несколько адаптированном виде, одобрены представителями национальных правительств.

Статья XII Конвенции говорит о том, что «стороны Конвенции могут учреждать и расширять охраняемые природные территории ... с целью сохранения репрезентативных и уникальных экосистем и биоразнообразия. Стороны должны стремиться к тому, чтобы взять под охрану наиболее значимые ОПТ, имеющие значение не только на национальном, но и на международном уровне». Статья V определяет «охраняемую природную территорию» как участок земли/акваторию, основанную и управляемую главным образом для реализации одной из следующих задач:

- Ведение научных исследований или охрана дикой природы (Строгие природные резерваты/Участки дикой природы).
- Сохранение экосистем и рекреация (Национальные парки).
- Сохранение уникальных природных объектов (Памятники природы).
- Сохранение территории посредством активного управления (Территория сохранения отдельных видов).
- Сохранение ландшафтов/морских акваторий и рекреации (Охраняемый ландшафт/акватория).
- Устойчивое использование природных ресурсов (Участок устойчивого природопользования).

⁹ Под термином «региональный» в этой книге понимается «макро-региональный», т.е. включающий в себя несколько соседних государств, а не регионы одной страны

Определения и задачи этих категорий описаны в Приложении 2 этой Конвенции, и они практически дословно совпадают с описанием категорий ОПТ МСОП.

Источники информации: доклад Франкойзе Бурхенне-Гуилмин, Юридический природоохранный центр МСОП, Бонн.

Национальное законодательство

Национальное законодательство по вопросам охраняемых природных территорий существует в подавляющем большинстве государств мира. Как и любое законодательство, оно существенно различается по странам. Очень многие государства имеют свои собственные системы категорий ОПТ, которые прописаны в правовых документах различными способами.

Изучение национального законодательства являлось приоритетной задачей данного исследования, и для этого была детально проанализирована информация из 192 стран. Из них лишь по 164 странам доступны адекватные статистические данные, в остальных либо отсутствует законодательство по ОПТ, либо имеющейся информации недостаточно для того, чтобы делать надлежащие выводы. Всего было рассмотрено 439 документов; из них 332 вошли в итоговую статистику. Результаты этого исследования представлены ниже. Проверка информации осуществлялась посредством контактов с экспертами из разных стран.

Тип влияния системы категорий МСОП на национальное законодательство

Тип	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Итого
Число национальных законов	2	20	114	186	322
Их доля в общем числе проанализированных документов, в %	0,6	6,2	35,4	57,8	100

Примечание: В эту таблицу включена информация о законах, принятых с 1978 г. по настоящее время

Тип влияния системы категорий МСОП на национальное законодательство, принятое после 1994 года

Тип	Тип 1	Тип 2	Тип 3	Тип 4	Итого
Число национальных законов	2	11	45	68	126
Их доля в общем числе проанализированных документов, в %	1,6	8,7	35,7	54,0	100

В число стран, чье национальное законодательство содержит прямые ссылки на классификацию МСОП 1978 года или очень похожие категории, вошли:

- Аргентина – *Национальный закон № 22.351 1980 года «О национальных парках, резерватах и памятниках природы».*
- Белиз – *«Акт о системе национальных парков» от 1981 года.*
- Камбоджа – *«Правила создания и наименования охраняемых территорий» от 1993 года.*
- Гватемала – *«Закон о сохранении и улучшении качества окружающей среды» от 1986 года, «Закон об ОПТ» от 1989 года и «Инструкция к Закону об ОПТ» от 1990 года.*
- Филиппины – *«Акт о Единой национальной системе охраняемых природных территорий» от 1992 года.*
- Испания – *«Акт о Сохранении природных территорий, флоры и фауны» от 1989 года.*
- Турция – *«Акт о национальных парках» от 1983 года.*

В дополнительном исследовании, посвященном степени влияния Руководства от 1994 года на национальное законодательство, было рассмотрено 126 документов 87 стран мира, принятых после 1994 года. Из них категории МСОП упоминались примерно в 10% законов и подзаконных актов, а именно:

- Австралия – *«Акт об Охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия» от 1999 года.*
- Бразилия – *«Закон №9.985 О создании национальной системы управления ОПТ» от 2000 года.*
- Болгария – *«Закон об ОПТ» от 1998 года.*
- Камбоджа – *«Закон об Охране окружающей среды и управлении природными ресурсами» от 1996 года и законопроекты к нему.*
- Куба – *Закон 201 «О национальной системе ОПТ» от 1999 года.*
- Грузия – *Закон «О системе ОПТ» от 1996 года.*
- Венгрия – *Акт №LIII от 1996 года «Об охране природы в Венгрии».*
- Кувейт – *Закон «Об ОПТ» от 1999 года.*
- Мексика – *Экологический закон от 1996 года.*
- Нигер – *«Акт об охоте и охране фауны» от 1998 года и «Политика в области охраны окружающей среды» от 1999 года.*
- Словения – *Закон «Об охране природы» от 1999 года.*
- Вьетнам – *«Правила использования лесов разных категорий» No 08/2001/QDТТg от 11 января 2001 года.*

В исследовании рассматривались также законопроекты, еще находящиеся в процессе утверждения, но на подготовку которых явно повлияла система категорий МСОП. Они включены в общую таблицу, представленную в конце этой главы. Это:

- Гайана – *Законопроект «Об охране окружающей среды» от 2001 года.*
- Уругвай – *Законопроект «О национальной системе охраняемых природных территорий» № 17234 от 2000 года.*

Только две страны, Австралия и Грузия, непосредственно упоминают МСОП в своем законодательстве (Тип 1). Все прочие государства, перечисленные выше, имеют категории, очень сходные с системой МСОП, что может быть расценено как Тип 2, т.е. страны, где влияние классификации велико. В большинстве случаев страны используют категории в адаптированном к местным условиям виде. Таким образом классификация представляет собой хорошую основу для разработки национальной системы категорий ОПТ.

Более детальная информация по некоторым странам, включивших в свою законодательную базу принятую после 1994 года, систему категорий МСОП, приводится ниже.

• **Австралия: «Акт об Охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия» от 1999 года**
(Тип 1)

В середине 90-х годов после публикации новой версии руководства МСОП Австралийское правительство призвало правительства отдельных штатов и территорий принять участие в разработке национальной стратегии использования системы категорий (в частности, эти вопросы обсуждались на рабочей встрече в 1994 году в г. Робинсон, Новый Южный Уэльс). Результатом этой и подобных дискуссий стал выход в свет «Руководства по применению категорий МСОП в Австралии».

В стране существует Единая база данных по охраняемым территориям: информация в эту базу поставляется всеми организациями – собственниками ОПТ и располагается в ней в соответствии с категорией ОПТ по классификации МСОП. Наличие такой базы данных значительно упрощает поиск информации по охраняемым территориям страны.

В 1999 году все штаты и территории пришли к соглашению о необходимости подготовить «Руководство по созданию национальной системы резерватов Австралии» (см. раздел о национальной политике). В этом документе указано, в частности, что ОПТ должны классифицироваться на основе системы категорий МСОП. Когда готовился проект «Акта об Охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия», министр по охране окружающей среды

Роберт Хилл предложил придать официальный статус использованию категорий МСОП путем интеграции соответствующего положения в этот документ, что и было сделано.

Акт вступил в силу 16 июля 2000 года. Он регулирует вопросы сохранения биоразнообразия, в частности через создание системы ОПТ. Согласно этому документу, любой государственный резерват должен быть отнесен к одной из категорий классификации МСОП и управляться в соответствии с «Принципами управления резерватами Австралии» для данной категории. Эти принципы практически совпадают с критериями из Руководства МСОП от 1994 года. План управления любого государственного резервата или даже одной зоны резервата также должен быть согласован с этими принципами. Акт также предусматривает возможности зонирования государственных резерватов, указывая, что каждая зона может являться самостоятельной категорией МСОП.

Польза от введения категорий МСОП в этот акт заключается в следующем:

- каждому вновь образованному государственному резервату обязательно присваивается конкретная категория МСОП;
- в процессе назначения определенной категории МСОП всем заинтересованным лицам становятся ясны основные задачи данного резервата;
- в случае отсутствия менеджмент-плана соотнесение с категорией МСОП является важным для управления резерватом;
- наличие у резервата категории МСОП помогает при разработке плана управления и его внедрении в практику.

До того, как система категорий МСОП была включена в национальное законодательство, Австралия проделала огромную работу и получила множество консультаций по применению международной системы категорий. В итоге был получен огромный опыт, часть которого может быть востребована и за пределами Австралии.

Понятие о категориях охраняемых территорий МСОП постепенно начинает интегрироваться в правовые документы австралийских штатов и территорий, а также в планы управления и развития отдельных парков.

Источники информации: доклад Вэйн Флетчер, отдел политики и законодательства Службы по охране окружающей среды Австралии и www.ea.gov.au/epbc/about/index.html.

Инструкция к акту по Охране окружающей среды и сохранению биоразнообразия (*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act Regulations*) доступна здесь: scaleplus.law.gov.au/html/pastereg/3/1619/top.htm

• **Грузия: Закон «О системе ОПТ» от 1996 года**

(Тип 1)

Закон регулирует вопросы создания системы охраняемых природных территорий Грузии и управления ими с целью сохранения экосистем, фауны, флоры, ландшафтов, природных и культурных ценностей.

В разделе, посвященном определениям, имеется специальное упоминание о том, как категории ОПТ Грузии соотносятся с категориями МСОП. В систему ОПТ страны входят государственные заповедники (категория I МСОП), национальные парки (категория II МСОП), памятники природы (категория III МСОП), заказники (категория IV МСОП), охраняемые ландшафты (категория V МСОП), многофункциональные территории устойчивого использования (категория VI МСОП). Предусмотрены также возможности для включения в систему биосферных резерватов и участков Всемирного наследия ЮНЕСКО. Все определения данного закона четко согласуются с классификацией МСОП; одной из целей закона является проведение национальной правовой базы ОПТ в соответствие с международными стандартами.

Источник информации: База данных ECOLEX (в т.ч. FAOLEX), комментарий Ирины Красновой.

• **Бразилия: «Закон №9.985 О создании национальной системы управления ОПТ» от 2000 года**

(Тип 2)

До 2000 г. в Бразилии не было единого закона по охране окружающей среды. Закон № 9.985 впервые затронул вопросы создания национальной системы ОПТ, критериев и принципов управления охраняемыми территориями.

При подготовке закона была пересмотрена существовавшая ранее классификация ОПТ страны. Отныне все охраняемые территории Бразилии делятся на две основные группы:

- Территории устойчивого природопользования (охраняемая природная территория, экологическая достопримечательность, национальный лес, резерват для добычи полезных ископаемых, резерват для сохранения животного мира, резерват для устойчивого развития, частный резерват природного наследия).
- Комплексные охраняемые природные территории (экологическая станция, биологический резерват, национальный парк, памятник природы и рефугиум дикой природы).

В национальном докладе Бразилии говорится о том, что система категорий МСОП оказала косвенное влияние на законодательство и политику. Хотя формально классификация МСОП нигде не упоминается, представленные выше категории включают в себя все типы охраняемых территорий, существующие в Бразилии. Как во многих других странах мира, классификация МСОП была адаптирована к ее реальным условиям.

Источники информации: База данных ECOLEX (включая FAOLEX), доклады Педро Росабалы, МСОП; Гланд и Антонио Герман Бенджамина, Бразилия

• **Болгария: «Закон об ОПТ» от 1998 года**

(Тип 2)

Закон об охраняемых природных территориях Болгарии предусматривает создание шести категорий ОПТ: строгий природный резерват, национальный парк, памятник природы, управляемый резерват, природный парк и охраняемый участок. Эта классификация создана под сильным влиянием системы категорий МСОП с целью приведения национальной природоохранной практики в соответствие с международными стандартами. Определения и задачи ОПТ не повторяют в точности понятия из Руководства от 1994 года, но используют систему категорий в адаптированном виде.

Источники информации: База данных ECOLEX (включая FAOLEX), доклад Лилианы Масларовой, члена CEL

• **Камбоджа: «Закон об Охране окружающей среды и управлении природными ресурсами» от 1996 года и законопроекты к нему**

(Тип 2)

Закон предусматривает создание охраняемых природных территорий, в т.ч. национальных парков, санктuariев дикой природы, охраняемых ландшафтов и многофункциональных территорий устойчивого природопользования. Детальное описание этих категорий содержится в «Правилах создания и наименования ОПТ» от 1993 года. Все категории очень близки категориям классификации МСОП.

В настоящее время в стране готовится новое законодательство (пока доступное лишь на камбоджийском языке). По данным национального отчета, планируется ввести новую классификацию ОПТ, в которой они будут подразделять на 10 категорий, большая часть которых будет совпадать с категориями МСОП. Сейчас ведется окончательная доработка нового закона и проводятся рабочие встречи в 5 провинциях страны. Планируется также получить консультации от неправительственных организаций и всех заинтересованных лиц.

Источники информации: База данных ECOLEX (включая FAOLEX), доклад Менга Монирака, Камбоджа.

• **Куба: Закон 201 «О национальной системе ОПТ» от 1999 года**

(Тип 2)

Категории ОПТ на Кубе были введены в действие Законом № 201. Классификация ОПТ была создана с учетом системы категорий МСОП. Закон № 201 регулирует все вопросы, касающиеся национальной системы охраняемых природных территорий. Он позволяет учреждать следующие категории ОПТ: природный резерват, национальный парк, экологический резерват, памятник природы, флористический резерват, фаунистический рефугиум, охраняемый ландшафт и территория устойчивого природопользования.

Предыдущие версии этого закона содержали от 12 до 16 категорий ОПТ, что делало систему довольно сложной в управлении. Процесс пересмотра системы категорий проводился через обсуждение на национальных рабочих группах с участием довольно широкого спектра заинтересованных сторон (в 1989, 1995 и 1998 гг.).

Главные различия между классификацией ОПТ Кубы и системой МСОП касаются II категории – национальных парков. На Кубе эта категория поделена на две: собственно национальный парк (соответствует II категории МСОП) и экологический резерват (меньший по площади и не включающий в себя целостную экосистему, а лишь ее компоненты). Это деление обусловлено высокой степенью фрагментации ландшафтов страны. Другое отличие касается IV категории МСОП, которая на Кубе подразделяется на участки для охраны флоры и фауны и соответственно существует 2 категории ОПТ: флористический резерват и фаунистический рефугиум. Это разделение традиционно для Кубы, однако, в целом, обе категории более-менее соответствуют IV категории классификации МСОП.

В процессе проведения рабочих встреч и подготовки данного закона получены полезные уроки, которые позволили Кубе существенно улучшить и упростить свою систему категорий ОПТ.

Источники информации: доклады Педро Росабалы, МСОП и Рейналдо Эстрада, Куба.

• **Венгрия: Акт №LIII «Об охране природы в Венгрии» от 1996 года**

(Тип 2)

Венгерский Акт «Об охране природы» регулирует вопросы охраны природных ценностей, естественных экосистем и биоразнообразия. В Акте описаны следующие категории охраняемых природных территорий: национальные парки, ландшафтные охраняемые резерваты, территории охраны природы и памятники природы. Система категорий, используемая в Венгрии, во многом сходна с классификацией МСОП, однако в ней отсутствуют такие важные категории, как строгий природный резерват/участок дикой природы (Ia/Ib) и участок устойчивого природопользования (VI).

Процесс разработки классификации ОПТ в стране шел очень медленно. После политических и экономических реформ 1990 года появилась необходимость обеспечить охрану природных территорий, ранее находившихся в государственной собственности. Система категорий МСОП была признана хорошим инструментом, который и стал использоваться при продвижении идеи создания эффективной и репрезентативной системы охраняемых территорий в политических кругах. Это помогло уберечь ОПТ от тотальной приватизации. Венгерские специалисты активно участвовали в разработке системы категорий МСОП, поэтому при разработке национального законодательства использовали данный опыт. Ранжирование ОПТ по категориям проводилось с вовлечением неправительственных организаций и иных заинтересованных лиц.

Источники информации: доклад Золтана Сжиласси, Венгрия и Акт №LIII «Об охране природы в Венгрии» от 1996 года.

• **Мексика: Экологический закон от 1996 года**

(Тип 2)

В процессе пересмотра законодательства по охраняемым территориям Мексики было предложено использовать систему категорий МСОП для усовершенствования национальной классификации и ее адаптации к международным стандартам. Хотя это подразумевало использование Руководства от 1994 года, результат получился несколько неожиданным. В настоящее время в Мексике существует восемь категорий ОПТ: биосферный резерват, национальный парк, памятники природы, охраняемый ландшафт, участки дикой природы, санктуарий, государственный парк и государственный резерват. Хотя некоторые названия сходны с категориями МСОП, по сути, режимы охраны этих ОПТ довольно далеки от описанных в Руководстве 1994 года. Тем не менее, ожидается, что со временем мексиканская система охраняемых территорий станет более сходной с системой МСОП.

Таким образом, Мексика представляет собой пример ситуации, когда система категорий МСОП учитывалась на этапе разработки законодательства, но по политическим причинам результаты оказались далеки от ожидаемых. Этот пример демонстрирует, что, несмотря на все преимущества универсальной системы категорий, иногда ее очень трудно приспособить к национальным условиям.

Источник информации: доклад Рамона Перец Гил Сальцидо, Мексика.

• **Словения: Закон «Об охране природы» от 1999 года**

(Тип 2)

Законодательство Словении предусматривает создание ОПТ, в целом соответствующих категориям МСОП. Хотя названия категорий не всегда совпадают с наименованиями классификации МСОП, задачи весьма сходны. Система категорий МСОП оказала значительное влияние на законодательство Словении еще и потому, что в процесс разработки законов были вовлечены эксперты, многие из которых являются членами Всемирной комиссии по охраняемым территориям или иных комиссий МСОП.

Охраняемые природные территории в Словении могут учреждаться либо парламентом (национальные парки), либо правительством (строгие природные резерваты, природные резерваты, памятники природы, региональные парки или ландшафтные парки), либо муниципалитетами (природные резерваты, памятники природы или ландшафтные парки). Пока еще в системе отсутствуют ОПТ IV и VI категорий, но законодательные механизмы для их создания предусмотрены действующим законодательством.

Источник информации: доклад Марии Зупанчич-Викар.

• **Гайана: Законопроект «Об охране окружающей среды» от 2001 года**

(Тип 2)

В Гайане готовится законопроект, представляющий собой хороший пример интеграции категорий МСОП в версию 1994 года в законодательство. Наиболее значительное отличие этого документа от классификации МСОП связано с определением категории «национальный парк». В гайанском документе охрана культурных ценностей не выделяется как самостоятельная задача, поскольку сохранение культуры американских индейцев обязательно для ОПТ любой категории. Законопроект предлагает следующие категории охраняемых территорий:

- строгий природный резерват или участок дикой природы;
- национальный парк;
- памятник природы;
- территория сохранения отдельных видов;
- охраняемый ландшафт или акватория;
- территория устойчивого природопользования;
- иные категории ОПТ.

В настоящее время решается вопрос о том, когда этот законопроект сможет получить юридическую силу, а также будет ли это самостоятельный закон либо часть существующего закона «Об охране окружающей среды».

Источник информации: доклад Мелинды Джанки, члена CEL

• **Уругвай: Законопроект «О национальной системе охраняемых природных территорий» No. 17234 от 2000 года**

(Тип 2)

Законопроект «О национальной системе охраняемых природных территорий» был разработан в феврале 2000 г., однако до сих пор не получил юридической силы. Категории ОПТ, перечисленные в законопроекте, включают национальный парк, памятник природы, охраняемый ландшафт и охраняемую достопримечательность. Все категории, за исключением последней, взяты из классификации МСОП.

Источник информации: доклад Каролины Санс.

Национальная политика

Политика в сфере охраны окружающей среды формулирует стратегические направления развития и рекомендации по решению вопросов, связанных с управлением ОПТ. Кроме того, политические документы используются для повышения уровня информированности, в целях экологического просвещения, а также являются основой для создания нового или пересмотра старого законодательства.

Информация, представленная в этом разделе, была получена от экспертов из многих стран. Однако по сравнению с исследованием национального законодательства, обзор национальной политики менее детален. За его основу была взята информация, доступная в сети Интернет и от экспертов соответствующих стран. В целом, политические документы найти труднее, нежели тексты законов и конвенций. Единая база данных по этим документам отсутствует. Таким образом, раздел по национальной политике данного доклада не претендует на полноту охвата. Он дает лишь некоторые примеры стран, программы и стратегии которых в той или иной степени использовали классификацию МСОП.

Число стран, интегрировавших категории МСОП в стратегические документы и программы, гораздо больше, нежели количество стран, использовавших их в законодательстве. В список государств, где обнаружены примеры использования системы категорий МСОП в политике (типы 1 и 2), вошли: Аргентина, Австралия, Бразилия, Болгария, Эквадор, Гватемала, Гвинея Биссау, Венгрия, Индия, Кувейт, Россия, Санта-Лючия, Саудовская Аравия, Словения, Испания и Украина. Из них в Эквадоре, Гвинее Биссау, Индии, России, Санта-Лючии, Саудовской Аравии и Украине упоминание о категориях в законодательстве отсутствует. Ниже приведено описание конкретных примеров.

• **Аргентина: Национальная стратегия развития системы ОПТ от 1999 года**

(Тип 1)

Целью стратегии является сохранение природного наследия для создания возможностей устойчивого развития страны. В документе упоминается система категорий МСОП и ставится следующая задача: «привести существующие категории ОПТ страны (25 наименований) в соответствие с международной терминологией, разработанной Всемирной комиссией по охраняемым территориям МСОП».

Источник информации: <http://200.9.244.58/gnb/Areasprotegidas/gnbareasprotegidas2.htm>.

• **Австралия: *Драфт «Руководства по применению категорий ОПТ МСОП в Австралии»***

(Тип 1)

В Австралии система категорий МСОП применяется в ряде политических документов, один из которых – *драфт «Руководства по применению категорий ОПТ МСОП в Австралии»*. Пособие было разработано с целью адаптации Руководства МСОП от 1994 года к национальным условиям и содействия его применению в стране. Оно содержит более детальное описание всех категорий, дополненное примерами с конкретных ОПТ Австралии. Руководителям ОПТ рекомендуется использовать его для назначения категории своей территории.

Источник информации: www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/australia.pdf.

• **Австралия: *Программа по созданию системы национальных резерватов***

(Тип 1)

Программа была принята в 1996 году с целью дать рекомендации по созданию и развитию эффективной и репрезентативной системы резерватов Австралии. В документе прописана процедура предоставления статистических данных по национальным резерватам с учетом соответствующий категории ОПТ МСОП [49].

Источник информации: <http://www.ea.gov.au/parks/nrs/index.html>.

Австралия: *Государственная программа по управлению морскими ОПТ*

(Тип 1)

Программа содержит руководство по проектированию, созданию и управлению морскими охраняемыми территориями Австралии, включая вопросы взаимодействия с заинтересованными сторонами и применение системы категорий МСОП. Она распространяется на все морские ОПТ, которые учреждены *«Актом об Охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия» от 1999 года*. Всем этим резерватам присвоены соответствующие категории МСОП и в случае отсутствия менеджмент-плана они должны управляться в соответствии с принципами, прописанными в Руководстве МСОП. В плане управления морскими резерватами должна содержаться информация о его соответствии категории МСОП или нескольким категориям. В настоящее время в Австралии существуют морские ОПТ всех категорий, кроме III и V. Включение в систему резерватов этих категорий пока не планируется. *«Руководство по созданию морских ОПТ»* также содержит информацию по применению классификации МСОП.

Источник информации: www.ea.gov.au/coasts/mpa/nrsmmpa/development/number2.htm.

• **Болгария: *Национальная стратегия по сохранению биологического разнообразия от 1994 года***

(Тип 1)

Болгария использует систему категорий ОПТ МСОП как в законодательстве, так и в политических документах. Стратегия 1994 г. предназначена для обеспечения долговременной охраны национального природного наследия, его устойчивого использования и выполнения обязательств перед Конвенцией по биоразнообразию. В ней описывается система ОПТ Болгарии, в т.ч. категории ОПТ, возможности их использования и соотношение с категориями классификации МСОП.

Источник информации: доклад Лилианы Масларовой, члена СЕЛ

• **Саудовская Аравия: *«Планирование системы ОПТ»***

(Тип 1)

Документ описывает методологию, использованную при планировании системы из 103 ОПТ, представляющих биологическое разнообразие Саудовской Аравии. Особое внимание уделяется социально-экономическому обоснованию необходимости традиционной охраны

природы через создание ОПТ, задачи которых отвечают международным стандартам. МСОП предоставил правительству Королевства Саудовская Аравия техническое содействие при подготовке национального плана развития системы ОПТ. В соответствии с этим планом были учреждены 16 категорий ОПТ, близких к категориям классификации от 1978 года. Система категорий ОПТ Саудовской Аравии включает: специальный природный резерват (I, II, IV категории МСОП), природный резерват (I, IV категории), биологический резерват (I, IV категории), резерват устойчивого использования ресурсов (V, VI категории) и охотничий резерват (VIII категория).

Источник информации: доклад Абдулазиза Абузинада.

• **Словения: Стратегия сохранения биоразнообразия Словении от 2001 года**

(Тип 1)

Стратегия определяет задачи по сохранению биоразнообразия страны на ближайшее десятилетие, уделяя особое внимание устойчивому использованию биологического разнообразия и ресурсов. Приоритетом является сохранение ключевых типов местообитаний, особенно наиболее уязвимых из них (побережья, морские и пресноводные акватории, низинные и верховые болота, влажные и сухие луга, средиземноморские экосистемы и леса). Стратегия разработана в соответствии с Конвенцией по биоразнообразию и документами Европейского Союза, в частности *Директивой по сохранению диких видов птиц и Директивой по сохранению естественных местообитаний и дикой флоры и фауны*. Система категорий МСОП упоминается в разделе, посвященном лесам, который гласит: «*Леса Словении управляются устойчивыми методами. Все виды лесопользования допустимы лишь на небольших площадях и в умеренных масштабах, не мешающих естественному лесовосстановлению. Режим управления лесами должен соответствовать режиму охраны ОПТ VI категории классификации МСОП*». Одним из приоритетных направлений развития, подчеркнутым в данном документе, является «*взятие под полноценную охрану лесов I и II категории охраняемых территорий МСОП*».

Источник информации: <http://www.sigov.si/mop/en/index.htm>.

Суб-национальное законодательство и политика

Анализ законодательства и политики на суб-национальном уровне не являлся задачей данного исследования. Тем не менее, ниже приведены несколько примеров того, как система категорий МСОП может использоваться и на этом уровне. Примеры выбраны случайно и не отражают различия в степени применения классификации на внутри-страновом уровне. Большинство примеров рассматривают случаи, когда категории МСОП интегрированы в региональное законодательство, не будучи при этом частью законодательства страны на национальном уровне.

• **Австралия: государственные резерваты**

В Австралии категории МСОП применяются как на национальном, так и на региональном (внутри страны) уровнях. Классификация МСОП внедряется в планы управления отдельных ОПТ и принятие решений по ОПТ местного значения. Так, все государственные резерваты, созданные *Актом об охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия от 1999 года*, должны быть соотнесены с определенной категорией МСОП и управляться в соответствии с Руководством 1994 года. В Интернете доступно 11 планов управления ОПТ, содержащих ссылки на классификацию МСОП – один из этих примеров приведен ниже.

Источник информации: <http://www.ea.gov.au/coasts/publications/index.html#mpa>.

• **Австралия: Менеджмент-план морского парка «Остров Маккуари»**

(Тип 1)

Согласно плану управления, морской парк «Остров Маккуари» относится к категории IV классификации МСОП. Парк имеет функциональное зонирование и поделен на три зоны: строго охраняемую (категория Ia классификации МСОП) и две зоны сохранения отдельных местообитаний/видов (IV категория МСОП). Управление каждой зоной осуществляется согласно «Принципам управления резерватами Австралии» (см. раздел о национальном законодательстве). В частности, управление зоной строгой охраны осуществляется в целях ведения научных исследований и экологического мониторинга, зонами сохранения отдельных видов — для сохранения их местообитаний.

Источник информации: <http://www.ea.gov.au/coasts/mpa/macquarie/plan/index.html>.

• **Австралия: Драфт «Стратегии управления морскими национальными парками» штата Виктория от 2002 года**

(Тип 1)

Совет по охране окружающей среды Австралии и Новой Зеландии (ANZECC) принял решение по интеграции системы категорий МСОП в политику управления морскими ОПТ. В соответствии с этим решением штат Виктория официально утвердил процедуру присвоения каждому морскому резервату определенной категории ОПТ и обязал руководителей этих резерватов доводить эти решения до сведения всех заинтересованных сторон.

Стратегия штата Виктория была разработана как руководство по проектированию и управлению парками штата на 7-10 ближайших лет. В ней упоминается система категорий ОПТ МСОП и подчеркивается необходимость ее применения к морским охраняемым природным территориям.

Источник информации: www.parkweb.vic.gov.au/1ministry.cfm?story=24

• **Канада**

Национальное законодательство Канады на сегодняшний день не содержит упоминания о категориях МСОП, однако на региональном уровне, в провинциях Онтарио и Квебек, влияние этой классификации прослеживается.

• **«Охраняемые природные территории провинции Онтарио: оценка состояния для обоснования возможности применения категорий ОПТ МСОП» от 2002 года**

(Тип 1)

Законодательная база по ОПТ провинции Онтарио была создана еще до появления Руководства по категориям МСОП. Тем не менее, региональные власти провели исследование возможностей применения классификации ОПТ в провинции [50]. Эксперты провели оценку эффективности функционирования системы ОПТ Онтарио и ранжирование территорий в зависимости от режима охраны, таким образом была получена предварительная классификация ОПТ региона. Исследователи пришли к выводу, что система категорий МСОП будет полезна в условиях этой провинции, если использовать ее для:

- Укрепления взаимопонимания и взаимодействия между организациями, отвечающими за учреждение и управление охраняемыми территориями.
- Формирования единого представления о задачах ОПТ на территории провинции и за ее пределами.
- Стандартизации процедуры мониторинга функционирования ОПТ.
- Совершенствования отчетности ОПТ и механизмов доведения ее результатов до всех заинтересованных сторон.
- Выявления резерватов, где задачи управления неясны, или где имеется недостаток информации по имеющимся ресурсам.

- Планирования возможности создания новых типов ОПТ, которые пока еще редко используются в Онтарио (V и VI категории МСОП).
- Выявления пробелов в региональной сети охраняемых территорий.
- Совершенствования правовой базы ОПТ и пр.

Источник информации: доклад Дана Палезны, Министерство Природных Ресурсов, провинция Онтарио.

• **Квебек: Стратегический план действий по созданию сети ОПТ**

(Тип 1)

Одним из важных принципов выполнения этого плана является обеспечение соответствия региональной сети ОПТ международным стандартам и требованиям. Категории ОПТ МСОП упоминаются в плане как ориентир для разработки региональной классификации охраняемых природных территорий. В соответствии с этими категориями планируется дальнейшее развитие системы ОПТ провинции.

Источник информации: «Создание единой системы охраняемых природных территорий в провинции Квебек» – Vincent Gerardin and Léopold Gaudreau *Building a comprehensive global system of protected areas for Québec*, Ministry of Environment Government of Québec, Canada.

• **Великобритания: Законопроект о национальных парках и драфт «Стратегии развития системы ОПТ» для Британских Виргинских островов**

(Тип 1)

Британские Виргинские острова – морская территория Великобритании. Категории МСОП использовались в качестве основы для создания сети ОПТ этих островов и подготовки первого драфта «Стратегии развития системы ОПТ» и законопроекта о национальных парках в 1999 году.

Подготовка этих документов началось еще в середине 80-х годов, когда немецкое агентство GTZ профинансировало проведение анализа системы ОПТ островов и разработку новой правовой базы этой системы. Многие из ключевых экспертов, вовлеченных в проект, были хорошо знакомы с категориями МСОП и настаивали на их использовании при подготовке новых законопроектов. В настоящее время ведется адаптация категорий МСОП к местным условиям и доработка законодательства.

Источник информации: доклад Барбары Лауше.

Сводная таблица по использованию категорий МСОП в законодательстве и политике

Условные обозначения:

- Тип 1 Имеется ссылка на классификацию МСОП
 Тип 2 Сильное влияние классификации МСОП на систему категорий
 # Подгонка существующих национальных категорий под классификацию МСОП
 * Не включены в статистику (законопроекты или предложения по внесению изменений в действующее законодательство)

Страна	Наименование документа	Дата	Тип 1	Тип 2
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И КОНВЕНЦИИ				
	Конвенция по биоразнообразию 1992			
	Межправительственный лесной форум	2000		
РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНВЕНЦИИ И СОГЛАШЕНИЯ				
Африка	Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов, драфт	2003		
НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО				
Аргентина	Национальный закон № 22.351 1980 г. «О национальных парках, резерватах и памятниках природы»	1980		1978
Австралия	«Акт об Охране окружающей среды и сохранении биоразнообразия» от 1999 г.	1999		
Белиз	«Акт о системе национальных парков» от 1981 г.	1981		1978
Бразилия	«Закон №9.985 О создании национальной системы управления ОПТ» от 2000 г.	2000		
Болгария	«Закон об ОПТ» от 1998 г.	1998		
Камбоджа	«Закон об Охране окружающей среды и управлении природными ресурсами» от 1996 г.	1996		
Камбоджа	«Правила создания и наименования охраняемых территорий» от 1993 г.	1993		1978
*Камбоджа	Законопроекты	Драфт		
Куба	Закон 201 «О национальной системе ОПТ» от 1999 г.	1999		
Грузия	Закон «О системе ОПТ» от 1996 г.	1996		
Гватемала	«Закон о сохранении и улучшении качества окружающей среды»	1986		1978
Гватемала	Закон об ОПТ	1989		1978
Гватемала	Инструкция к Закону об ОПТ	1990		1978
*Гайана	Законопроект «Об охране окружающей среды»	драфт		
Венгрия	Акт № LIII от 1996 г. «Об охране природы в Венгрии»	1996		
Кувейт	Закон об ОПТ	1999		
Мексика	Экологический закон	1996		
Нигер	«Акт об охоте и охране фауны»	1998		
Нигер	Политика в области охраны окружающей среды	1998		

Страна	Наименование документа	Дата	Тип 1	Тип 2
Филиппины	Акт о Единой национальной системе охраняемых природных территорий	1992		1978
Словения	Закон «Об охране природы»	1999		
Испания	Акт о Сохранении природных территорий, флоры и фауны	1989		1978
Турция	Акт о национальных парках	1983		1978
*Уругвай	Законопроект «О национальной системе охраняемых природных территорий No. 17234	2000		
# Вьетнам	«Правила использования лесов разных категорий» No 08/2001/QDTTg от 11 января 2001 г.	2001		
НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА				
Аргентина	Национальная система охраняемых природных территорий	1999		1978
Аргентина	Национальная стратегия развития системы ОПТ	1999		
Австралия	Драфт «Руководства по применению категорий ОПТ МСОП в Австралии»	2000		
Австралия	Программа по созданию системы национальных резерватов	1996		
Австралия	Государственная программа по управлению морскими ОПТ			
Австралия	Руководство по созданию системы национальных резерватов	1999		
Бразилия	«Биоразнообразие и леса»	2002		
Болгария	Национальная стратегия по сохранению биологического разнообразия	1994		
Болгария	Национальный план по сохранению биологического разнообразия	2000		
Болгария	Национальный план действий по сохранению ключевых водно-болотных угодий в Болгарии	1995		
Эквадор	Национальная стратегия по сохранению биологического разнообразия			
#Финляндия	Принципы управления ОПТ Финляндии – Руководство по определению целей, задач и управлению государственными охраняемыми природными территориями	2000		
Гватемала	Лесная политика			
Гватемала	Оценка воздействия на окружающую среду			
Гвинея-Биссау	Национальная стратегия развития системы ОПТ на 2001–2005 гг.	2001		
Венгрия	Второй национальный план по охране окружающей среды	2002		
Индия	Национальный план действий по сохранению дикой природы			
Кувейт	Стратегия по сохранению биоразнообразия	1996		
Кувейт	Стратегия по охране окружающей среды	2002		

Страна	Наименование документа	Дата	Тип 1	Тип 2
Россия	Драфт «Государственной стратегии развития федеральной системы ОПТ»			
Россия	Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению и повышению уровня общественной поддержки	1988		
*Россия	Драфт «Стратегии развития национальных парков России»			
Санта-Лючия	«Система ОПТ Санта-Лючии»	1992		1978
Саудовская Аравия	«Планирование системы ОПТ»	1991	1978	
Словения	Стратегия сохранения биоразнообразия Словении	2001		
Испания	Национальная стратегия в области охраны природы	1984		
# Украина	«Проблемы развития заповедной системы и устойчивого природопользования в Украине»	1996		
Украина	«Перспективные направления развития природно-заповедного фонда»			
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБ-НАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ				
Чубут (Аргентина)	«Система ОПТ»	2000		
Коринга-Херальд (Австралия)	Планы управления национальных природных резерватов «Коринга-Херальд» и «Лихоу»			
Остров Маккуари (Австралия)	План управления морского парка «Остров Маккуари»			
# Гренландия (Дания)	Акт об охране природных и культурных ценностей	1974		
Британские Виргинские острова (Великобритания)	Законопроект о национальных парках	Драфт		
ПОЛИТИКА НА СУБ-НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ				
Новый Южный Уэльс (Австралия)	Стратегия сохранения биоразнообразия Нового Южного Уэльса	1999		
Тасмания (Австралия)	Стратегия сохранения морских ОПТ Тасмании			
Штат Виктория (Австралия)	Драфт «Стратегии управления морскими национальными парками»	Драфт		
Провинция Онтарио (Канада)	«Охраняемые природные территории провинции Онтарио: оценка состояния для обоснования возможности применения категорий ОПТ МСОП»	2002		
Провинция Онтарио (Канада)	«Охраняемые природные территории провинции Онтарио: применение категорий ОПТ МСОП», статья для обсуждения	готовится		
Провинция Квебек (Канада)	Стратегический план действий по созданию сети ОПТ			
Провинция Квебек (Канада)	Драфт «Стратегии по сохранению биоразнообразия»	2002		
Британские Виргинские острова (Великобритания)	Драфт «Стратегии развития системы ОПТ»	1999		

ГЛАВА 2.3. Совершенствование процесса присвоения категорий

Резюме

Всемирная база данных по охраняемым территориям (WDPA), созданная и поддерживаемая Всемирным центром природоохранного мониторинга Программы по охране окружающей среды ООН, содержит информацию об около 100 000 ОПТ мира. Из них 68 540 ОПТ – около 67% – присвоена определенная категория классификации МСОП.

Качество и достоверность данных по охраняемым территориям во многом зависит от информации, предоставляемой национальными правительствами, даже несмотря на то, что Руководство МСОП 1994 года указывает, что: *«окончательная ответственность по присвоению категорий должна быть передана на международный уровень»*.

В этой главе рассматриваются существующие проблемы в сфере сбора и распространения данных об ОПТ и даются рекомендации по улучшению качества предоставляемой информации.

Описание ситуации

С 1962 года ООН публикует список «национальных парков и эквивалентных им резерватов». С 1981 года информация для обновления этого списка собирается Всемирным центром природоохранного мониторинга ЮНЕП и является частью Всемирной базы данных по ОПТ (WDPA). По данным на 26 марта 2003 года база данных содержала 102 530 записей. Ценность этой базы прописана в Соглашении между МСОП и ЮНЕП от 2002 года и целом ряде документов неправительственных организаций.

Систематический сбор материалов об охраняемых природных территориях мира начался с момента публикации первого «Списка ОПТ ООН», который, в свою очередь, получал данные от национальных правительств. Сегодня список – лишь малая часть Базы данных по ОПТ.

Подготовка «Списка ОПТ ООН» за 1997 год

Список охраняемых природных территорий ООН за 1997 год включал 12 754 ОПТ. Включение территории в список обуславливалось двумя критериями: размером и ключевой задачей. В список вошли только территории площадью 1 000 га и выше, за исключением океанических островов, минимальная площадь которых могла составлять 100 га в том случае, если весь остров целиком являлся ОПТ. В список были включены только участки, подпадающие под определение охраняемой природной территории МСОП.

Во введении к *списку* содержалось описание методики сбора и упорядочения информации. Ниже приводятся выдержки из этого раздела:

«При подготовке *Списка ОПТ 1997* сотрудники Всемирного центра природоохранного мониторинга брали за основу списки национальных охраняемых территорий, содержащиеся в Базе данных по ОПТ. Эти списки были разосланы национальным агентствам по ОПТ с просьбой проверить и уточнить данную информацию до конца 1996 года.

На основании полученных ответов сотрудники центра вносили изменения в Базу данных, уточняя возникающие по ходу вопросы с агентствами соответствующих стран или с местными членами Всемирной Комиссии по ОПТ. Обновленные версии списков были разосланы для верификации региональным вице-председателям Всемирной комиссии и в региональные офисы Программы по ОПТ МСОП.

Запросы об уточнении списков ОПТ были разосланы в 512 агентств ОПТ. Получено 190 ответов от 180 агентств. В тех случаях, когда не удавалось получить информацию из официальных источников, использовались данные из публикаций и другие доступные сведения.

Процесс сбора информации включал в себя рассылку в каждое агентство краткого резюме, описывающего систему категории МСОП, с просьбой, по возможности, соотнести национальные ОПТ с наиболее подходящими категориями международной классификации. Верификация соответствия присвоенных агентствами категорий проводилась WCMC и в неопределенных случаях окончательное решение также принималось Всемирным центром природоохранного мониторинга.

При редактировании *Списка ООН* в 2003 году процесс сбора информации был немного изменен. Теперь в список включались ОПТ без ограничения по площади и вне зависимости от наличия информации о соответствующей категории МСОП. По словам Стюарта Чэйпа, руководителя Программы по всемирному наследию, Рамсарской Конвенции и ОПТ UNEP-WCMC, «категории очень важны, однако сегодня у секретариата МСОП и UNEP-WCMC нет возможности проводить столь огромную работу по верификации информации и их назначении».

Список ОПТ от 2003 г. включал 102 102 территории. Суммарно они покрывали 18 887 277 км², что эквивалентно 12,71% площади поверхности земного шара. Общая площадь наземных ОПТ составляет 17,1 млн. км² или около 11,7% площади суши. 68 540 территорий (около 67% от их общего числа) были соотнесены с определенной категорией МСОП – это составляет 9,95% площади поверхности Земли (см. таблицу ниже). Это означает, что 33 990 ОПТ мира, покрывающих примерно 4 млн. км², до сих пор не отнесены ни к одной категории классификации МСОП.

С другой стороны, из 243 стран и территорий, упомянутых во Всемирной базе данных, только 13 не имеют ни одной ОПТ, отнесенной к какой-либо категории классификации МСОП. Следовательно, большинство «пробелов» принадлежит странам, в той или иной степени «опытным» в деле присвоения категорий. Не обнаружена корреляция между степенью «продвинутой» страны в плане назначения категорий и уровнем ее экономического развития («развитые» и «развивающиеся» страны), географическим положением и иными факторами. Так, в Финляндии из 1 993 ОПТ только 270 отнесены к категориям МСОП, в Голландии это соотношение составляет – 1 643 и 86, в США – 7 904 и 3 482, в Уганде 1 080 и 54, в Кении – 349 и 68, в Малайзии 794 и 186. В Индии 497 ОПТ из 554 отнесено к категориям МСОП, в России – 10 837 из 11 207, в Саудовской Аравии – 78 из 86 и т.д.

Статистические данные по ОПТ разных категорий МСОП (на март 2003 года)

Категория	Число ОПТ, относящихся к данной категории	Суммарная площадь, (км ²)	Доля в общей площади поверхности суши, %
Ia	5 020	1 037 718	0.70
Ib	863	920 739	0.62
II	3 684	4 123 763	2.77
III	16 127	245 951	0.17
IV	29 308	3 104 831	2.09
V	10 499	1 132 036	0.76
VI	3 039	4 219 472	2.84
Итого	68 540	14 784 510	9.95

Основные проблемы

Две ключевых проблемы, связанные с обновлением Всемирной базы данных по ОПТ и категориям МСОП:

- 1) степень учета категорий в информации об ОПТ в Базе данных;
- 2) точность отнесения ОПТ к категориям.

От решения этих проблем зависит качество Всемирной базы данных. Поскольку международная сеть ОПТ продолжает расширяться, охраняемым территориям придается все большее значение как индикаторам прогресса в сфере сохранения биоразнообразия, природных и культурных ценностей планеты. В связи с этим методика присвоения категорий МСОП должна внести свой вклад в развитие системы международных стандартов и индикаторов прогресса. Достоверности данных, содержащихся в WDPA, будет придаваться все большее значение,

особенно в свете растущего «интереса» к ОПТ со стороны как промышленных предприятий, так и иного крупного бизнеса.

Ценность системы категорий МСОП заключается в возможности оценить прогресс в создании ОПТ с разными управленческими задачами. Так, в последние годы наблюдается значительный рост числа ОПТ V и VI категорий. Это свидетельствует как о признании необходимости учитывать потребности местного населения, проживающего на ОПТ, так и о том, что все меньше стран имеет возможность полностью вывести территории из хозяйственной эксплуатации во имя сохранения природы.

Достоверность информации во Всемирной базе данных во многом определяется правильностью присвоения категорий ОПТ в разных странах мира.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Качество и достоверность данных по охраняемым территориям во многом зависит от информации, предоставляемой национальными правительствами, даже несмотря на то, что в Руководстве МСОП 1994 года указано: «окончательная ответственность по присвоению категорий должна быть передана на международный уровень».

Несмотря на то, что в последние годы Программа по ОПТ Всемирного центра природоохранного мониторинга внесла большой вклад в присвоение категорий, это не может стать нормой в будущем – сил сотрудников Центра не хватит на экспертную оценку столь огромного количества охраняемых территорий. Без «обратной связи» от национальных правительств осуществить сбор и анализ данных не возможно. Именно поэтому в настоящее время Всемирный центр природоохранного мониторинга полностью прекратил публикацию информации о категориях ОПТ тех стран, которые не предоставили эту информацию в Базу данных.

Ответственность национальных правительств

Периодическое обновление информации для подготовки *Списка ОПТ ООН* осуществляется посредством анкетирования национальных служб по ОПТ. Ключевая проблема этого способа сбора данных – достоверность и согласованность информации, получаемой из национальных источников, особенно в вопросах присвоения ОПТ категорий МСОП. При подготовке *Списка ОПТ 1997 года* заполненные анкеты прислали только 180 ведомств из 512 опрошенных (т.е. возврат составил 35%). При подготовке *Списка ОПТ 2003 года* этот показатель был примерно таким же.

Всемирный центр природоохранного мониторинга сегодня выступает за то, чтобы большая часть ответственности в этом вопросе была передана на национальный уровень. Причины для принятия такого решения следующие:

- Национальные правительства, НПО и иные структуры, связанные с управлением ОПТ, достаточно информированы о системе категорий, чтобы вести эту работу самостоятельно;
- Во многих странах задачи ОПТ определены в законодательстве и политических документах, но не увязаны с существующей классификацией МСОП.
- Присуждение категорий на национальном уровне будет способствовать повышению эффективности работ по оценке управления охраняемыми природными территориями.
- Кроме того, работа по пополнению Базы данных поможет странам правильно подготовить документы для отчетности по международным обязательствам (КБР и др.).

Поддержка процесса обновления Базы данных со стороны международного сообщества должна осуществляться *WCRA*, региональными программами МСОП, Всемирным центром природоохранного мониторинга и членами Консорциума Базы данных. Эта поддержка может выражаться в проведении специализированных тренингов и иных мероприятий по повышению компетентности всех заинтересованных сторон в применении классификации МСОП. Одним из первых шагов, которые должны быть сделаны в этой области, является перевод

Руководства от 1994 года на все основные языки.

Важно всячески содействовать использованию классификации МСОП во всех международных конвенциях и соглашениях.

Повышение эффективности Всемирной базы данных по ОПТ

Первым шагом в деле повышения эффективности сбора данных с национальных правительств является разработка Руководства по заполнению анкет для базы данных. Предлагаемое руководство должно включать следующие положения:

- Необходимость четкого понимания системы категорий МСОП.
- Важность ответственного подхода к заполнению анкет и их подписания на самом высоком уровне, из возможных.
- Необходимость проведения консультаций со всеми заинтересованными сторонами при заполнении анкет.
- Создание прозрачной системы предоставления информации в базу данных.

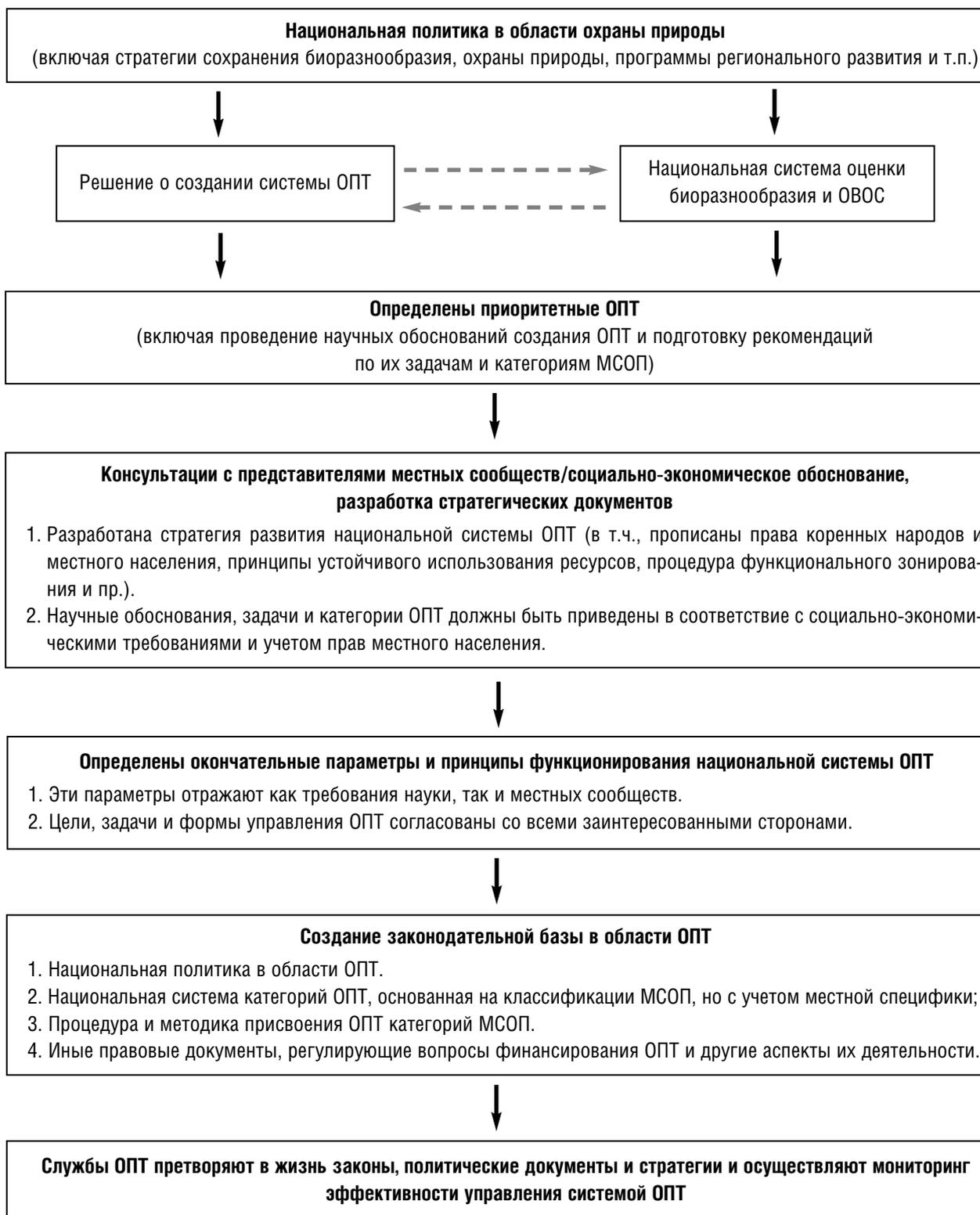
На национальном уровне важно также готовить дополнительные руководства по назначению категорий как на уровне биомов, так и по отдельным категориям МСОП.

Всемирный центр природоохранного мониторинга нуждается в поддержке со стороны международного сообщества для проведения дальнейшей работы по поддержанию и обновлению базы данных. Первый шаг в этом направлении уже сделан Европейским исполнительным комитетом WCPA, который в мае 2003 года разработал дополнительное руководство по оценке ОПТ и их соотношению с категориями МСОП для членов Всемирной комиссии.

Помимо этого, необходима следующая поддержка на международном уровне:

- Программа по повышению компетентности национальных и региональных служб в области сбора и представления данных в Базу ОПТ (см. схему на стр. 76). Координаторами программы могут стать МСОП или Консорциум Всемирной базы данных по ОПТ. Затраты на эту деятельность будут невелики, если она станет частью работы региональных отделений МСОП.
- Программа по обогащению базы данных фактическим материалом может осуществляться также посредством включения этих обязанностей в должностные инструкции сотрудников региональных подразделений МСОП и в работу членов Всемирной комиссии по охраняемым территориям.

Процедура назначения категорий ОПТ на национальном уровне



Общие рекомендации

В этой главе ситуация со сбором информации для обновления Всемирной базы данных по ОПТ была проанализирована с позиции Всемирного центра природоохранного мониторинга ЮНЕП. Однако в ходе осуществления проекта «Говорим на общем языке» качество базы данных оценивалось и с точки зрения пользователей. Из всех проведенных исследований очевидно, что ожидания от WDPA, в частности от точности информации о категориях ОПТ в Базе данных, весьма велики и будут расти в будущем, что связано с повышением внимания к системе категорий МСОП во всем мире. Для того чтобы Всемирная база данных по ОПТ успешно выполняла возложенные на нее функции, рекомендуется следующее:

- **Подготовить руководства по назначению категорий для отдельных типов экосистем.** Так, в разделах по морским (глава 2.8) и лесным (главы 2.9 и 2.10) охраняемым территориям четко указывается на необходимость разработки дополнительных руководств по применению категорий для этих типов ОПТ.
- **Создать руководства по применению отдельных категорий классификации МСОП.** В главе 2.12, рассматривающей вопрос, каким образом категории ОПТ должны учитывать права коренных народов и местных сообществ, предлагается разработать Руководство по управлению ОПТ IV категории ОПТ в дополнении к уже существующему аналогичному изданию по категории V. Подобные руководства должны включать и рекомендации по присвоению соответствующей категории.
- **Учитывать формы управления ОПТ в системе категорий.** Подробнее об этом см. в главе 2.14.
- **Подготовить рекомендации по присуждению категорий ОПТ многоцелевого использования.** Примеры ОПТ многоцелевого использования ОПТ и трансграничных охраняемых территорий, рассмотренные в главе 2.7, наводят на мысль о необходимости создания руководства по назначению категорий в случае, когда разные части одной ОПТ выполняют разные задачи и отличаются по режиму охраны.
- **Интегрировать в систему категорий показатели, оценивающие эффективность управления ОПТ.** Сегодня вопросы оценки эффективности управления ОПТ выходят на первый план, что делает необходимым подготовку рекомендаций по учету показателей эффективности при назначении категорий.
- **Перевести Руководство от 1994 года на максимально возможное число языков.**
- **Исследовать возможности использования системы категорий МСОП в качестве инструмента регулирования природопользования** – подробнее об этом см. в главе 2.15.

Рекомендации для МСОП

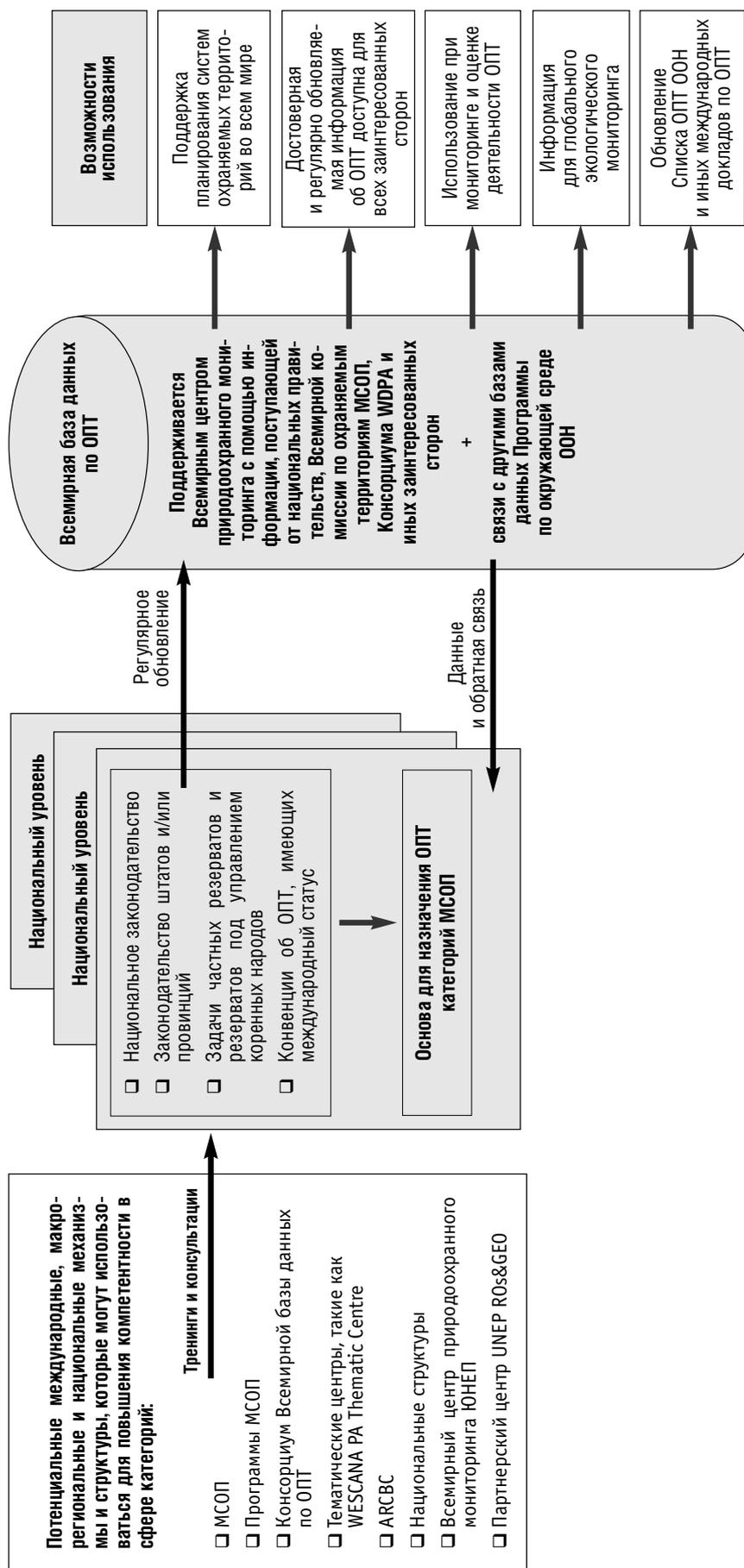
Принципы присвоения категорий

- В число этих принципов должны быть включены следующие: широкое вовлечение всех заинтересованных сторон, открытость и прозрачность процесса назначения категорий, разделение ответственности.

Рекомендации по назначению категорий

- Пересмотреть Руководство от 1994 года и адаптировать его к требованиям национальных правительств и других заинтересованных сторон.
- Подготовить дополнительные руководства по следующим направлениям:
 - применение категорий к ОПТ разных форм собственности и управления;
 - применению категорий к охраняемым территориям, находящимся в собственности местных сообществ и подпадающим под определение ОПТ МСОП.
- Повышать компетентность сторон, вовлеченных в процесс присуждения категорий (см. также схему на стр.79) по следующим направлениям:
 - процедура отнесения национальных ОПТ к категориям и подготовки докладов во Всемирный центр природоохранного мониторинга;
 - создание национальных баз данных ОПТ и приведение их в соответствие с WDPA;
 - повышение осведомленности широких кругов населения о системе категорий, ее ценности и возможностях применения;
 - перевод Руководства от 1994 года на местные языки, включая необходимость поиска средств на эту работу.
- Разработать механизмы разрешения конфликтов, связанных с присвоением категорий ОПТ.
- Всемирный конгресс по охране природы должен еще раз подтвердить важность классификации МСОП, прояснить ее цели и одобрить новую программу работы МСОП в этом направлении.
- Конвенция по биоразнообразию должна использовать Список ОПТ ООН в качестве основной формы отчетности стран по выполнению их обязательств перед Конвенцией в сфере ОПТ.

Применение системы категорий ОПТ МСОП: повышение компетентности на национальном уровне



Глава 2.4. Унификация терминологии в области ОПТ

Резюме

Одной из главных причин создания классификации ОПТ МСОП была необходимость разработки единой терминологии в области ОПТ взамен существующих различных национальных определений для обозначения одних и тех же, по сути, охраняемых территорий. В этой главе рассмотрен пример использования термина «национальный парк». После появления классификации МСОП «национальные парки» различных государств оказались отнесенными к совершенно разным категориям МСОП, в некоторых государствах разные парки «попали» в разные категории международной классификации. Видно, что по крайней мере в этих странах использование системы категорий привело к положительному результату, позволив разобраться в том, что же реально такое их «национальные парки».

Тем не менее, во многих других странах мира процесс назначения категорий остается довольно хаотичным: так, на территории 80% национальных парков Бразилии существуют постоянные поселения, степень воздействия которых на природную среду несовместима с требованиями категории II классификации МСОП. В качестве возможных способов решения этих проблем предлагаются улучшение доступа к информации и создание системы сертификации для отнесения ОПТ к той или иной категории, более подробно об этом см. в последующих примерах.

Описание ситуации

На национальном уровне используется большое количество различных наименований ОПТ. Различные названия используются для обозначения одинаковых по задачам охраняемых территорий разных государств, и, наоборот, одни и те же наименования могут обозначать территории, принципиально различающиеся по режиму охраны. По данным Всемирного центра природоохранного мониторинга, во всем мире сегодня применяется более 1000 различных названий ОПТ [52]. Одной из базовых задач классификации МСОП являлось нивелирование этих различий посредством создания единой системы наименований ОПТ, базирующейся на их задачах, которую можно использовать независимо от местных терминов для сравнения охраняемых территорий разных государств. Идея заключалась также в том, что создание классификации будет способствовать и унификации национальных наименований ОПТ. В «Руководстве по применению категорий» говорится, что одной из задач создания классификации была «ликвидация спорных ситуаций, связанных с наличием большого разнообразия терминов для описания сходных типов охраняемых территорий в разных странах и регионах мира».

Основные проблемы

В этой главе рассматриваются два ключевых вопроса:

- Действительно ли страны используют систему категорий для приведения национальных названий ОПТ в соответствие с международной классификацией?
- Правильно ли присваиваются категории новым ОПТ?

Действительно ли страны используют систему категорий для приведения национальных названий ОПТ в соответствие с международной классификацией?

Исследование показало, что по крайней мере ряд национальных правительств пересмотрели свои наименования ОПТ и сделали попытку привести их в соответствие с международными стандартами. В качестве показательного примера рассмотрим использование термина «национальный парк». МСОП определяет «национальный парк» (= ОПТ категории II) как *«территорию, охраняемую, главным образом, для сохранения экосистем и рекреации»*. Задачами национального парка являются: а) сохранение экологической целостности одной или нескольких экосистем для нынешних и будущих поколений; б) недопущение любого исполь-

зования территории, несовместимого с выполнением задачи а); и в) создание условий для развития научного, познавательного, экологического туризма, просвещения и проведения научных исследований – все обозначенные виды деятельности не должны препятствовать выполнению первоочередной задачи НП. Однако понятие «национальный парк» использовалось задолго до появления этого определения МСОП – и парки разных стран могли иметь абсолютно разные цели.

После принятия классификации МСОП специалисты многих стран ввели в обращение «двойное» наименование национальных парков: внутри страны они продолжали употреблять этот термин, как имеющий важное политическое значение, при этом в диалогах на международном уровне стали указывать номер категории ОПТ по системе МСОП. Как оказалось, «национальные парки» разных стран далеко не всегда принадлежат к категории II, а могут являться ОПТ любой категории классификации (таблица).

Примеры «национальных парков», относящихся к разным категориям МСОП

Категория	Название ОПТ	Страна	Площадь, га	Год создания
Ia	Национальный парк «Диперу»	Квинсленд, Австралия	11,100	1969
II	Национальный парк «Гуанекасте»	Коста-Рика	32,512	1991
III	Национальный парк «Йозгат»	Турция	264	1988
IV	Национальный парк «Палас Оунастунтури»	Финляндия	49,600	1938
V	Национальный парк «Сноудония»	Уэльс, Великобритания	214,200	1954
VI	Национальный парк «Экспедишн»	Квинсленд, Австралия	2930	1994

В подавляющем большинстве стран мира название «национальный парк» используется для обозначения ОПТ категории II. К примеру, в Австралии, где, как видно из таблицы, существуют «национальные парки», относящиеся к категориям Ia и VI, 96% всех парков все-таки принадлежат к категории II. Различия между национальными названиями и наименованиями ОПТ по классификации МСОП наиболее сильны в Европе, где «национальные парки» большинства стран, по сути, являются охраняемыми ландшафтами/акваториями категории V. Таковы большинство парков Германии и все НП Великобритании.

Правильно ли присваиваются категории новым ОПТ?

Важный вопрос, касающийся использования системы категорий МСОП – насколько классификация учитывается при создании новых охраняемых природных территорий. Очевидно, ситуация весьма неодинакова по странам мира. Так, большинство латиноамериканских государств довольно четко используют систему категорий МСОП: почти все национальные парки, которые они создают, соответствуют категории II. Правда, не очень ясно, насколько отнесение всех «национальных парков» к категории II отражает реальную ситуацию либо это было сделано «автоматически». Опыт Вьетнама (см. главу 2.18) показывает пример того, как все ОПТ были «автоматом» переведены в категории МСОП, соответствующие имеющимся на тот момент национальными наименованиями. Было принято новое законодательство и пересмотрены все положения об ОПТ. В результате, режим охраны многих территорий полностью изменился.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Система категорий МСОП сыграла важную роль в качестве механизма унификации национальных наименований ОПТ. Позитивным моментом стало то, что приведение названий ОПТ в соответствие с классификацией – процесс абсолютно добровольный. Современная система категорий приспособлена для учета региональных различий и подходов. Она действительно позволяет избежать путаницы, возникающей, к примеру, когда как охраняемые культурные ландшафты Великобритании и ОПТ с гораздо более строгим режимом охраны в Австралии именуется одинаково («национальные парки» – прим. переводчика). Иными словами, система категорий несомненно помогает улучшить международную коммуникацию в области ОПТ и более ясно осмыслить задачи охраняемых территорий.

Некоторые страны внедрили у себя рекомендации МСОП. Они создали собственные системы классификации ОПТ, очень близкие системе МСОП и даже внесли соответствующие изменения в законодательство (см. главу 2.2). С этой точки зрения, классификация может быть признана успешной. С другой стороны, по-прежнему остается много вопросов о точности соотнесения территории с той или иной категорией и об оценке эффективности деятельности ОПТ на основе ее задач. Особенно много проблем возникает в странах, где большинство населения не говорит по-английски, по-французски и по-испански. Так, языковая проблема считается одной из причин возникновения путаницы с внедрением системы МСОП во Вьетнаме.

Рекомендации для МСОП

Для решения проблем, обозначенных выше, предлагается ряд мер. Более детально они обсуждаются при рассмотрении конкретных примеров в последующих главах. Ниже перечислены некоторые из них:

- Введение системы сертификации для проведения независимой оценки обоснованности назначения ОПТ той или иной категории.
- Улучшение доступа к информации о правилах присвоения категорий, в т.ч. перевод Руководства на максимально возможное число языков, размещение материалов в Интернете и др. (см. также главу 2.3).
- Удаление конкретных названий, таких как «национальный парк» или «участок дикой природы» из классификации ОПТ. Использование только номеров категорий без наименований, которые могут совпадать с национальными обозначениями, позволит избежать путаницы в использовании классификации.
- Разработка рекомендаций для национальных служб ОПТ по отнесению ОПТ к международным категориям.

Глава 2.5. Применение категорий к большим по площади охраняемым территориям многоцелевого использования¹⁰

Резюме

В Руководстве от 1994 года в главе «Применение категорий» обсуждаются вопросы, возникшие в процессе осмысления опыта внедрения классификации 1978 года. Одной из главных тем дискуссий стало зонирование и управление ОПТ с многоплановыми задачами в контексте присвоения категорий МСОП. В Руководстве сказано, что «ОПТ различных категорий часто переходят одна в другую [и] иногда территории одной категории находятся в границах ОПТ другой категории». Отмечается, что в этих случаях разные участки одной ОПТ могут рассматриваться как независимые учетные единицы, каждой из которых может быть присвоена своя категория международной классификации. Подчеркивается, что функциональное зонирование является эффективным методом управления многими ОПТ.

Однако существует некоторая путаница при интерпретации понятия «ОПТ многоцелевого использования». В Руководстве от 1994 года этот термин означает территории, «отдельные участки которых имеют различные задачи, прописанные в правовых документах». Из этого определения не совсем понятно, применимо ли оно только к целостной ОПТ (когда все эти участки входят в состав одного юридического лица), или же может использоваться и для обозначения нескольких независимых ОПТ (юридических лиц), граничащих друг с другом. Возникающая путаница создает проблемы при сборе статистической информации.

Рассматриваемая проблема наиболее актуальна для морских охраняемых территорий, которые, как правило, занимают большие площади и отличаются многофункциональностью использования ресурсов. На суше также наблюдается тенденция к созданию крупных по площади ОПТ, в т.ч. трансграничных. В связи с этим Всемирная комиссия по охраняемым территориям выступила с предложением упорядочить систему отчетности по морским ОПТ многоцелевого использования. В частности, предлагалось соотнести все функциональные зоны многопрофильных ОПТ с соответствующими категориями МСОП, и на основе этого более точно сформулировать задачи охраняемых территорий в целом.

В этой главе данное предложение рассматривается детально, дается ряд рекомендаций по совершенствованию предлагаемых методов работы, по расширению инициативы на крупные ОПТ суши, а также по разрешению некоторых технических проблем, связанных с «двойным учетом» ОПТ в случаях, когда одна охраняемая территория находится в границах другой.

Постановка проблемы

В практике управления ОПТ часты ситуации, отличные от идеальной формулы «одна ОПТ — одно юридическое лицо — одна задача». Примеры сложных с точки зрения классификации случаев включают следующие:

- Многие ОПТ имеют функциональное зонирование (обычно выделяют заповедную зону или ядро и зоны регулируемого природопользования разной степени строгости). В большинстве случаев такое зонирование находит отражение в планах управления ОПТ или Положении об ОПТ, где прописывается режим охраны для каждой зоны и ее задачи. В правовых документах обычно указываются общие задачи ОПТ и возможность выделения в ее составе зон с различными функциями. Таким образом, функциональные зоны имеют некий юридический статус, а это означает, что, согласно определению МСОП, они могут рассматриваться как отдельные ОПТ;

¹⁰ Под «ОПТ многоцелевого использования» здесь и далее понимаются охраняемые территории, имеющие функциональное зонирование, при том, что разные зоны (или иным образом выделенные участки ОПТ) выполняют разные задачи (строгая охрана, регулируемое использование природных ресурсов, туризм и др.), не противоречащие общей цели создания ОПТ.

- Другой возможный вариант – когда различные ОПТ (самостоятельные юридические лица), имеют общую границу, включая ситуации, когда одна ОПТ расположена в границах другой; эти объекты могут управляться либо совершенно независимо друг от друга, либо иметь общую программу работ и задачи.

В Руководстве от 1994 года делается попытка разобраться с такими ситуациями. Для начала дается четкое разъяснение, что объектом, которому может присваиваться категория, является территория, *«имеющая правовой статус, прописанный в действующем национальном законодательстве, международных соглашениях или в уставах неправительственных организаций (в случае негосударственных ОПТ)»* [53].

Признавая важность функционального зонирования ОПТ, в Руководстве отмечается, что *«для присвоения ОПТ единой категории необходимо, чтобы, по крайней мере, три четверти территории использовались для осуществления ключевой задачи данной ОПТ»* [54]. *«ОПТ различных категорий часто переходят одна в другую, иногда ОПТ одной категории находятся внутри другой. Так, многие охраняемые ландшафты категории V содержат в своих границах участки категорией I или IV. Подобные случаи укладываются в классификацию МСОП, если при назначении категорий каждая ОПТ со своими задачами выделяется как отдельная статистическая единица и получает категорию независимо от соседних с ней территорий»* [55]. В руководстве упоминаются и случаи, когда *«участки одной ОПТ (в границах одного юридического лица) имеют различные задачи, что прописывается в уставных документах ОПТ»* [56]. При назначении категорий такие участки следует рассматривать как отдельные ОПТ, которые вместе образуют комплексную структуру.

Проблема заключается в том, что понятия «зонирование» и «ОПТ многоцелевого использования» трактуются по-разному в разных странах. Как правило, путаница возникает в следующих случаях:

- Положение о том, что *«участки одной ОПТ (в границах одного юридического лица) имеют различные задачи, что прописывается в уставных документах ОПТ»* не подходит для тех охраняемых территорий, где зонирование не прописано в законодательстве. На наш взгляд, это положение должно применяться только в случае, если функциональные зоны имеют самостоятельный юридический статус (в рамках одного юрлица). Пример такой ситуации – морской парк «Большой Барьерный Риф» в Австралии, одна из самых крупных ОПТ в мире (см. вставку далее).
- Существует опасность «двойного учета», когда один и тот же участок земли входит в состав двух ОПТ разных категорий, что происходит, когда одна ОПТ находится в границах другой. Так, в Великобритании национальные парки (категория V), суммарно занимающие 9% площади Англии и Уэльса, содержат в своем составе национальные природные резерваты (категория IV), на них приходится около 0,7% общей площади парков. В Списке ОПТ ООН от 1997 года [57] данные о площади ОПТ Великобритании оказались завышены, т.к. при ее расчете общая площадь национальных парков была просто суммирована с общей площадью резерватов. Подобные проблемы уменьшают достоверность данных, что негативно сказывается на принятии управленческих решений по ОПТ.

Подходы к решению проблемы

Для успешного разрешения обозначенных проблем необходимо, чтобы любая территория, которой присуждается категория МСОП, определялась в *«национальном законодательстве или иных эквивалентных правовых документах»*. Это означает, что в случаях, когда зонирование проводится уже после того, как принято положение по ОПТ, отдельные участки не могут рассматриваться как самостоятельные единицы. Исключение составляют ситуации, когда выделение зон оформляется юридически (к примеру, официально утверждается территориальный план управления ОПТ) – тогда каждой зоне может быть присвоена отдельная категория МСОП.

Вопрос многоцелевого использования ОПТ наиболее актуален для крупных морских резерватов – подробнее об этом см. в главе 2.8. Именно поэтому Всемирный конгресс по охране природы 1996 года рекомендовал МСОП (Резолюция № 1.37) «разработать рекомендации по применению Руководства от 1994 года к морским ОПТ» [58].

Вопрос о выполнении этого решения Конгресса обсуждался на заседании руководящего органа Всемирной комиссии по охраняемым территориям в июне 2000 года. Было решено создать небольшую рабочую группу, на которую было возложено изучение всей имеющейся отчетности и статистических документов по морским ОПТ многоцелевого использования. Подчеркивалось, что в задачи рабочей группы входит подготовка предложений по совершенствованию Всемирной базы данных по ОПТ в том, что касается морских охраняемых территорий.

Рабочая группа подготовила предложения по предъявлению дополнительных требований к отчетности в случаях, когда несколько ОПТ с различными задачами управляются одной администрацией как единое юридическое лицо. Предложение было официально принято на заседании руководящего комитета Всемирной комиссии в ноябре 2001 года. Было решено, что в ближайшее время эту работу стоит проводить только в отношении морских ОПТ.

В соответствии с новыми требованиями, крупные морские ОПТ многоцелевого использования должны быть поделены на функциональные зоны, каждой из которых должна быть присвоена наиболее подходящая категория МСОП. В первую очередь эти нововведения касаются больших по площади ОПТ, а также территорий, в которых отдельные зоны занимают более 25% от общей площади.

Основные задачи, которые планировалось решить посредством изменения процедуры отчетности:

- Оптимизировать процедуру назначения категорий «составным» ОПТ, разные части которых отличаются по задачам и правовому статусу.
- Обеспечить предоставление более адекватных данных по таким территориям во Всемирную базу.
- Получить достоверную информацию о территориях/участках ОПТ, для которых процедура назначения категорий еще не проведена, но необходима.

Предполагается также, что новая система отчетности будет способствовать устранению иных недостатков в сфере применения классификации МСОП на морских ОПТ.

Проблема назначения категорий для морского парка «Большой Барьерный риф», Австралия

Морской парк «Большой Барьерный риф» (далее МП) в настоящее время полностью относится к категории VI (участок устойчивого природопользования). В то же время, в соответствии с национальным законом от 1975 года, в парке введена система зонирования, согласно которой различные зоны являются, по сути, отдельными ОПТ. Каждая зона имеет особый правовой статус, что делает возможным присвоение разным участкам парка различных категорий классификации МСОП. Кроме того, только одна строго охраняемая непромысловая зона (эквивалент категорий Ia или II для наземных ОПТ) имеет площадь 16 000 км², что гораздо больше площади большинства морских ОПТ мира. Отнесение этой, по сути, заповедной территории к категории VI приводит к существенному искажению объективных данных по всей международной системе морских ОПТ.

Все зоны МП были выделены в соответствии с процедурой, утвержденной в национальном законодательстве (закон «Об охране окружающей среды и биоразнообразия») и при широком участии в обсуждениях общественности. Схема зонирования является официальным правовым документом, имеющим подчиненный статус по отношению к базовому законодательству, который должен пройти законодательное утверждение прежде чем он вступает в силу.

Согласно предложениям, описанным выше, более корректной классификаций участков «Большого Барьерного Рифа» (по состоянию на октябрь 2002 года) будет следующая:

Объединенный Морской парк: Морской парк «Большой Барьерный Риф» – 34 540 000 га, из них категория Ia – 48 100 га; II – 1 577 200 га; IV – 256 000 га; VI – 32 658 700 га.

В связи с решением Всемирной комиссии по охраняемым территориям о совершенствовании отчетности, правительство Австралии внесло изменения в принципы классификации всех морских ОПТ, сходных по структуре управления с парком «Большой Барьерный Риф».

Выводы о применении системы категорий МСОП

Из выше сказанного очевидно, что рассмотренная проблема является важной, особенно для крупных ОПТ, и Руководство от 1994 года нуждается в совершенствовании в этой области. Предложения рабочей группы Всемирной комиссии по охраняемым территориям представляют собой хорошую основу для дальнейшего совершенствования отчетности по ОПТ в этой сфере.

При проведении этой работы важно принимать во внимание ряд замечаний, а именно:

- Все дополнительные рекомендации по предоставлению отчетов по ОПТ должны находиться в соответствии с Руководством от 1994 года. Иными словами, классификация МСОП может применяться только в случаях, когда:
 - участки одной ОПТ имеют различные задачи, и это прописывается в Положении об ОПТ или иных документах, имеющих юридическую силу;
 - существует официально утвержденная схема функционального зонирования ОПТ и четко определены размеры всех участков.
- Аналогичные требования к отчетности по категориям следует применять для всех ОПТ, не только морских.

Рекомендации для МСОП

Рекомендуется подготовить дополнительные рекомендации к использованию Руководства от 1994 года для подробного освещения вопроса о назначении категорий ОПТ многоцелевого использования. В этом документе важно четко прописать критерии, по которым можно судить о необходимости присуждения разных категорий отдельным функциональным зонам ОПТ (см. выше).

Если ОПТ отвечает оговоренным критериям, каждый участок в ее составе должен учитываться и классифицироваться отдельно как при предоставлении отчетов в Базу данных, так и при составлении Списка ОПТ ООН. При этом «составным» ОПТ может быть присвоена и общая категория, которую они имеют в настоящее время, в том случае, если территория в целом отвечает критериям для ее назначения.

Все описанное выше должно распространяться на все без исключения типы ОПТ, как морские, так и наземные.

Кроме того, крайне важно разработать принципы выявления и особого учета охраняемых территорий, расположенных в границах других ОПТ. Это позволит исключить «двойную статистику» в Базе данных и Списке ОПТ ООН.

Глава 2.6. Использование категорий в биорегиональном планировании

Резюме

В последние годы наметилась тенденция перехода территориальной охраны природы на новый уровень – от сохранения отдельных ОПТ к созданию национальных и региональных систем охраняемых территорий. Элементами такой системы являются ядра, буферные зоны, экологические коридоры, зоны восстановления нарушенных природных комплексов, а также целый спектр территорий с ограничениями природопользования «за пределами формальных ОПТ». В некоторых международных программах, таких как биосферные резерваты ЮНЕСКО и Мезо-Американский экологический коридор классификация МСОП применяется для разграничения различных элементов таких систем. Это означает, что категории МСОП начинают использоваться как инструмент биорегионального планирования, что изначально не было предусмотрено.

В данной главе кратко рассматриваются новые подходы к территориальной охране природы. Представляется, что понимания возможностей использования классификации МСОП в описываемых инструментах явно недостаточно даже среди профессионалов и необходима подготовка дополнительных рекомендаций.

Постановка проблемы

Изолированные ОПТ, ограниченные размерами, удаленностью и чувствительностью к климатическим изменениям и иному внешнему воздействию, не всегда способны эффективно выполнять возложенные на них функции. По мере того, как это стало очевидным, природоохранные организации озаботились поиском новых подходов к территориальной охране природы.

Появилось несколько терминов для обозначения программ охраны природы на макрорегиональном уровне: *ландшафтное планирование, экологические сети, экорегиональное и биорегиональное планирование и др.* Все эти подходы близки с идеей создания *биосферных резерватов*, осуществляемой ЮНЕСКО в рамках программы «Человек и биосфера» (МАВ) и с *экосистемным подходом*, прописанным в Конвенции по биоразнообразию. Несмотря на изобилие терминов, все эти концепции имеют очень много общего.

В ходе недавнего исследования выявлено около 150 подобных программ в разных странах и регионах мира, в скором времени их станет еще больше [59]. Все эти инициативы объединяет общая цель – сохранение биоразнообразия на экосистемном, ландшафтном или региональном уровне, т.е. за пределами отдельно взятых ОПТ. Все они предлагают свои критерии для выделения ядер, буферных зон и экологических коридоров, зон восстановления (экологической реставрации). И, наконец, каждая подобная программа пытается найти пути и формы интеграции задач сохранения биоразнообразия и устойчивого использования природных ресурсов.

Сущность биорегионального подхода к охране природы состоит в том, чтобы найти пути интеграции различных ОПТ в единую территориально и функционально взаимосвязанную систему, включающую участки с разными режимами природопользования, с общей целью сохранения экосистем и биоразнообразия.

В рамках этих подходов признается, что сохранение экологических процессов и взаимосвязей важнее, нежели взятие под охрану изолированных друг от друга участков земли, а также и то, что задачи сохранения биоразнообразия не могут решаться в отрыве от мероприятий по борьбе с бедностью, повышению уровня жизни населения и иных задач социального и экономического развития регионов. Это подразумевает вовлечение в обсуждение широкого круга заинтересованных сторон.

Во всех перечисленных программах ОПТ воспринимаются как ключевые элементы будущих систем – ядра, вокруг которых будут создаваться буферные зоны и между которыми «прокладываться» экологические коридоры. Они же должны служить эталонами для проведения программ по восстановлению нарушенных природных комплексов. Иными словами, задача

подобных программ заключается в том, чтобы полнее интегрировать ОПТ в региональное развитие. При проектировании экологических сетей ОПТ ядра, как правило, четко дифференцируются от буферных зон, которые, в свою очередь, также могут иметь статус ОПТ, но иной категории МСОП. Жестких правил на этот счет пока не разработано.

Не существует и четких указаний по режимам охраны разных элементов экологических сетей. Они отличаются от региона к региону: к примеру, одна и та же степень сохранности природных комплексов может достигаться через создание нескольких очень крупных по площади резерватов, либо большого количества маленьких резерватов, расположенных недалеко друг от друга, либо посредством устойчивого использования природных ресурсов на землях сторонних пользователей вне границ формальных ОПТ.

Применение того или иного подхода должно осуществляться с учетом региональных особенностей, социально-экономической ситуации, уровня жизни населения и иных факторов и на наиболее подходящем уровне – от местного до национального.

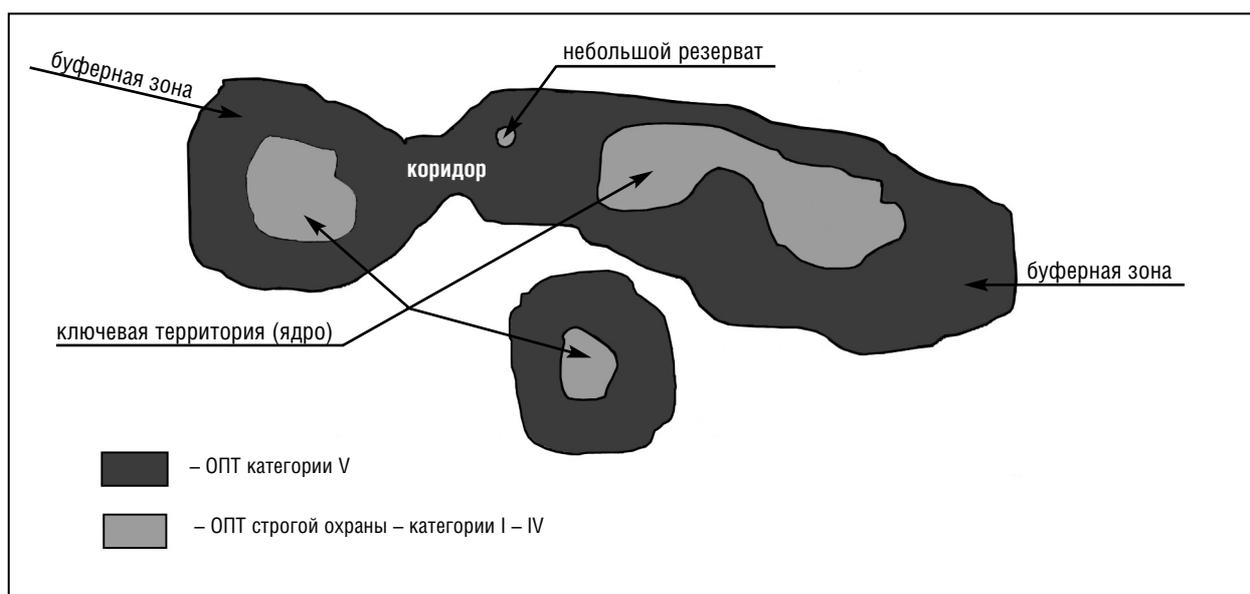


Рис. 2.4. Схема наглядно иллюстрирует биорегиональный подход к охране природы. Он заключается в создании территориально и функционально взаимосвязанной системы ядер, буферных зон и коридоров [60]

В рамках системного подхода к охране природы классификация МСОП получает новое значение как на уровне системы ОПТ – для выбора наиболее подходящих управленческих подходов для разных элементов системы (например, для ядер и буферных зон), так и при проведении зонирования в границах крупных ОПТ (см. главы 2.5 и 2.8). Классификация МСОП должна стать частью более глобальной стратегии по интеграции ОПТ в региональное развитие.

Важным элементом этого подхода является идея о том, что охраняемые территории строгого режима охраны (категорий I или II) будут более эффективны, если создать вокруг них буферные зоны либо соединить их эко-коридорами, состоящими из ОПТ категорий V или VI.

Экосистемный подход сейчас активно продвигается крупнейшими природоохранными организациями: это и экорегиональные программы WWF и Nature Conservancy, и био-коридоры, проектируемые Conservation International, и программа «живые ландшафты» Wildlife Conservation Society. Отдельные национальные правительства также внедряют в жизнь эту концепцию: примерами могут служить инициативы штата Новый Южный Уэльс в Австралии и множество трансграничных ОПТ. Во вставках ниже рассмотрено два примера применения биорегионального подхода к планированию территориальной охраны природы: Мезо-Американский биологический коридор и концепция биосферных резерватов ЮНЕСКО.

Мезо-Американский биологический коридор

Мезо-Американский биологический коридор (далее МБК) – макрорегиональная инициатива, осуществляемая государствами Центральной Америки с целью сохранения биоразнообразия через устойчивое развитие территорий. Эта программа интересна своей масштабностью, комплексностью поставленных задач и широким кругом заинтересованных сторон, вовлеченных в ее осуществление.

Необходимость создания МБК обоснована тем, что выживание популяций видов в долгосрочной перспективе возможно лишь при наличии связующих коридоров между ареалами их обитания, по которым будет осуществляться постоянный обмен особями. Достичь этого планируется посредством введения ограничений на природопользование в пространствах «между ОПТ» и содействия развитию на этих территориях таких форм хозяйственной деятельности, которые смогут обеспечить нормальный уровень жизни населения и при этом будут удовлетворять принципам устойчивого развития и не мешать миграции видов. В составе МБК выделено четыре функциональных зоны: ядра, буферные зоны, коридоры, зоны многоцелевого использования.

Ядра МБК – это ОПТ, созданные специально для охраны ландшафтов, флоры фауны. **Буферные зоны** окружают эти ОПТ, выполняя функцию смягчения негативного воздействия внешней среды на функционирование охраняемых территорий. **Коридоры** соединяют ядра друг с другом. Это участки где, либо сохраняется естественная растительность, либо развиваются формы хозяйственной деятельности, не препятствующие миграции ключевых видов между ОПТ. И, наконец, **зоны многоцелевого использования** – это территории, предназначенные для хозяйственного использования, которое осуществляется по принципам устойчивого развития и не наносит существенного ущерба окружающей среде. Все вместе эти элементы составляют единую систему регионального природопользования, при этом каждая из зон выполняет как экологические, так и социально-экономические функции [61].

Несмотря на то, что выгоды от создания комплексных природоохранных систем, включающих участки с разными режимами природопользования, хорошо известны, большинство проанализированных нами программ продолжает рассматривать «традиционные» ОПТ как основной способ охраны природы и недооценивает возможности использования территорий «за пределами ОПТ».

Несмотря на некоторые исключения – такие как Мезо-Американский биологический коридор или программа, реализуемая на Мадагаскаре – можно заключить, что потенциал использования классификации МСОП для продвижения идеи системного подхода к территориальной охране природы еще не реализован.

Биосферные резерваты ЮНЕСКО

Биосферные резерваты – это *«территории наземных и прибрежных/морских экосистем или сочетания таких экосистем, международно признанные в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера»* [62].

Концепция биосферных резерватов (далее БР) базируется на двух управленческих инструментах: *участие всех заинтересованных сторон в управлении ОПТ и географическое зонирование*. Схема зонирования БР включает *зону (или зоны) ядра*, созданные исключительно для сохранения биоразнообразия и имеющие правовой статус ОПТ. Каждое ядро окружено четко-обозначенной *буферной зоной*, на которой допускается природопользование, совместимое с задачами охраны природы. Эти зоны, в свою очередь, окружены *переходными зонами* – в них возможны различные формы устойчивого природопользования, в развитие которых активно вовлекается местное население. Управление такой комплексной системой, включающей земли различных собственников и пользователей, осуществляется единой администрацией в соответствии с местным законодательством [63].

В 1996 году была подготовлена совместная публикация МСОП, программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» и австралийского Агентства по охране природы. В работе были рассмотрены проблемы взаимосвязи биосферных резерватов и классификации ОПТ МСОП [64]. Этот обзор продемонстрировал, «что система категорий МСОП не только совместима с концепцией биосферных резерватов, но и является хорошим инструментом повышения эффективности работ по проектированию и управлению БР» (подробнее об этом см. в главе 2.2) .

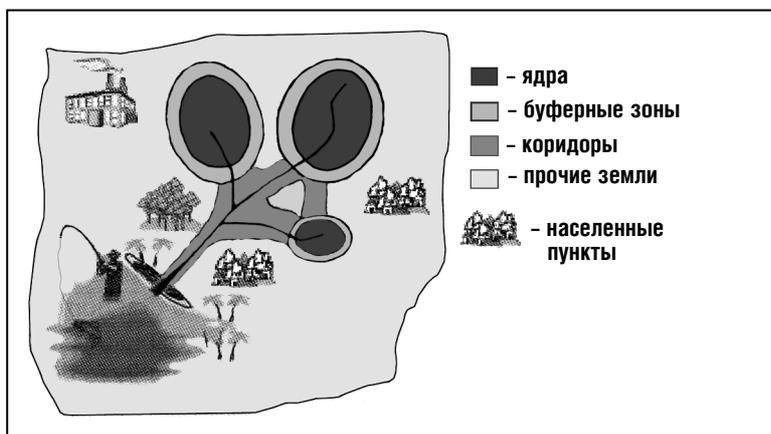


Рис. 2.5. Схема иллюстрирует концепцию биосферных резерватов ЮНЕСКО

Подходы к решению проблемы

Основные рекомендации по решению данной проблемы можно найти в Руководстве от 1994 года, в главе «Применение категорий». Там подробно оговариваются принципы назначения категорий с учетом зонирования отдельных ОПТ многоцелевого использования и граничащих друг с другом независимых ОПТ с различными задачами. Тем не менее, тенденция повышения внимания к биорегиональному подходу к охране природы делает необходимым подготовку более детальных рекомендаций по применению категорий к системам ОПТ.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Новые методические пособия, которые рекомендуется разработать, должны подчеркивать приоритетность использования взаимосвязанных систем из ОПТ разных категорий по сравнению с изолированными ОПТ. Необходимо также подчеркивать важность интеграции охраняемых территорий в региональное развитие.

Общие рекомендации

Проведенное исследование показывает, что система категорий МСОП может быть ключевым инструментом при планировании и реализации макрорегиональных природоохранных программ. Однако в применении этого инструмента пока существует множество проблем. Имеющиеся примеры наглядно демонстрируют возможности использования категории в биорегиональном планировании. Однако непонимание того, как и зачем это делать, продолжает существовать, а, следовательно, необходимо срочно принять меры по повышению компетентности лиц, вовлеченных в эту работу.

Рекомендации для МСОП

Национальные службы ОПТ и НПО нуждаются в дополнительных рекомендациях по применению классификации в биорегиональном планировании. МСОП может оказать им опре-

деленную помощь путем более широкого распространения успешных примеров из практики (в т.ч. опыта использования категорий при функциональном зонировании ОПТ). Для этого рекомендуется использовать веб-сайт Всемирной комиссии по охраняемым территориям, а также подготовить и издать руководство по использованию категорий в экорегиональном подходе к охране природы.

Рекомендации для МСОП включают следующее:

1. Официально признать биорегиональное планирование приоритетным направлением использования системы категорий.
2. Призвать национальные правительства к более широкому использованию классификации МСОП в биорегиональном планировании, например, через внесение изменений в Руководство от 1994 года.
3. Рассмотреть возможность подготовки специальных рекомендаций по использованию классификации МСОП в системном подходе к охране природы.
4. Собирать и распространять информацию об успешном опыте в этой сфере.

Результаты работы по пунктам 3) и 4) могут быть опубликованы в одном издании.

Глава 2.7. Применение классификации к трансграничным ОПТ

Резюме

Признание важности экосистемного подхода к охране природы привело к резкому увеличению числа трансграничных охраняемых территорий (ТОПТ), в т.ч. создаваемых с целью восстановления сотрудничества после завершения вооруженных конфликтов между государствами. Применение классификации МСОП к ТОПТ порождает две основные проблемы:

- Большинство ТОПТ объединяют территории, относящиеся к разным категориям МСОП.
- Всемирная комиссия по охраняемым территориям настаивает на создании отдельного перечня ТОПТ в рамках Списка ОПТ ООН.

В принципе оба этих вопроса могут быть легко разрешены.

По второму пункту предлагается, чтобы страны при предоставлении отчетности помечали свои ТОПТ особым символом. Это позволит оперативно создать дополнительный список трансграничных охраняемых территорий (аналогичный уже существующему перечню объектов Всемирного природного наследия), который станет приложением к Списку ОПТ ООН. Это означает, что неофициальный список трансграничных ОПТ, существующий в настоящее время, должен быть упорядочен на основе единых и согласованных критериев отнесения охраняемой территории к ТОПТ.

Постановка проблемы

В мире возрастает понимание того, что для сохранения биоразнообразия на должном уровне необходим экосистемный подход, который позволит интегрировать ОПТ в региональное развитие.

Новое восприятие проблемы территориальной охраны природы привело, в частности, к быстрому росту числа трансграничных охраняемых территорий (ТОПТ) за последние 15 лет: с 59 в 1988 году (в основном, в Европе и Северной Америке) до 169 – в 2001 году. Сегодня ТОПТ существуют на всех континентах и во многих странах мира. Важность создания ТОПТ признается на международном уровне, в ответ на это Всемирная комиссия по охраняемым территориям недавно опубликовала Руководство по ТОПТ из серии «Основы успешной природоохранной практики» [65].

Причина создания ТОПТ заключается в том, что задача сохранения экосистем и биоразнообразия не признает национальных границ. Помимо этого намного чаще, чем для других типов ОПТ, появление ТОПТ обуславливается социально-экономическими факторами.

Так, сохранение биоразнообразия на трансграничных ОПТ успешно используется как инструмент для восстановления мирных отношений и возрождения сотрудничества в зонах бывших конфликтов, в т.ч. и вооруженных. Такие ТОПТ даже получили специальное название – **парки мира**.

На недавно проведенном совещании МСОП и Международной организации лесозаготовителей тропиков была разработана первая классификация трансграничных охраняемых территорий, которая позволяет учитывать широкий спектр подходов к их созданию. Выделены следующие типы ТОПТ:

- **Две или более смежных ОПТ по обе стороны государственной границы** – примером может служить трансграничная охраняемая территория «Мелоти-Дракенсбург» между ЮАР и Лесото.
- **Несколько кластерных ОПТ, соединенных транзитными зонами**: подобная схема сейчас разрабатывается в рамках проекта Мирового банка в Центральной Азии.
- **Кластерная ТОПТ, состоящая из нескольких территорий, несоединенных транзитными зонами**: например, ТОПТ, в состав которой входят национальный парк «Кибири» в Бурунди, национальный парк «Вирунга» в Демократической республике Конго и национальный парк «Волканос» в Руанде.
- **ТОПТ, в состав которой входят только запланированные к созданию охраняемые территории**: такие ТОПТ проектируются на границе Таиланда и Мьянмы.
- **ОПТ одной страны, объединенная с территорией шадящего природопользования соседнего государства**: например, национальный парк «Каян Ментаранг» на Калимантане (Индонезия) и приграничные территории «Саравак» и «Сабах».

Степень сотрудничества между элементами ТОПТ варьирует от неформальных соглашений о совместной работе между администрациями соседних ОПТ до формальных договоров на уровне правительств. На практике крайне редко бывает так, чтобы по обе стороны государственной границы ОПТ имели сходный режим охраны. Как правило, они существенно отличаются друг от друга по правовому статусу, формам и методам управления.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Существует две возможности для применения категорий МСОП к трансграничным охраняемым природным территориям:

- Объединенные ОПТ могут иметь различные задачи и, соответственно, категории.
- Неоднократно предлагалось создать для ТОПТ отдельную категорию либо найти иные возможности для выделения их в отдельный перечень в Списке ОПТ ООН.

В «Руководстве по ТОПТ» сказано, что *«поскольку трансграничные охраняемые природные территории и парки мира являются разновидностями ОПТ, то они должны не только удовлетворять определению ОПТ МСОП, но также относиться к одной или нескольким категориям ОПТ из классификации МСОП»*. По сути, это означает, что трансграничная территория будет считаться ОПТ только в том случае, если каждый из ее компонентов будет удовлетворять определению МСОП. Анализ данных по трансграничным охраняемым территориям на 1999 год показал, что 85% ТОПТ, попадающих под определение МСОП, состоят из участков, относящихся как минимум к двум категориям классификации, и их задачи резко отличаются друг от друга [66]. Таким образом, наличие «зон» разных категорий в составе ТОПТ является скорее правилом, нежели исключением. «Руководство по ТОПТ» также содержит предложение по разработке международной системы сертификации парков мира и выработке единого подхода к их номинации.

Рекомендации для МСОП

Исследование показало, что не существует особых проблем в увязывании трансграничных ОПТ и категорий МСОП. Существование ОПТ нескольких категорий внутри одной структуры однозначно сказывается на характере управления этим комплексом и должно быть отражено в менеджмент-плане ТОПТ, однако такие ситуации достаточно распространены и не вызывают особых трудностей в плане применения классификации (см. подробнее главу 2.5). Многие из замечаний, сделанных в главе о биорегиональном планировании (глава 2.6) актуальны и для ТОПТ. Взаимосвязь ТОПТ с категориями МСОП имеет смысл прописать подробнее в новой редакции «Руководства по ТОПТ» Всемирной комиссии по охраняемым территориям.

На встрече МСОП и Международной организации лесозаготовителей тропиков, о которой шла речь выше, идея о создании отдельной категории для ТОПТ была отвергнута. Взамен было предложено изучить возможность создания специального раздела по ТОПТ в Списке ОПТ ООН аналогично уже существующим разделам по объектам Всемирного природного наследия и биосферным резерватам.

Кроме того, рекомендуется:

- Разработать специальные рекомендации для менеджеров ТОПТ по вопросам присуждения разных категорий МСОП участкам единого трансграничного комплекса и по подготовке менеджмент-планов для ТОПТ. Рекомендации следует дополнить описанием успешных примеров из практики.
- Разработать предложения и критерии по созданию перечня трансграничных охраняемых природных территорий и его включению в последующие издания Списка ОПТ ООН. Одним из возможных решений может быть выделение ОПТ, входящих в состав ТОПТ, специальным символом в основном списке и создание дополнительного списка трансграничных ОПТ в качестве приложения к Списку ООН.

Глава 2.8. Использование классификации МСОП для морских ОПТ

Резюме

Большинство сотрудников морских ОПТ полагают, что система категорий МСОП не подходит для этих территорий. Непонимание того, как нужно применять категории к морским ОПТ приводит к существенным пробелам в международной статистике и искажению информации во Всемирной базе данных.

В этой главе детально рассматриваются вопросы использования классификации МСОП для морских ОПТ.

Постановка проблемы

По данным Всемирного центра природоохранного мониторинга, ОПТ, имеющие в составе морские участки, суммарно занимают около 1,6 млн. км² (этот показатель не включает 972 000 км² наземной части национального парка «Гренландия»). Это означает, что около 1% площади поверхности мирового океана входят в состав ОПТ. Для сравнения: общая площадь ОПТ суши составляет 17,1 млн. км² или 11,5% поверхности Земли [68]. Ситуация усугубляется тем, что большинство морских ОПТ испытывают недостаток ресурсов и квалифицированных кадров, что затрудняет работу по их охране [69].

В последние годы усилия сотрудников морских ОПТ были сфокусированы в большей степени на создании новых охраняемых территории и их систем, нежели на классификации существующих ОПТ. Это объясняется, в частности, тем, что специалисты морских территорий редко участвуют в обсуждении концептуальных вопросов развития систем ОПТ в целом и потому имеют слабое представление о системе категорий МСОП.

Поэтому в первую очередь стоит повториться, что классификация МСОП предназначена в равной мере для наземных и для морских охраняемых территорий. Все категории этой классификации базируются на задачах ОПТ (а не на конкретных подходах к управлению ими, разрешенных или запрещенных видах деятельности или эффективности менеджмента), и все категории равноценны. Система категорий была разработана для того, чтобы:

- облегчить процесс сбора данных об ОПТ;
- создать международные стандарты, обеспечивающие возможность сравнения сходных по задачам ОПТ разных стран.

Для выполнения этих целей, необходимо регулярное обновление информации по всем ОПТ мира, включая морские охраняемые территории.

Определение «морской ОПТ»

Одной из давних тем дискуссий среди специалистов, имеющих отношение к системе категорий МСОП, является определение понятия «морская ОПТ».

Стандартное определение ОПТ по МСОП – *«участок земли или водной поверхности, полностью или частично изъятый из хозяйственного использования с целью сохранения биологического разнообразия и природных и ассоциированных с ними культурных ресурсов, и управляемый юридическим или иным путем»* – в равной степени распространяется как на наземные, так и морские территории [70].

Однако, на основании резолюций Ассамблей МСОП от 1988 и 1994 гг., было разработано более детальное определение «морской ОПТ», совместимое с общим определением. Согласно нему, морская ОПТ – это *«участок шельфа, материкового склона и/или ложа океана, расположенная над ним толща воды и находящиеся в ней виды растений и животных, исторические и культурные объекты, выделенные с целью охраны всей экосистемы или ее части юридическим или иным путем»* [71].

Некоторые специалисты считают, что это определение трудно использовать. Так, Ниджкамп и Пит [72] отмечают, что:

- Определение подчеркивает приоритетность охраны шельфа, склона или ложа океана (т.е. земной поверхности) по сравнению с сохранением самой толщи воды и/или ее флоры и фауны.
- В число «объектов охраны» попадают только растения и животные океана, тогда как такие важные природные комплексы и процессы, как зоны вентиляции, апвеллинга и иные вообще не упомянуты.
- Участки, «выделенные юридически», не обязательно будут охраняться с применением адекватных правовых механизмов [73].

Авторы предлагают усовершенствованное определение для морской ОПТ: *«это акватория моря или океана – при необходимости включающая также приливно-отливную зону – вместе с природными и культурными объектами, расположенными в толще воды, на дне или в слое грунта, по отношению к которой предпринимаются меры по охраны экосистемы или ее части»* [74].

Разные элементы обеих дефиниций были использованы экспертной группой при подготовке рекомендаций к Конвенции по биоразнообразию об использовании следующего определения морских и прибрежных ОПТ: *«морские и прибрежные ОПТ представляют собой участки морских или граничащих с ними экосистем вместе с расположенной над ними толщей воды и находящимися в ней видами растений и животных, историческими и культурными объектами, выделенными юридическим или иным путем и управляемые с целью обеспечения большего режима охраны, нежели на окружающих акваториях/территориях»* [75].

Несмотря на некоторые отличия в определениях морских ОПТ основная концепция понятна.

Использование категорий МСОП для классификации морских ОПТ в разной степени успешно в разных странах. Так, в Австралии (см. вставку ниже) категории МСОП присуждены определенным видам морских ОПТ (морским резерватам, созданным Законом «Об охране природы и сохранении биоразнообразия» – см. вставку). В других странах по-прежнему распространено мнение о том, что категории МСОП разработаны преимущественно для наземных ОПТ и для классификации морских ОПТ они должны быть существенно пересмотрены. Эта позиция отражается и в отсутствии литературы об использовании категорий МСОП для морских ОПТ. Исключение составляют только публикации Келлехера [76] и WWF International [77].

По состоянию на май 2002 года, в Базе данных было зарегистрировано 4 478 морских ОПТ, из них 3 013 имели статус определенной категории МСОП [12].

Еще большие сложности возникают из-за отсутствия согласия по вопросу о том, могут ли акватории, управляемые для целей рыболовства (в их составе, как правило, есть участки, где рыбная ловля полностью запрещена, охраняемые более строго, чем иные ОПТ) быть признаны охраняемыми территориями по определению МСОП. С другой стороны, целый ряд морских управляемых акваторий, отвечающих определению МСОП, не учтены в базах данных этой организации.

Проблема заключается также в том, что во многих странах морские и наземные ОПТ управляются различными службами, очень слабо взаимодействующими друг с другом, и информация по классификации МСОП может просто не доходить до специалистов морских охраняемых территорий.

Использование категорий МСОП для классификации морских резерватов Австралии

В Австралии, имеющей федеративное государственное устройство, морское законодательство исполняется федеральным правительством и 7 региональными правительствами. Все эти структуры договорились о сотрудничестве в создании национальной репрезентативной системы морских ОПТ. Основной целью системы является разработка принципов и рекомендаций по созданию и управлению полноценной, адекватной и репрезентативной системой морских ОПТ для сохранения морских и прибрежных экосистем и биоразнообразия Австралии.

С 1992 года, когда началось сотрудничество между различными уровнями власти страны в деле охраны природы, было образовано 78 новых морских ОПТ. Сегодня около 6% территориальных вод Австралии входят в состав морских охраняемых территорий.

Национальная система морских ОПТ

Система категорий МСОП является ключевым инструментом классификации морских ОПТ Австралии. Все органы власти, участвующие в создании морских ОПТ, обязались присуждать этим территориям наиболее подходящую категорию классификации МСОП и регулярно предоставлять информацию для включения в единую базу данных австралийских ОПТ.

Используется весь набор категорий МСОП, хотя один из официальных принципов гласит, что в каждом биорегионе страны должно быть создано не менее одной морской ОПТ категории I или II. Национальный координационный совет по морским ОПТ оказывает содействие в интерпретации и применении системы категорий МСОП. Дополнительным преимуществом от использования категорий МСОП в Австралии является возможность сравнения территорий, находящихся под юрисдикцией восьми различных служб, каждая из которых имеет свою внутреннюю терминологию для обозначения морских ОПТ.

Правовая основа применения категорий МСОП

В 1999 году в рамках выполнения требований закона Австралии «Об охране окружающей среды и биологического разнообразия» федеральное правительство официально утвердило положение об обязательном присвоении категорий МСОП каждой вновь создаваемой морской ОПТ.

Рассматриваемые морские ОПТ существенно отличаются от морского парка «Большой барьерный риф», который имеет особый статус и управляется на основе иных принципов (см. главу 2.5). Для каждой категории МСОП разработаны свои «Принципы управления резерватами Австралии», основанные на соответствующих положениях Руководства от 1994 года. В случае ОПТ многоцелевого использования каждая зона классифицируется отдельно.

Вовлечение заинтересованных сторон

Австралийский опыт применения категорий МСОП для морских ОПТ является весьма успешным. В стране создана четкая система правил и принципов создания морских резерватов и их классификации. Заинтересованные стороны имеют возможность принимать участие в дискуссиях, предшествующих созданию морских ОПТ. Были приложены немалые усилия по просвещению широких кругов населения в области применения классификации МСОП, но они себя оправдали. Сегодня в переговорах о выборе режима для вновь создаваемых ОПТ участвуют представители рыбной промышленности, нефтяного и газового секторов, часто владеющие полезной информацией о местообитаниях ценных рыб, месторождениях природных ресурсов и экологических процессах. Посредством переговоров удалось избежать многих потенциальных конфликтов в сфере использования ресурсов моря.

Одна из важных тем, которая недавно обсуждалась в Австралии – как следует относиться к требованиям промышленных предприятий и иных коммерческих компаний о предоставлении точной информации об ограничениях, которые будет налагать на природопользователя создание каждого нового морского резервата той или иной категории. Была сделана попытка прописать разрешенные и запрещенные виды хозяйственной деятельности для каждой категории МСОП. Это не дало результатов, т.к. получилось, что целые сферы деятельности автоматически исключались без учета воздействия конкретных мероприятий на экологические системы конкретного резервата. Не учитывалось также, что внедрение инновационных технологий в производство существенно снижает негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, стало очевидным, что категории МСОП могут использоваться для определения общих задач ОПТ, но не в состоянии регулировать выполнение конкретных мероприятий на конкретных территориях.

Проблема с бизнесом была разрешена путем проведения индивидуальных переговоров и дискуссий по каждому морскому резервату с соответствующими заинтересованными сторонами.

Вопросы морских и наземных участков

Австралийский пример показывает, что очень удобно, когда наземные и морские ОПТ классифицируются по единой шкале. В Австралии до сих пор распространено мнение, что морские ОПТ не являются «настоящими» охраняемыми территориями, такими как, скажем, национальные парки суши. Создание особой классификации для морских ОПТ только укрепило бы это ошибочное мнение. Другая проблема заключается в том, что делать с ОПТ, в состав которых входят как наземные, так и морские участки. В Австралии, где прибрежная зона подвергается наиболее интенсивному антропогенному воздействию, интегрированный подход к управлению морскими и наземными ОПТ крайне необходим.

Гибкость классификации

Верно, что применять классификацию МСОП к морским ОПТ сложнее, чем к сухопутным. Однако пример Австралии демонстрирует, насколько важно применять эту систему гибко. Так, в морском резервате «Симаунт» в Тасмании разные вертикальные слои толщи воды были отнесены к разным категориям классификации (см. пример ниже). Интересно рассмотреть и иные возможности, как, например, временное присвоение категорий МСОП (в разные сезоны года нагрузка на природные комплексы различна), либо смещение категорий в пространстве с учетом путей миграции ценных пород рыб.

Морские ОПТ и рыбопромысловые зоны

На сегодняшний день рыбопромысловые зоны и морские ОПТ Австралии управляются раздельно. Но ситуация начинает меняться, что связано с ростом внимания к развитию устойчивого рыболовства в стране и объявленным политическим курсом на интегрированное использование ресурсов океана. Новые требования к ведению рыбного хозяйства требуют выделения в границах рыбопромысловых зон специальных участков, где ловля запрещена. По сути, это означает, что появляется все больше возможностей для объединения усилий системы резерватов и рыбной индустрии для параллельного осуществления охраны и добычи рыбных ресурсов. Это многообещающая сфера, но перспективы ее развития с точки зрения охраны природы пока не до конца понятны.

Примеры морских резерватов разных категорий МСОП

12 из 13 морских резерватов, управляемых законом «Об охране окружающей среды и биологического разнообразия», классифицированы по системе МСОП, что представляет полезный опыт для других стран. Несколько примеров описано ниже:

- Морской парк «Остров Лорд Хов» площадью в 300 510 га был создан для охраны экосистемы вулканической подводной горы, ее биоразнообразия, местообитаний ценных пород рыб и для поддержания естественных экологических процессов. На ОПТ активно развивается туристический бизнес и традиционное природопользование местного населения. На этапе планирования было предложено отнести парк к категории IV (территория сохранения местообитаний) и запретить на всей территории рыбную ловлю на перемет. После обсуждения с общественностью было принято решение, что примерно 70% акватории парка будет отнесено к категории IV – на этой территории будут введены жесткие ограничения на использование переметов. Право ловить на перемет будут иметь только постоянные жители острова, причем количество переметов на человека не должно превышать 3 штук, не более 15 крючков на каждом. Снасти должны быть оборудованы радиомаячками чтобы они не терялись в море, а пойманная рыба может использоваться только для собственного потребления без права продажи. Оставшиеся 30% акватории парка были отнесены к категории Ia (природный резерват строгой защиты) – на этой территории любая рыбная ловля была запрещена.
- Морской резерват «Симаунт» в Тасмании был создан для охраны цепочки потухших подводных вулканов как мест обитания богатых бентосных сообществ с высокой степенью эндемизма. Основания этих подводных гор расположены на отметках с глубинами 1000-2000 м, а их вершины – 1940 - 600 м ниже уровня моря. Главный вопрос при определении наиболее подходящей категории МСОП был связан с оценкой воздействия рыбной ловли на бентосные сообщества. Большинство фактов свидетельствовало о том, что воздействие было незначительным. По результатам исследований, верхняя 500-метровая толща воды была отнесена к ОПТ категории VI, где была разрешена ловля на перемет; на глубинах, превышающих 500 м, рыбная ловля полностью запрещена и эта водная толща отнесена к ОПТ категории Ia.
- Морской резерват «Острова Херд и МакДональд» общей площадью в 64 700 км² был создан для сохранения участка Всемирного природного наследия, уникальных экосистем морского дна, местообитаний большого количества ценных видов животных и растений, а также прибрежных участков акватории, являющихся ценными кормовыми угодьями для ряда наземных хищников. Весь резерват отнесен к категории Ia, и коммерческая рыбная ловля полностью запрещена. Это один из крупнейших резерватов в мире, где добыча морских биоресурсов запрещена на всей акватории.
- Национальный природный резерват «Риф Ашморе» и морской резерват «Остров Картье» расположены примерно в 800 км к западу от Дарвина в далеком Тиморском море. Резерваты созданы для охраны уникальных тропических экосистем, находя-

щихся под угрозой исчезновения, включая коралловые рифы, заросшие песчаные острова, лагуны, тростниковые заросли и обширные песчаные приливные отмели. Эти места имеют первостепенное значение для сохранения угрожаемых видов животных, включая дюгонь и морских черепах; являются важными участками на пути перелета морских птиц и местообитанием самых больших по численности популяций морских змей в мире. Оба резервата отнесены к категории Ia и имеют строгий режим охраны. В последние 300 лет эти острова регулярно посещались местными рыбаками из Индонезии и с соседних островов. Признавая значимость этих территорий для местного населения, небольшая часть «Рифа Ашморе» была преобразована в ОПТ категории II, что дало рыбакам возможность посещать этот остров, ночевать там, посещать могилы предков и осуществлять рыбную ловлю для собственного пропитания.

Проблемы назначения категорий морским ОПТ

Ниже обсуждаются 4 наиболее распространенные проблемы:

- Присуждение категорий морским ОПТ многоцелевого использования.
- Классификация охраняемых непромысловых акваторий (морских заповедных зон).
- Рыбопромысловые зоны и возможности их отнесения к ОПТ какой-либо категории.
- Проблема достоверности и качества данных по категориям морских ОПТ.

Присуждение категорий морским ОПТ многоцелевого использования

Одной из основных проблем, связанных с применением классификации МСОП к морским ОПТ, является более общий вопрос использования категорий для ОПТ многоцелевого использования. Морские ОПТ обычно включают динамичные экосистемы, отличающиеся высоким разнообразием местообитаний и видов, многие из которых к тому же активно перемещаются как внутри ОПТ, так и за ее пределами [78]. Такое многообразие условий требует применения комплексных интеграционных подходов в управлении этими охраняемыми территориями, включая функциональное зонирование [79]. В границах многофункциональных морских ОПТ обычно выделяют несколько зон, существенно отличающихся своими задачами и допустимым режимом природопользования. В Руководстве МСОП по морским ОПТ говорится о том, что зонирование является лучшим способом по обеспечению эффективной защиты ядра как части более крупной, многофункциональной морской ОПТ [80]. Этот вопрос рассматривался в рекомендациях, принятых Руководящим комитетом Всемирной комиссии по охраняемым территориям в ноябре 2001 года (см. подробнее в главе 2.5). Согласно этому документу, различные участки любой крупной ОПТ должны быть классифицированы как независимые территории в случае, если:

- Зонирование оформлено законодательно.
- Границы зон четко определены и нанесены на карту.
- Задачи каждой зоны четко определены и прописаны в Положении об ОПТ.

Рекомендации по соотношению зонирования с категориями ОПТ прописаны также в Руководстве от 1994 года.

Охраняемые непромысловые акватории (морские заповедные зоны)

Выделение заповедных (непромысловых) зон в границах морских ОПТ является одной из наиболее строгих форм охраны экосистем и биоразнообразия океана. Такие акватории могут являться самостоятельными ОПТ либо ядрами более крупных, многофункциональных ОПТ. В пределах этих территорий запрещаются любые мероприятия по добыче, перемещению или иному воздействию на морские биоресурсы (в т.ч. рыболовство, дноуглубительные работы, добыча полезных ископаемых или бурение). Иные формы антропогенного воздействия могут быть также ограничены [81]. Общеизвестно, что только одна категория МСОП – Ia (природ-

ный резерват строгой охраны) — подходит для описания ОПТ, чья ключевая задача заключается в сохранении экосистем и биоразнообразия в максимально нетронutom состоянии, максимально приближенном к состоянию «абсолютной заповедности». Категория Ib (участок дикой природы) разрешает некоммерческую рыбную ловлю (только для пропитания местного населения), в масштабах, в которых она не наносит существенного вреда окружающей среде. Все остальные категории ОПТ допускают развитие устойчивого рыболовства. Однако поскольку четкие указания по вопросу классификации непромысловых акваторий отсутствуют, а непосредственные режимы охраны этих зон и их задачи могут существенно отличаться (в некоторых странах в морских заповедных зонах разрешен ограниченный доступ туристов и деятельность, не связанная с прямым извлечением ресурсов), на практике такие акватории относятся к различным категориям. Так, морские парки Кении (все они являются охраняемыми непромысловыми акваториями) причислены к категории II, а резерват «Острова Нгерукевид» в Палау — к категории III (см. также таблицу на стр. 100).

Недавние исследования роли охраняемых непромысловых акваторий в увеличении численности рыб и сохранении морских экосистем и биоразнообразия привели к бурному росту количества морских заповедных территорий. Важность их создания была также подтверждена в политических документах (к примеру, в обязательствах, принятых на Всемирном саммите по устойчивому развитию) [82]. Поскольку классификация МСОП основана на различиях в задачах ОПТ, а не в конкретных подходах к управлению ими, она не может применяться для измерения прогресса в создании охраняемых непромысловых акваторий как одного из видов морских ОПТ. Многие специалисты считают, что было бы полезно модифицировать систему категорий МСОП с тем, чтобы можно было использовать ее для таких оценок. Пока этот вопрос остается открытым.

Рыбопромысловые зоны

Рыболовство является одной из главных угроз для уязвимых морских акваторий. Нерациональное управление рыбопромысловыми акваториями часто приводит к перевылову, разрушению местообитаний, уничтожению непромысловых видов рыб и нарушению экологических процессов. Очевидно, что создание охраняемых непромысловых акваторий являются наиболее эффективной формой сохранения морских экосистем. Однако взять под строгую охрану все моря и океаны планеты невозможно. Именно поэтому важно создавать вокруг морских заповедных акваторий буферные зоны, где разрешается регулируемое рыболовство.

Эффективное сохранение разных типов бентосных и планктонных сообществ, донных и пелагических рыб возможно лишь с использованием широкого спектра решений, подходов и форм управления ОПТ. Наиболее разрушительные методы рыболовства — это придонное траление с использованием тяжелой техники и драг и многократное траление, нарушающее способность местообитаний к восстановлению. В регионах, где применяются эти способы, спасти экосистемы от полной деградации можно, только применив экстренные природоохранные меры. Некоторые участки, такие как нерестилища или пути миграции рыб, более важны для охраны, нежели прочие; чувствительность разных видов к внешнему воздействию отличается по сезонам года и зависит от других факторов. Во всех этих случаях необходим индивидуальный подход к управлению соответствующими ОПТ, выходящий за рамки системы категорий МСОП. Примером такой ситуации является «тресковый квадрат в Ирландском море» — программа, в рамках которой разработаны природоохранные меры для защиты популяции трески в Ирландском море, в основе которых лежит полный запрет на рыболовство в период нереста. Все эти случаи и меры никак не отражены в классификации МСОП.

Достоверность и качество данных по категориям морских ОПТ

На международном уровне по-прежнему наблюдается недостаток информации о количестве, распределении морских ОПТ и их вкладе в сохранение мирового биоразнообразия. Эта проблема была озвучена группой экспертов в рекомендациях секретариату Конвенции по

биоразнообразию. Эксперты определили перечень данных, которые необходимо собирать о морских ОПТ и включить во Всемирную базу данных по ОПТ: географическое положение, площадь, эффективность управления, ключевые угрозы. В рекомендациях говорится, что «иные данные, которые в настоящее время собираются по всей системе ОПТ мира, как то соответствующая категория МСОП или данные о границах, также могут предоставляться, но они не являются информацией первостепенной важности» [83]. Это положение в очередной раз демонстрирует, что многие специалисты по-прежнему не рассматривают классификацию МСОП как важный инструмент сбора и упорядочения данных по морским ОПТ.

Для того чтобы система категорий МСОП имела такое же значение для морских ОПТ, как и для сухопутных, необходимо срочно принять следующие меры:

- Проинформировать специалистов морских ОПТ о значимости классификации МСОП и возможностях ее использования.
- Дать ответы на основные вопросы, связанные с использованием категорий для морских ОПТ.
- Разработать рекомендации по назначению категорий МСОП морским ОПТ.

Примеры классификации морских ОПТ по системе МСОП

Название ОПТ	Площадь (в га)	Категория МСОП	Примечания
Морской резерват «Холл Чан», Белиз	1,115	II (по информации из Всемирной базы данных) IV (по данным самой ОПТ)	4 функциональные зоны
Национальный парк «Монте Кристи», Доминиканская республика		II (по информации из Всемирной базы данных), при этом имеются зоны категорий V, VI, VII, VIII	
Морской парк «Залив Монтего», Ямайка	59 (информация самой ОПТ), 1530 (информация из Всемирной базы данных)	II (Всемирная база данных) III (информация самой ОПТ)	3 зоны: зона рыболовства, строгой охраны и многоцелевого использования
Национальный морской парк «Ватаму», Кения	1,000	II (Всемирная база данных)	Вся ОПТ является охраняемой промысловой акваторией, рекреация разрешена; парк окружен морским резерватом «Малинди-Ватаму», где разрешено традиционное рыболовство
Морской парк «Саба», Голландские Антильские острова	820	VI (информация ОПТ, в Базе данных не значится)	4 зоны: зона стоянки судов, рекреационная с разрешением рыбной ловли, рекреационная с запретом рыбной ловли; многофункционального использования
Резерват дикой природы «Острова Нгерукевид»	1,100 (морская часть) 100 (суша)	III	Вся ОПТ является охраняемой промысловой акваторией, рекреация разрешена
Биосферный резерват «Палаван», Филиппины		отсутствует	
Морская управляемая акватория «Сауфриере», Св. Лучия	?	VI (База данных, информация с самой ОПТ отсутствует)	5 зон: охраняемая промысловая акватория (морской резерват), рекреационная, зона рыболовства, хозяйственной деятельности (для стоянки судов), многофункционального использования

Название ОПТ	Площадь (в га)	Категория МСОП	Примечания
Морской парк «Остров Мафия», Танзания	11,300	VI (База по ОПТ)	3 зоны: ядро – охраняемая непромысловая акватория, ограниченного рыболовства, хозяйственного использования
Природоохранная территория «Мисали», Занзибар	Морская часть – 2,200, сухопутная – 90	VI (База по ОПТ)	Зонирование: 8% акватории – охраняемая непромысловая зона

Рекомендации для МСОП

Если мы позиционируем классификацию МСОП как единый стандарт для классификации всех ОПТ, то необходимо оказывать всяческое содействие тому, чтобы категории присуждались всем без исключения охраняемым территориям, как наземным, так и морским.

Очень важно отдавать себе отчет в том, что ОПТ не являются единственным инструментом территориальной охраны природы в мире. Рассмотренные в этой главе рыбопромысловые зоны, а также иные территории управляемого природопользования могут вносить существенный вклад в охрану морских экосистем, однако попытка «вписать» их в классификацию МСОП не будет успешной. Биорегиональный подход к охране природы, подразумевающий создание системы из ОПТ, коридоров, буферных зон и участков рационального природопользования, получает все большую популярность. Поскольку ОПТ являются лишь одним из возможных природоохранных методов, имеет смысл не только пытаться применять классификацию для всех возможных охраняемых территорий, но и разработать типологию для территорий устойчивого природопользования. Объединив в единой базе данных все данные о природоохранных территориях, можно получить более полную картину возможных подходов к сохранению биоразнообразия.

Для совершенствования процесса использования категорий на морских ОПТ рекомендуется предпринять следующие действия:

- Создать руководство по применению категорий МСОП для морских ОПТ. В нем важно осветить следующие вопросы: какие рыбопромысловые зоны следует квалифицировать как морские ОПТ; какие термины следует употреблять; в чем суть системы категорий МСОП. Теоретические рекомендации следует дополнить описанием успешных примеров природоохранной практики. Морской рабочей группе Всемирной комиссии по охраняемым территориям (см. вставку ниже) следует использовать разработанную ими методологию оценки эффективности управления морскими ОПТ для уточнения задач последних с целью облегчения их классификации.
- Морской рабочей группе Всемирной комиссии по охраняемым территориям следует также провести анализ взаимосвязи между категориями морских ОПТ и используемыми подходами к управлению ими.
- Важно постоянно подчеркивать значимость системы категорий МСОП для морских ОПТ и разъяснять возможности применения классификации всем заинтересованным сторонам. Конкретные действия, которые могут способствовать выполнению этой задачи, могут включать обновление базы данных по морским ОПТ Всемирного центра природоохранного мониторинга, что было рекомендовано экспертной группой секретариату Конвенции по биоразнообразию.
- Распространить «Руководство по применению классификации на ОПТ многоцелевого использования» WCPA среди всех специалистов морских ОПТ.
- Необходима дискуссия о том, как система категорий может помочь сбору данных об охраняемых непромысловых акваториях с целью определения масштабов системы морских заповедных зон и ее репрезентативности в разных регионах мира.

- В новом издании «Руководства по применению системы категорий МСОП» необходимо избегать использования терминов, которые подходят только к наземным экосистемам или имеют различное трактование в морских и сухопутных ОПТ.
- МСОП рекомендуется более активно сотрудничать с морским компонентом Конвенции по биоразнообразию.

Рабочая группа по морям Всемирной комиссии по охраняемым территориям

Морская рабочая группа создана в рамках Всемирной комиссии в 1986 году. Ее задачей является: *«обеспечение сохранения, восстановления и рационального использования мирового морского наследия посредством создания глобальной системы морских ОПТ и повышения квалификации специалистов этих территорий для управления ими в соответствии с принципами Всемирной стратегии по биоразнообразию».*

Для достижения этих целей группа осуществляет деятельность по 3 основным направлениям:

- Демонстрация эффективности морских ОПТ как инструмента устойчивого рыболовства, сохранения и восстановления биоразнообразия морей и океанов.
- Управление морскими ОПТ в контексте интегрированного управления морскими и прибрежными зонами.
- Содействие развитию устойчивого туризма путем продвижения новых форм партнерства с туристическим бизнесом и вовлечение последнего в управление морскими ОПТ.

Дополнительная информация по деятельности группы доступна на сайте:
www.iucn.org/themes/wcpa/biome/marine/programme.htm

Глава 2.9. Использование категорий для оценки лесных охраняемых территорий

Резюме

Попытка использования категорий ОПТ для сбора статистических данных, предпринятая в рамках программы Европейской экономической комиссии ООН (UNECE) «Оценка бореальных и неморальных лесов 2000», выявила ряд проблем и вопросов, а именно:

- Что следует включать в понятие лесных охраняемых территорий.
- Какие лесные ОПТ следует относить к категории V МСОП.
- Как учитывать различия в интерпретации категорий V и VI в разных странах.
- Как классифицировать охраняемые леса, не относящиеся к ОПТ категорий I–IV.

Эти вопросы подтолкнули лесной отдел комиссии ООН начать взаимодействие с Конференцией министров по охране лесов Европы (MCPFE) с целью создания альтернативной классификации лесных охраняемых территорий, которая бы учитывала все выше указанные моменты. Представляется, что это может привести к «подрыву» значения системы категорий МСОП. Сотрудничество между МСОП, UNECE и MCPFE направлено на поиск решения, приемлемого для всех. В этой главе показано, что необходима дальнейшая работа по изучению возможностей использования классификации МСОП. В числе ключевых направлений деятельности предлагается:

- Продолжить сотрудничество с UNECE и MCPFE и поиск оптимального решения, которое устроило бы все стороны.
- В рамках этого сотрудничества подготовить рекомендации по использованию системы категорий МСОП для лесных охраняемых территорий.

Описание ситуации

Раз в десять лет ООН проводит исследование состояния лесов в мире, известное под названием «Оценка лесных ресурсов». В силу исторических и практических причин эту работу проводят параллельно два подразделения ООН: Международная сельскохозяйственная организация (FAO) готовит отчет по лесам тропической зоны, а Европейская экономическая комиссия ООН (UNECE) – по бореальным и неморальным лесам Европы, Северной Америки, стран СНГ, Австралии, Новой Зеландии и Японии. Наличие более качественных данных в странах умеренного пояса позволяют осуществлять более детальный анализ. Руководит этим процессом штаб-квартира UNECE в Женеве.

В рамках осуществления программы «Оценка бореальных и неморальных лесов 2000» стандартный список вопросов, ранее применявшийся ООН для данного исследования, был существенно расширен. В частности, на встрече в Котке (Финляндия) в 1996 году, на основании рекомендаций ВВФ и Всемирного центра природоохранного мониторинга ЮНЕП было решено включить в анкету вопрос о количестве лесных охраняемых территорий по странам с указанием категорий последних по классификации МСОП (для получения возможности межстранового сравнения данных) [84].

В анкету была добавлена следующая таблица [85]:

Задача: предоставить информацию о площади охраняемых лесных и залесенных природных территорий, а также о тенденциях развития системы лесных ОПТ в стране.

№ вопроса	Общая площадь (в 1000 га)
8.1	Леса
8.2	■ Категории I и II
8.3	■ Категории III и VI
8.4	Залесенные земли
8.5	■ Категории I и II
8.6	■ Категории III и VI

По возможности укажите тенденции изменения площадей лесных ОПТ разных категорий МСОП за последние 10–20 лет.

Постановка проблемы

Отчет по программе «Оценка бореальных и неморальных лесов» был опубликован в 2000 году [86]. Статистика, относящаяся к лесным ОПТ, по качеству значительно уступала прочим собранным данным, демонстрируя глубокое непонимание базовых принципов применения категорий ОПТ. Вызывали путаницу, в основном, пять вопросов:

• Что следует включать в понятие лесных охраняемых территорий?

Некоторые страны заявили, что почти все их леса охраняются в той или иной степени и включили почти все свои леса в данные по суммарной площади ОПТ. Другие использовали более традиционный подход и указали только ОПТ, имеющие соответствующий правовой статус. Шесть стран включили все свои леса в состав «охраняемых территорий» (Азербайджан, Кипр, Казахстан, Лихтенштейн, Таджикистан и Югославия). Некоторые государства отнесли большинство национальных лесов к ОПТ категорий I-IV, из них: Узбекистан (95,9% всех лесов якобы относятся к этим категориям), Дания (95,5% лесов), Киргизстан (86,3%) и Герма-

ния (71,7%). При этом многие из упомянутых стран не имеют ни одной ОПТ соответствующих категорий в списке ООН либо Всемирной базе по ОПТ. Однако на национальном уровне они воспринимают режим управления своими лесами как удовлетворяющий критериям к выделению этих категорий.

- **Какие ОПТ следует относить к «лесным» охраняемым территориям?**

На многих европейских лесных ОПТ категории V практикуются режимы природопользования, не удовлетворяющие определению ОПТ МСОП. Так, на территории многих ОПТ Англии, Уэльса, Франции и иных западноевропейских стран большую площадь занимают посадки хвойных деревьев, часто экзотических неаборигенных видов. Подобная путаница возникает и в рамках других категорий ОПТ, правда в меньшей степени. Открытым остается вопрос о правомерности включения этих участков в состав лесных ОПТ.

- **Как учитывать различия в интерпретации категорий V и VI в разных странах?**

Даже в официальной статистике по ОПТ имеются большие различия в интерпретации ОПТ, особенно категорий V и VI, в разных странах. Так, США включают все свои национальные леса в состав ОПТ категории VI (хотя на большинстве этих территорий осуществляются коммерческие лесозаготовки), а Канада – нет. В результате статистика показывает, что в США 38,9% лесов находятся в составе ОПТ, в то время как в Канаде – лишь 7,9%. По сути, эта статистика абсолютно не отражает реальные отличия в уровне охраны лесов в этих двух странах.

- **Как учитывать частично залесенные охраняемые территории?**

В мире практически нет ОПТ, в которых леса занимают все 100% площади, в то же время лишь немногие ОПТ суши совсем не имеют лесов или залесенных участков. Четкое заполнение анкеты UNECE требует подсчета процента лесопокрытой площади в каждой ОПТ. Однако эта информация далеко не всегда доступна, либо найти ее очень трудно. На практике это означает, что общая площадь охраняемых лесных территорий оказалась завышена, так как все крупные лесные ОПТ были включены в статистику, без вычета из их площади незалесенных участков.

- **Как классифицировать охраняемые леса, не относящиеся к ОПТ категорий I–IV?**

Некоторые правительства отмечали как проблему невозможность включения в статистику лесов, в которых вмешательство человека строго ограничено (в т.ч. запрещена деятельность по контролю лавин, управлению водными ресурсами или противоэрозионные мероприятия), но которые не имеют юридического статуса ОПТ. Различия между лесными ОПТ и иными охраняемыми лесами понимаются очень плохо.

Все эти проблемы были сформулированы в разделе отчета по программе «Оценка бореальных и неморальных лесов 2000», посвященном вопросам сохранения биоразнообразия и охраны природы [87]. В отчете утверждается, что если предоставленные странами данные по ОПТ категорий I–IV достаточно точны, то данные по ОПТ категорий V–VI практически бесполезны, т.к. настолько различаются по странам, что не дают никаких возможностей для сравнения и анализа.

Подходы к решению проблем

UNECE обратилась к МСОП с просьбой дать разъяснения по возникшим проблемам, для чего был проведен ряд встреч и заседаний рабочих групп. В конечном счете, команда программы «Оценка бореальных и неморальных лесов 2000» начала сотрудничать с членами Конференцией министров по охране лесов Европы, которые также испытывали трудности в применении классификации МСОП. Совместная рабочая группа выступила с предложением разработать новую систему категорий лесных ОПТ специально для Европы. Параллельно Всемирный фонд дикой природы поддержал инициативу МСОП по проведению исследова-

ний по интерпретации категорий ОПТ на лесных территориях, однако эта работа так и не была завершена. В итоге WWF подготовил лишь краткий документ внутреннего пользования по вопросам интерпретации категорий ОПТ МСОП [88].

Рабочая группа Конференции министров по охране лесов Европы оказалась более деятельной и по итогам двух лет работы подготовила собственные предложения по созданию новой классификации охраняемых лесов Европы. Сравнение новых категорий с используемыми сегодня типологиями МСОП и Европейского экологического агентства (ЕЭА) приведены в таблице ниже.

Классификация ОПТ, предложенная Конференцией министров по охране лесов Европы

Предлагаемые категории		Соответствующая категория по классификации ЕЭА	Соответствующая категория по классификации МСОП
1. Задача «Биоразнообразие»	1.1. «Внешнее воздействие отсутствует»	A	I
	1.2. «Минимальное воздействие»	A	II, (IV)
	1.3. «Охрана через активное управление»	A	IV, (V)
2. Задача «Сохранение ландшафтов и отдельных природных объектов»		B	III, (V,VI)
3. Задача «Природоохранные функции (леса водоохранных зон, лесозащитные полосы и т.п.)»		(B)	Отсутствует

В ответ на эту работу Всемирный фонд дикой природы предложил не изобретать новую классификацию, но разработать новые Рекомендации по использованию уже имеющихся категорий ОПТ, в частности, осветив в них ответы на следующие вопросы:

Что входит в понятие охраняемой лесной территории? Нужно отметить, что первичным критерием является определение ОПТ МСОП, которое *затем* уточняется признаками соответствующих категорий. Лесная территория, которая отвечает критериям выделения одной из категорий, но не соответствует базовому определению ОПТ, *не является* ОПТ. Некоторые ОПТ, в первую очередь категорий V и VI, могут содержать лесопокрытые участки, которые однозначно не являются ОПТ. В качестве примеров можно привести плантации экзотических деревьев на ОПТ категории V в Англии и Уэльсе.

Чтобы определить общую площадь лесных охраняемых территорий, необходимо, соответственно, провести следующие расчеты:

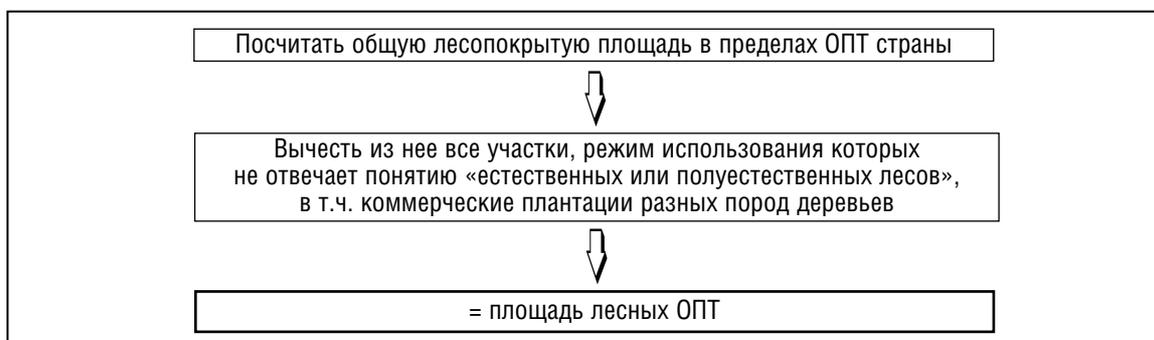


Рис. 2.6. Предложения по решению проблемы выделения лесных охраняемых территорий из состава земель ОПТ категории V

Что не является охраняемой лесной территорией? Многие формы лесопользования могут вносить вклад в сохранение биоразнообразия, но при этом не являются лесными ОПТ в прямом понимании этого термина. Среди них:

- леса, управляемые для сохранения ресурсов, а не биоразнообразие – например, леса водоохраных зон, лесозащитные, противолавинные и противоэрозионные полосы;
- леса, управляемые для сохранения традиционного природопользования местных сообществ, например для добычи даров леса, заготовки дров, кормов для скота, отдыха местного населения или леса, имеющие сакральное значение;
- лес, охраняемые как стратегический ресурс, например, для получения древесины в военное время;
- леса, используемые для разнообразных целей, не включающих сохранение биоразнообразия;
- леса, выделенные случайно, такие как лесопокрытые участки на разделительных полосах автотрасс, места расположения военных баз и т.п.

МСОП и в особенности европейская рабочая группа Всемирной комиссии по охраняемым территориям высказывают обеспокоенность тем, что новая система категорий, предлагаемая МСРФЕ, негативно повлияет на восприятие классификации МСОП на международном уровне. Если новый подход будет-таки принят в Европе, то следующим шагом может стать использование новой классификации Международной сельскохозяйственной организацией в рамках ее части программы «Оценка лесных ресурсов». Это будет означать, что два важнейших органа ООН будут систематизировать охраняемые лесные территории на основании иной классификации, нежели та, которая использовалась как основа для составления Списка ОПТ ООН.

На встрече в Австрии в июне 2002 г. с участием генерального директора МСОП Ачима Штейнера была принята резолюция, в которой перечислялись потенциальные проблемы, которые могут последовать, если будет принята классификация МСРФЕ. В июле 2002 года состоялась встреча между представителями программы «Оценка лесных ресурсов», МСРФЕ, WWF и МСОП в штаб-квартире МСОП в Гланде (Швейцария). Было признано, что современные категории МСОП допускают некоторые разночтения при их использовании для статистических целей, все три организации договорились продолжать совместную работу по поиску оптимального решения указанной проблемы. МСРФЕ также согласилась внести изменения в свою классификацию, в первую очередь, в части повышения паритета с системой категорий МСОП таким образом, чтобы одна категория МСОП соответствовала одной и только одной категории классификации МСРФЕ.

Это решение было весьма своевременным. Следующий этап анкетирования по программе МСРФЕ стартовал на следующий день: в случае, если бы эта встреча не состоялась, то в Европе уже бы использовалась двойная система классификации ОПТ. На момент написания этой главы были достигнуты договоренности, что три организации продолжают совместную работу по поиску оптимального решения проблемы: было установлено, что эта работа может занять от 1 года до 18 месяцев. В рамках этой деятельности недавно была организована дискуссия о возможности подготовки нового Руководства по лесным ОПТ в серии «Успешная природоохранная практика» Всемирной комиссии по охраняемым территориям.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Главным результатом взаимодействия МСОП с программой ООН «Оценка лесных ресурсов» и МСРФЕ является вывод о том, использование категорий ОПТ для сбора статистических данных по лесным ОПТ затруднено, а существующих рекомендаций и инструкций по этому вопросу явно не достаточно. Некоторые проблемы, поднятые во время встречи, могут быть разрешены с созданием детальных инструкций к Руководству МСОП от 1994 года Другим

результатом может считаться понимание того, что значимость системы категорий МСОП признается далеко не всеми: так, специалисты UNECE ясно дали понять, что если категории МСОП не будут отвечать их требованиям, они будут разрабатывать свою собственную классификацию. Это означает, что по крайней мере, в обозримом будущем МСОП не может считать свою систему категорий идеальной и приемлемой для всех заинтересованных сторон. Необходимо предпринимать срочные меры по совершенствованию системы категорий МСОП.

Общие рекомендации

Проблемы определения и типологии лесных ОПТ далеки от разрешения. Однако ряд промежуточных результатов уже получен, а именно:

- Необходима подготовка дополнительных рекомендаций по применению системы категорий ОПТ для лесных охраняемых территорий (эта работа уже начата).
- МСОП должен оперативно реагировать на те случаи, когда возникают проблемы с использованием системы категорий ОПТ. Это позволит избежать таких ситуаций, как то, что произошло с МСРФЕ.
- Региональные офисы МСОП могут и должны играть ключевую роль в разрешении проблем, подобных рассмотренной.

Рекомендации для МСОП

- Продолжить взаимодействие с UNECE, FAO и МСРФЕ по разрешению обоснованных претензий по применению категорий ОПТ для лесных охраняемых территорий.
- В рамках этого сотрудничества подготовить рекомендации по использованию системы категорий МСОП для лесных охраняемых территорий.

Глава 2.10. Применение категорий как критерия и индикатора устойчивого лесопользования

Резюме

Разработка единых критериев и индикаторов для измерения прогресса стран и регионов в переходе к устойчивому лесопользованию - одно из важных достижений Всемирного Саммита Земли 1992 года. Анализ девяти региональных инициатив по измерению прогресса в переходе к устойчивому лесопользованию показывает, что все они запрашивали у стран информацию об ОПТ. При этом данные о категориях охраняемых территорий требовались в 4 из 9 случаев. Из оставшихся 5 инициатив:

- В двух случаях понятие «категории ОПТ» не упоминается.
- В одном случае дается неточное определение «категории ОПТ» и предлагается неточная классификация ОПТ.
- В одном случае предлагается использовать агрегированные категории, что не согласуется с видением МСОП.
- Еще в одном случае разработана собственная классификация ОПТ.

Все эти неточности вызывают сожаление, т.к. рассматриваемые программы отличаются четкостью использования всех иных данных. Это позволяет предположить, что разработка дополнительных рекомендаций по применению классификации МСОП могла бы существенно повысить достоверность получаемых данных и улучшить понимание системы ОПТ среди представителей лесной отрасли. Соответственно, предлагается следующее:

- Чтобы МСОП разработал специальные рекомендации по использованию системы категорий для выработки региональных критериев и индикаторов устойчивости лесопользования.

– Чтобы региональные офисы МСОП взаимодействовали с описываемыми инициативами и программами для обеспечения более всестороннего и точного применения категорий.

Описание ситуации

Следуя решениям, принятым на Всемирном саммите Земли в 1992 года, а также положениям «Повестки на 21 век» и «Лесным принципам», государства разных регионов мира все активнее расширяют круг вопросов, по которым собираются данные для региональных, национальных и глобальных оценок состояния лесных ресурсов.

Поворотным моментом в этом процессе стала разработка серии региональных критериев и индикаторов для измерения прогресса в переходе к устойчивому лесопользованию, которые страны, вступившие в соответствующие инициативы, обязались использовать для оценки состояния национальных лесных ресурсов [89]. Предполагается, что использование единых социальных, экологических и экономических индикаторов будет способствовать повышению устойчивости управления лесным хозяйством. Соответствующее положение было закреплено в «Лесных принципах», в которых говорится, что «предоставление регулярных, достоверных и точных данных является важным элементом просвещения общественности и лиц, принимающих решения, в области устойчивого лесопользования» [90].

Часть региональных инициатив в области унификации критериев и индикаторов была разработана отдельными правительствами, другие – под эгидой Международной сельскохозяйственной организации или зонтичных структур типа Организации лесозаготовителей тропиков (ИТТО). Существенные усилия были затрачены на унификацию терминологического аппарата этих инициатив в т.ч. на уточнение таких понятий, как *принципы, критерии, индикаторы и источники верификации* [91, 92]. Несмотря на единство концепции, региональные подходы довольно существенно отличаются друг от друга.

Достижение согласия по системе индикаторов потребовало очень много времени и часто становилось объектом острой полемики. В определенной степени это отражало постепенную трансформацию национальных политик в области лесного хозяйства. Один из общих для всех регионов процессов заключался в расширении понятия «качества лесных ресурсов» далеко за пределы традиционного представления специалистов лесной отрасли (базовые индикаторы – лесопокрытая площадь и величина ежегодного прироста): теперь в него включается целый ряд экологических и социальных показателей, в т.ч. доля и характеристики лесных ОПТ.

Все это создало дополнительные предпосылки для сбора информации об ОПТ, в также привело к тому, что впервые лесные охраняемые территории были выделены в самостоятельный тип ОПТ.

Постановка проблемы

Хотя правительства отныне признают важность наличия ОПТ для устойчивого управления лесами, и необходимость отражения их характеристик в критериях и индикаторах, исследование показывает, что понимание функций охраняемых территорий в кругах специалистов лесной сферы остается недостаточным.

Анализ 9 региональных инициатив, представленный ниже в таблице, показывает, что несмотря на то, что все они запрашивают данные об ОПТ, лишь в четырех случаях критерии отражают отличия между ОПТ разных категорий.

Региональные инициативы по выработке критериев устойчивого лесопользования	Запрашиваются данные о площади лесных ОПТ	Запрашиваются данные о категориях ОПТ
Конференция министров по охране лесов Европы (МСРФЕ)	✓	✗
Монреальская инициатива (бореальные и неморальные леса иных регионов)	✓	✓

Региональные инициативы по выработке критериев устойчивого лесопользования	Запрашиваются данные о площади лесных ОПТ	Запрашиваются данные о категориях ОПТ
Тарапото (страны Южной Америки)	✓	✓
Лепатирик (страны Центральной Америки и Мексика)	✓	✓
Государства засушливого пояса Африки	✓	✗
Инициатива «Засушливая Азия» [93]	✓	✗
Инициатива в государствах Ближнего Востока	✓	✗
Организация лесозаготовителей Африки (в основном страны центральной Африки)	✓	✗
Международная организация лесозаготовителей тропиков	✓	✓

Цитаты из определений, приведенные ниже в таблице, наглядно демонстрируют возникающую путаницу.

Процесс	Цитаты из текстов документов, содержащие определения ОПТ
Конференция министров по охране лесов Европы (MCPFE) [94]	<p>Критерий 4. Сохранение биоразнообразия в лесных экосистемах.</p> <p>4.1 Изменения в площади</p> <ul style="list-style-type: none"> – Строго охраняемых природных резерватов – Лесах со строгим режимом охраны <p>[MCPFE разработал свою классификацию лесных ОПТ и охраняемых лесов (см. главу 2.9) и признал необходимость разработки критериев для создания типологии лесных ОПТ]</p>
Монреальская инициатива [95]	<p>Критерий 1. Сохранение биоразнообразия</p> <p>Индикаторы</p> <p>Разнообразие экосистем</p> <ul style="list-style-type: none"> – Площадь участков, занятых лесными ОПТ, согласно классификации МСОП или иным классификациям. – Площади разных типов леса в составе на ОПТ, выделенные по возрасту и стадии сукцессии.
Тарапото [96]	<p>Критерий 4. Сохранение лесного покрова и биологического разнообразия</p> <p>Индикаторы</p> <ul style="list-style-type: none"> – Доля участков, занятых различными типами леса на ОПТ разных категорий, от общей площади лесов.
Лепатирик [97]	<p><i>Региональный уровень – Критерий 2:</i> Сохранение экосистемных услуг леса</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Соотношение общей лесопокрытой площади региона ... <ul style="list-style-type: none"> – ...с площадью лесов в пределах ОПТ 2. Соотношение площади лесов, находящихся в хозяйственном пользовании, с: <ul style="list-style-type: none"> – с площадью лесов в пределах ОПТ – площадью лесов вне ОПТ 3. Доля участков с различными типами леса в площади лесных ОПТ региона. <p><i>Национальный уровень – [те же самые критерии]</i></p>

Процесс	Цитаты из текстов документов, содержащие определения ОПТ
	<p>Критерий 5: Биологическое разнообразие в лесных экосистемах. Доля участков с различными типами леса в площади лесных ОПТ региона [Категории ОПТ прямо не упоминаются, но активное участие региональных офисов МСОП в этом процессе позволяет предположить, что они учитываются при обработке данных]</p>
Государства засушливого пояса Африки [98]	<p>Критерий 2: Сохранение и восстановление биоразнообразия в лесных экосистемах Экосистемные индикаторы... – общая площадь ОПТ</p>
Инициатива «Засушливая Азия»	<p>Критерий 3: Сохранение и восстановление биоразнообразия – общая площадь ОПТ</p>
<p>Инициатива в государствах Ближнего Востока [99]</p> <p>Организация лесозаготовителей Африки [100]</p>	<p>Критерий 2: Сохранение биоразнообразия на лесных территориях. Экосистемные индикаторы – общая площадь лесных резерватов и ОПТ</p> <p>– Индикатор III.2.1 – зоны сохранения биоразнообразия, в которых не допускается вмешательство человека в естественные процессы</p> <p>– Индикатор III.2.2 – суммарная площадь биорезерватов адекватна для выполнения их задач охраны природы</p> <p>– Индикатор III.2.3 – выбор территорий сохранения биоразнообразия осуществляется на основе оценки их природоохранного потенциала</p>
Международная организация лесозаготовителей тропиков (ИТТО) [101]	<p>Организация запрашивает информацию по представленности различных типов леса на ОПТ, а также по доле ОПТ категорий I–II, «соответствующей территориям строгой охраны», и категорий III–VI, «на которых охрана комбинируется с устойчивым использованием ресурсов» в следующих показателях по охраняемым территориям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – численность ОПТ; – площадь (в га); – лесопокрытая площадь; – средняя площадь ОПТ (в га); – суммарная продолжительность границ, должным образом демаркированных

Анализ цитат, приведенных в таблице, позволяет сделать следующие выводы:

- Только в четырех из девяти случаев упоминаются категории ОПТ.
- Из этих четырех, в двух случаях (Тарапото и Лепатирикуе) отсутствуют критерии отнесения ОПТ к разным категориям.
- В третьем случае (Монреальская инициатива) используются слишком упрощенные определения категорий, использование которых может привести к ошибочной классификации охраняемых территорий.
- Монреальская инициатива также ссылаются на возможность использования «иных классификаций» ОПТ, что создает дополнительную путаницу.
- В одном случае (ИТТО) предлагается комбинирование категорий, которое может привести к ошибочному толкованию допустимых форм природопользования на разных ОПТ (так, в территории, «на которых охрана комбинируется с устойчивым использованием ресурсов», включаются все ОПТ категорий III–VI, тогда как «управление» в понимании «коммерческое лесопользование» абсолютно недопустимо на ОПТ III и IV категорий).
- Кроме того, новая классификация для охраняемых лесных территорий, разработанная в рамках программы МСРФЕ, в случае применения вызовет дополнительную путаницу (эта тема в деталях обсуждается в главе 2.9).

Стандарты отчетности существенно различаются во всех выше перечисленных инициативах. Это также приводит к тому, что получаемые данные по ОПТ трактуются и анализируются по-разному. В отчетности для МСРФЕ некоторые правительства (к примеру, Финляндия [102] и Франция [103]) даже опубликовали детальные отчеты о состоянии своих лесов на английском языке, но опять же, если Финляндия использовала для анализа систему категорий ОПТ МСОП, то Франция – нет.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Хотя региональные офисы МСОП активно вовлечены в работу по осуществлению описанных инициатив, система категорий МСОП не включена в большинство критериев и индикаторов либо включена в них лишь частично. Это создает ряд серьезных проблем, таких как:

- Путаница с отнесением лесов разной степени охраны к ОПТ в региональных инициативах.
- Риск ошибочного использования категорий ОПТ из-за неправильного понимания критериев их присуждения.
- Данные о лесных ОПТ разных стран практически невозможно сравнивать между собой.

Заключение

Обнаружено явное непонимание сущности категориях ОПТ и возможностей их использования для лесных территорий как региональными инициативами, так и Лесной программой МСОП.

Рекомендации для МСОП

Хотя некоторые региональные инициативы уже достаточно хорошо проработаны и внедрены, другие еще находятся в стадии создания. Поэтому возможности для повышения качества индикаторов посредством лучшего учета категорий ОПТ еще существуют. Разработка дополнительных рекомендаций по применению классификации МСОП могла бы существенно повысить достоверность получаемых данных и улучшить понимание системы ОПТ среди представителей лесной отрасли.

Соответственно, предлагается следующее:

- Чтобы МСОП разработал специальные рекомендации по использованию системы категорий для выработки региональных критериев и индикаторов устойчивости лесопользования.
- Чтобы региональные офисы МСОП взаимодействовали с описываемыми инициативами и программами для обеспечения более всестороннего и точного применения категорий.

Глава 2.11. Сертификация управления лесами и ее связь с охраняемыми природными территориями и их категориями

Резюме

Лесная сертификация сегодня активно развивается. Она осуществляется несколькими конкурирующими между собой программами и организациями. В зоне влияния Европейской экономической комиссии ООН к лету 2002 года по одной из пяти основных программ было сертифицировано более 100 млн. га лесов. Сертификация связана с системой ОПТ следующим образом:

- Одно из требований сертификации – выведение части лесов из оборота для целей охраны.
- Сертифицированные леса существуют и в пределах ОПТ, особенно на охраняемых территориях категории V.

На сегодняшний день ни одна из программ сертификации не упоминает категории МСОП, не предоставляет информацию о типах охраняемых территорий или о возможности сертификации лесов в пределах ОПТ. Это приводит к возникновению ряда сложностей и проблем.

Мы рекомендуем Всемирной комиссии по охраняемым территориям разработать дополнительные рекомендации по использованию категорий ОПТ в процессах сертификации. В новом руководстве следует осветить следующие вопросы: общие рекомендации по учету ОПТ во всех программах сертификации; методические указания по соответствию лесов, выделенных при сертификации, категориям МСОП; руководство по сертификации лесов внутри ОПТ для Лесного попечительского совета (FSC). Ежегодные генеральные ассамблеи FSC будут хорошей площадкой по обсуждению этой последней темы.

Постановка проблемы

Получение сертификатов соответствия стандартам в области управления лесами за последнее десятилетие стало важной задачей для лесхозов, лесозаготовительных компаний и лесоторговцев. Под «сертификацией» в данном случае понимается проведение независимой оценки состояния лесов и соответствия используемых методов управления ими согласованному набору принципов и критериев, главным образом, экологических и социальных. Конкретные методы и критерии сертификации стали предметом интенсивных дебатов, в результате которых появилось несколько конкурирующих программ по сертификации, различных по форме, строгости и применяемым стандартам.

Первой современной системой сертификации, разработанной специально для лесного сектора, была программа Лесного попечительского совета (FSC), существующая с 1993 года. Сегодня сам Совет не занимается непосредственной сертификацией лесной продукции, а лишь проводит оценку, мониторинг и выдает лицензии независимым сертифицирующим организациям, которые, в свою очередь, проводят инспекции конкретных лесных хозяйств. В ряде стран созданы национальные рабочие группы FSC, которые интерпретируют принципы и критерии Совета применительно к местным типам лесов и условиям, тем самым помогая создавать национальные стандарты сертификации.

В странах, где стандарты FSC по разным причинам не были приняты, были созданы альтернативные программы и системы сертификации. Наиболее известными среди них являются Пан-европейская система сертификации лесов (PEFC), Инициатива устойчивого лесопользования (SFI), Система сертификации американских лесных плантаций (ATFS), Ассоциация канадских стандартов (CSA). Альтернативные программы сертификации активно создавались и в Азии. Эффективность той или иной системы сертификации является предметом интенсивных дебатов: некоторые стандарты требуют лишь «косметических» изменений в существующей практике ведения лесного хозяйства. Система критериев FSC получила наибольшее признание среди экологических и социальных организаций, но и оно не повсеместно; к примеру, британский Фонд экваториальных лесов очень активно критикует эту программу. Североамериканская инициатива устойчивого лесопользования также имеет представителей ряда ведущих

природоохранных организаций в своем попечительском совете. Один из ключевых недостатков всех существующих программ состоит в том, что они рассматривают лишь конкретные лесные участки, не принимая во внимание их воздействие на окружающие территории.

Площадь лесов, уже прошедших сертификацию, растет экспоненциально. Исследования показывают, что, по данным на лето 2002 года, леса, получившие сертификаты в Европе (зоне действия Европейской экономической комиссии ООН), суммарно занимали площадь в 118, 4 млн. га [104].

Сертификация связана к системой ОПТ по двум основным направлениям:

- **Создание новых ОПТ.** Некоторые системы сертификации (например, некоторые из тех, которые работают под эгидой FSC, к примеру, Ассоциация «Лесная марка») включают в свои стандарты требование по выведению части лесов из оборота для целей охраны, т.е., по сути, создание новых ОПТ. Ряд национальных систем сертификации, к примеру, шведская система, предъявляют аналогичные требования [105]. В обоих упомянутых случаях компании-лесозаготовители обязаны выделять 5% своих лесов под создание ОПТ. Однако ни одна из изученных нами систем сертификации не дает рекомендации о том, какие именно ОПТ следует создавать и каким категориям МСОП они должны соответствовать. Обычно предполагается, что это будут ОПТ категорий I–IV, но это нигде не прописано и потому не является обязательным.
- **Управление лесами в пределах ОПТ.** Некоторые ОПТ, в первую очередь категорий V и VI, могут иметь на своей территории леса, в которых осуществляется ограниченное лесопользование, часть этих лесов уже сертифицирована. Примеры включают плантации, управляемые Государственной лесной службой Великобритании, выделенные в границах нескольких национальных парков Англии и Уэльса (категория V) ; сертифицированные лесопосадки на участке Всемирного природного наследия «Великая Св. Лучия» в ЮАР (категория II). Предполагается, что в будущем таких территорий станет больше.

Неурегулированные отношения между программами лесной сертификации и природоохранными инициативами нередко вызывают путаницу в отношении конкретных территорий. Так, в конце 1990-х годов, разные природоохранные организации выступали одновременно за охрану и за сертификацию одного и того же участка Беловежской пуши в Польше, примыкающего к известному национальному парку.

Анализ основных программ по сертификации

Исследования показывают, что в современных программах по сертификации практически не уделяется внимания категориям ОПТ. Результаты анализа кратко представлены ниже в таблице.

Программа сертификации	Учет категорий ОПТ
Система сертификации американских лесных плантаций (ATFS)	Стандарты учитывают деятельность компаний по охране природы очень общо, не упоминая ни об ОПТ, ни об их категориях: «Индикатор: для получения сертификата компания должна уделять внимание сохранению некоторых участков на своей территории в естественном состоянии»
Ассоциация канадских стандартов(CSA)	Ссылки на систему категорий МСОП не найдены
Лесной попечительский совет (FSC)	Нет ссылок на категории МСОП, хотя требования охраны части лесов в границах своей территории включены в несколько стандартов FSC. Не дается также инструкций по поводу сертификации лесов внутри ОПТ. Оба этих вопроса уже обсуждались в переговорах с Советом

Программа сертификации	Учет категорий ОПТ
Пан-европейская система сертификации лесов (PEFC)	Система использует стандарты, именуемые Пан-европейскими критериями устойчивого управления лесами. В них упоминаются «лесные территории строгой охраны», но нет ссылок на категории МСОП
Инициатива устойчивого лесопользования (SFI)	Упоминаются «специальные охраняемые территории, созданные для сохранения лесов и земель особой ценности... методами, не оказывающими негативного воздействия на их уникальные качества», указывается, что они должны отбираться на основе их биологической и культурной значимости, но нет ссылки на категории МСОП. Отсутствуют инструкции по управлению лесами на ОПТ категорий V и VI

Выводы о применении системы категорий МСОП

Сертификация лесов является наивысшим достижением в области политики повышения устойчивости управления лесами и лесонасаждениями. Определенные требования к охране, сформулированные в стандартах сертификации, помогают наладить сотрудничество между лесопользователями и природоохранниками. Отсутствие методических руководств как по организации охраны выделенных в ходе сертификации лесов, так и по сертификации лесов в границах ОПТ, представляется существенным упущением, которое необходимо исправить в самое ближайшее время. В противном случае, снижается ценность сертификации с точки зрения сохранения биоразнообразия.

Рекомендации для МСОП

Отсутствие конкретных ссылок на ОПТ в системах сертификации связаны, скорее, с недостатком времени и опыта, чем с нежеланием раскрывать эту тему. Лесной попечительский совет приветствует создание четких рекомендаций по этому вопросу Всемирной комиссией по охраняемым территориям.

В связи с этим рекомендуется следующее:

– Разработать общие рекомендации по ОПТ для программ по сертификации – возможно в виде простой брошюры, объясняющей задачи ОПТ, их категории и возможности их применения при управлении лесами (этому будет способствовать также публикация дополнительного руководства по лесным ОПТ, которое обсуждалось в главе 2.9).

– Подготовить детальную инструкции для Лесного попечительского совета (FSC) по следующим вопросам:

- Типы ОПТ, рекомендуемые к созданию на участках, выделенных для охраны, на основании стандартов FSC или иных национальных нормативов.
- Факторы, определяющие возможности сертификации управляемых лесов в границах ОПТ разных категорий.

Ежегодные ассамблеи FSC могут использоваться для обсуждения этих вопросов, что, напомним, поможет в их скорейшей реализации.

Глава 2.12. Использование категорий для обеспечения потребностей и соблюдения прав коренных народов, проживающих на охраняемых природных территориях

Резюме

Многие существующие или планируемые к созданию ОПТ расположены на территориях проживания коренных народов. Однако традиционный подход к управлению охраняемыми территориями основывается на выводе поселений из границ ОПТ. Эта политика так называемой «колониальной охраны природы» (в наших странах она имеет название «абсолютной заповедности», *прим. редактора*) на протяжении многих лет вызывает дискуссии о том, могут ли задачи сохранения биоразнообразия и соблюдения прав коренных народов сосуществовать на ОПТ. В настоящее время стороны дискуссии склоняются все меньше в сторону вывода поселений из границ ОПТ и все больше в сторону поиска решения для одновременного соблюдения, как прав коренных народов, так и сохранения биоразнообразия.

В Руководстве по управлению системой категорий ОПТ МСОП 1994 года признается, что коренные народы могут владеть и управлять ОПТ. Более поздние указания МСОП также отмечают важность участия коренных народов в охране природы и признают их права на землю.

Несмотря на этот шаг вперед, еще больше предстоит сделать, в частности, гарантировать принятие этих положений в национальном законодательстве и популяризовать успешный мировой опыт одновременного соблюдения прав коренных народов и сохранения биоразнообразия. Ключевым вопросом, рассматриваемым в данной книге, является связь между этой необходимостью и управлением системой категорий ОПТ.

Постановка проблемы

На многих ОПТ в мире проживают коренные народы (См. определение ниже). Коренные народы, которые владеют землей и традиционно ей управляют на протяжении долгого времени, уже долго добиваются признания своих прав, обязанностей и возможностей для полноценного участия в управлении природными и культурными ресурсами своих территорий.

Конвенция о коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах №169 Международной организации труда: определение коренных и ведущих племенной образ жизни народов

Настоящая Конвенция применяется:

- а) к народам, ведущим племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и развитие которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;
- б) к народам в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, во времена ее завоевания или колонизации или устранения существующих государственных границ, и которые, независимо от своего правового статуса, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Сознание своей принадлежности к коренным или ведущим племенной образ жизни народам рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, к которым применяются положения настоящей Конвенции (Статья 1).

На протяжении многих десятилетий обращение коренных народов не было услышано, особенно в отношении создания и управления таких ОПТ, модели управления которых включали вывод поселений коренных народов из границ ОПТ, часто с применением к ним силы. При этом абсолютно не учитывался тот факт, что традиционные системы сохранения природных ресурсов, такие как сохранение священных мест и устойчивое использование ресурсов, существуют уже на протяжении столетий и имеют впечатляющий опыт охраны природы.

Многие из проблем, с которыми сталкиваются сегодня ОПТ, возникли или обострились из-за того, что местное население выступило против сохранения природы. Лишение традиционных прав может уменьшить интерес коренных народов к долгосрочному управлению территориями. Создание охраняемой природной территории может привести к росту негативного воздействия на те природные ценности, для сохранения которых она создавалась, из-за того, что местные сообщества чувствуют себя лишенными гражданских прав и прекращают рациональное использование ресурсов. Так, после того как общественные леса деревни Юху были включены в состав национального резервата «Юлонгксюшань» на северо-западе провинции Юннань в Китае, недовольные арендаторы начали вести активные рубки лесов, которые они до этого использовали рационально [106]. Строительство ограждения вокруг ОПТ редко помогает найти долгосрочное решение конфликта с недовольными местными сообществами независимо от того, оправданы эти меры с этической стороны или нет. Безусловно, существуют примеры ОПТ, которые поддерживаются коренными народами (См. рассказ об охраняемых территориях коренных народов Австралии в главе 2.13), но эти отношения скорее являются столкновением, а не общностью интересов.

Примеры коренных народов, пострадавших в результате природоохранных мер, вызывают критику правозащитных групп до такой степени, что сейчас они противопоставляют свои цели целям крупных природоохранных организаций [107]. В 1996 году анонимный участник движения, борющегося за права коренных народов Survival International, высказал откровенную критику в адрес Всемирного фонда дикой природы: *«В последнее время для экологов стало модным говорить об “учете интересов” местных жителей и признании “роли” коренных народов “в управлении ОПТ”. Эти слова хорошо звучат на бумаге, но они не могут стать равноценной заменой правам на землю и самоопределению. На практике природоохранное движение приводит коренные народы под власть государства или корпораций. Это нарушает их права и в большинстве случаев препятствует решению природоохранных задач»* [108].

По словам Гонсало Овьедо, старшего советника по социальной политике МСОП, коренные народы требуют при создании ОПТ:

- не лишать их прав на землю и природные ресурсы;
- защищать их сообщества, земли и ресурсы от внешних угроз;
- признать и поддержать их право на самоопределение, которое включает понятия территориального контроля и укрепления традиционной власти и учреждений;
- признать и поддержать их право на самостоятельное развитие;
- создавать ОПТ на основании их предварительного добровольного согласия;
- объединить традиционные способы сохранения природы и модели природопользования и усилить роль местных управляющих учреждений;
- предоставить им ощутимые выгоды.

Подходы к решению проблем

Очевидно, что обозначенные проблемы выходят далеко за рамки определения категорий ОПТ. Однако категории и рекомендации МСОП, особенно если они позже будут отражены в национальном законодательстве, могут играть важную роль в определении режима природопользования на охраняемой территории, и гарантируют более справедливое обращение с коренными народами, проживающими на ОПТ.

• Категории ОПТ по классификации МСОП

При разделении вопросов собственности на землю и ресурсов и требований и целей управления, в версии категорий МСОП 1994 года принимается во внимание ряд моделей ОПТ, выделенных в соответствии с разным уровнем вмешательства человека в природные процессы. Такой подход гарантирует как уважение прав коренных и других традиционно проживающих на территории народов, так и выполнение природоохранных задач. Более того, признание земель, находящихся в частной собственности (у местных сообществ, частных лиц, корпораций) в системе категорий, дает возможность включить в систему понятие Охраняемых территорий местного сообщества [109].

В систему категорий 1994 года была также включена новая категория VI, которая стала результатом требований экспертов, преимущественно из развивающихся стран. На IV Всемирном Конгрессе по национальным паркам и охраняемым территориям они выдвинули предложение о создании новой категории, которая смогла бы охарактеризовать преимущественно природные территории, которые управляются для целей сохранения биоразнообразия таким образом, чтобы обеспечить устойчивое жизнеобеспечение в основном для местного сообщества.

Хотя все категории ОПТ по МСОП (за исключением Ia) допускают присутствие на них человека, система предполагает определенный градиент вмешательства человека в природные процессы, который варьируется от нулевого значения в случае некоторых территорий категории I до достаточно высокого уровня на территориях категории V (см. главу 2.1).

В разделе ниже приводятся формулировки из Рекомендаций 1994 года, которые касаются деятельности человека на ОПТ. В нем также описаны способы определения категорий для территорий, на которых проживают коренные народы, с учетом уровня воздействия на них человека и первоначальных управленческих целей. Для каждой категории приводятся цитаты из разделов, которые могут иметь отношение к коренным народам, за которыми следует комментарий [110].

• Категория Ia – Строгий природный резерват

Рекомендации для определения: «территория должна быть преимущественно свободной от прямого влияния человека и иметь возможность сохранения такого состояния».

• Категория Ib – Территория дикой природы

Определение: «обширная территория,....где отсутствуют постоянные или значительные поселения»

Определение **категории Ib** совершенно определенно подразумевает природные территории, где проживают коренные народы. В нем утверждается, что одной из целей управления такими территориями является *«создание возможности проживания коренных сообществ с низкой плотностью населения и с учетом рационального использования доступных ресурсов для сохранения их образа жизни»*. Следовательно, эта категория применима для ОПТ, включающих обширные малонарушенные экосистемы, где проживают коренные народы, которые заинтересованы в сохранении низкого уровня своего воздействия на природу и не предполагают никакого значительного антропогенного преобразования экосистемы [111]. Однако, как упоминается в главе 2.13 об охраняемых территориях коренных народов Австралии, термин «дикая природа» не влияет на восприятие реальности местными жителями, поскольку по их опыту существует очень мало территорий, где нет людей, и ландшафтов, не имеющих культурного значения [112].

Случаи, когда рекомендуется использование этой категории, похожи на те, когда рекомендуется категория II (Национальный парк), но с меньшей степенью воздействия человека. Для этих территорий характерны следующие особенности:

- Коренные народы населяют обширные территории, но с низкой плотностью населения, не ведут активной хозяйственной деятельности, ограничиваясь обеспечением собственных потребностей за счет охоты и собирательства.
- На территории нет постоянных поселений, и земли не используются для сельского хозяйства или других видов природопользования, вызывающих сильное преобразование территории.
- Сообщества, проживающие на этих территориях, заинтересованы в поддержании традиционного использования ресурсов, и на территории не наблюдается явных или возможных в ближайшем времени изменений в сторону интенсивного земледелия, строительства поселений и коммерческого использования ресурсов.
- Возможности для проведения исследований и развития туризма могут быть одобрены как с позиции экологической интеграции, так и с позиции интересов местных сообществ и культурной интеграции.

• Категория II – Национальный парк

Определение: «Природная территория или акватория, предназначенная... не допустить использование ресурсов или проживание населения, которые неблагоприятно скажутся на целях создания ОПТ».

Хотя во многих случаях практическое применение этой категории на землях или рядом с землями, населенными коренными народами, вызывало проблемы, определение категории II явно решает вопросы, связанные с коренными народами. В качестве отдельной управленческой цели в него включена следующая фраза: *«принять в расчет потребности коренных народов, включая использование ресурсов для жизнеобеспечения, до той степени, в которой оно не окажет неблагоприятного влияния на другие управленческие цели»*. В вопросе распределения ответственности между организациями в Рекомендациях определена возможность передачи прав собственности и управления в организации, созданные коренными народами [113].

Обзорное исследование 82 ОПТ, которые частично перекрывают земли коренных народов, показало, что большинство рассматриваемых территорий относится к ОПТ категории II [114]. Это, вероятно, связано с тем, что необходимое условие для национальных парков – иметь *«территорию, которая должна быть достаточно обширной, чтобы вместить одну или несколько полноценных экосистем, которые существенно не преобразовываются вследствие текущей деятельности человека (проживание и использование ресурсов)»* [115], привело к попаданию в эту категорию территорий, на которых на протяжении долгого времени проживали народы, практикующие традиционное малоинтенсивное природопользование. Таким образом, ОПТ категории II наиболее применимы для обеспечения интересов коренных народов в тех случаях, когда:

- Коренные народы населяют обширные территории с низкой плотностью населения, не ведут активную деятельность, ограничиваясь лишь обеспечением собственных потребностей за счет охоты и собирательства, или традиционного кочевнического скотоводства с ограниченным воздействием на экосистемы и дикую природу.
- На территории нет постоянных поселений, и земли не используются для сельского хозяйства или других видов природопользования, вызывающих сильное преобразование территории.
- Сообщества, проживающие на этих территориях, заинтересованы в поддержании традиционного использования ресурсов, и на территории не наблюдается явных или возможных в ближайшем времени изменений в сторону интенсивного земледелия, строительства поселений и коммерческого использования ресурсов.

– Возможности для проведения исследований и развития туризма могут быть одобрены как с позиции экологической интеграции, так и с позиции интересов местных сообществ и культурной интеграции.

• Категория III – Памятник природы

Управленческие цели: «Исключить и после этого предотвратить использование ресурсов или владение территорией, несовместимое с целями, ради которых создавалась территория».

Категория III очень часто применяется в отношении территорий, на которых коренные народы ввели определенные ограничения доступа и правила управления в силу религиозных или культурных причин. Многие священные места, которые имеют особые природные характеристики большой значимости, но которые не отвечают критериям Строгого природного резервата, могут быть включены в эту категорию. Принимая это во внимание, в Рекомендациях перечисляются среди прочих *«природные территории, которые имеют значение как наследие для коренных народов»*. *Целью управления этой категорией является: «обеспечение местных жителей такими преимуществами, которые согласуются с другими управленческими целями»* [116].

Примерами ОПТ категории III могут быть территории, на которых находятся археологические объекты, места совершения ритуальных обрядов и иные объекты культурного значения (как, например, леса «обезьяньего дерева» чилийской араукарии *Araucaria araucana* в горах Чили, священные для народности Пехуэно, подгруппы народа Мапуче). Эта категория применима и для территорий меньшего размера по сравнению с предыдущими категориями, и на ней допускается более сильное воздействие человека при условии, что на отдельные объекты, ради которых создавалась ОПТ, не будет оказываться влияние. Для этой категории также не требуется активное управление.

• Категория IV – Территории сохранения отдельных видов/местообитаний (в РФ аналогична Заказнику. Прим. переводчика)

Цели управления: «Исключить и после этого предотвратить добычу ресурсов или иное использование, не соответствующее целям, ради которых создавалась территория, и предоставить всем постоянным жителям такие преимущества, которые согласуются с другими целями управления ОПТ».

Согласно категории IV необходимо, чтобы *«активные действия по управлению территорией не нарушали местообитания и/или соответствовали требованиям по сохранению отдельных видов»*. *Цели управления должны включать «предоставление всем постоянным жителям таких выгод, которые согласуются с другими целями управления ОПТ»*.

Применимо к землям коренных народов, эта категория может соответствовать территории с традиционными видами природопользования или территории, охраняемой обычным правом в качестве мест размножения и выведения потомства животными (например, околотовные территории, коралловые рифы и леса) [117]. Территории, охраняемые в рамках этой категории, могут быть небольшими по площади, их размер должен определяться в соответствии с требованиями управления применительно к конкретным охраняемым видам или местообитаниям. В части допустимого воздействия человека, местные сообщества на таких территориях имеют более широкий круг возможностей, поскольку сохранение видов и местообитаний в любом случае требует активного вмешательства, как, например, в случае восстановления лесов или управления водными объектами.

• Категория V – Охраняемый ландшафт/морская акватория

Определение: «Участок суши, который может также включать побережье и/или море, где взаимодействие между человеком и природой с течением времени способствовало формированию территории с особыми характеристиками, включающими значимые эстетические, экологические и/или культурные ценности, часто с высоким уровнем биологического разнообразия. Сохранение этого традиционного взаимодействия природных и антропогенных факторов жизненно важно для сохранения, поддержания и развития таких территорий».

Категория Охраняемый ландшафт/акватория является многофункциональной категорией, которая может включать «мозаику» частных владений земли, включая земли частных и коллективных собственников, и оставляет возможность для признания прав коренных народов на земли, территорию, водные источники, прибрежные зоны и другие ресурсы. В определении МСОП отмечается, что «*сохранение такого традиционного взаимодействия является жизненно важным для сохранения, поддержания и развития таких территорий*». Подобным образом к этой категории могут быть допустимы различные режимы управления, включая применение нормативных актов обычного права, регулирующих управление ресурсами. Выделение территории по категории V основывается на существующих организационных структурах, и поэтому создает возможность для разработки совместных договоров и других гибких соглашений по управлению природными и культурными ресурсами. И, наконец, она имеет особые цели, относящиеся к сохранению культурного наследия и содействию повышению уровня жизни местных сообществ за счет обеспечения их экологической продукцией и услугами [118].

Это особое значение взаимодействия человека и природы на протяжении долгого периода времени делает категорию V наиболее подходящей для территорий, населенных коренными народами. Однако до настоящего времени большая часть ОПТ категории V расположена в Европе [119]. Несмотря на это, категория V могла бы хорошо «работать» на некоторых землях коренных народов, так как она поддерживает децентрализацию, восстанавливает местное самоуправление и соответствует традиционному природопользованию и нормам обычного права. Эта категория может применяться, например, для охраны земель коренных народов, на которых расположены живописные пейзажи (где в связи с этим туризм, отдых и образование могли бы стать важными целями для общественного использования), а также территорий с особыми природными характеристиками (например, горами, побережьем, островами) и культурными объектами (например, памятниками древних цивилизаций).

Значение ОПТ категории V для местного населения, включая коренные народы, особо отмечено в недавно изданном ВКОТ Руководстве «Лучшие практики на ОПТ», в котором указано, что для ОПТ категории V необходимо:

- Рассматривать понятие о местных жителях как «управляющих» на ОПТ категории V в качестве основы планирования управления.
- Учитывать участие частных собственников.
- Принять практику вовлечения местных жителей в процессы принятия решений и управления [120].

Одним из интересных примеров применения категории V на землях коренных народов является создание охраняемых территорий коренных народов в Австралии (см. следующую главу).

• Категория VI – Охраняемая территория с управляемыми ресурсами

Определение: «Территория, включающая преимущественно ненарушенные экосистемы, которая управляется таким образом, чтобы гарантировать долгосрочное сохранение и поддержание биоразнообразия и при этом обеспечить потребности местного сообщества в экологической продукции и услугах».

Категория VI призвана поддержать устойчивое использование природных ресурсов для удовлетворения нужд местных сообществ при условии гарантии долгосрочного сохранения и поддержания биоразнообразия. Как и категория V, эта категория основывается на понятии «территории многофункционального использования». Она также особо учитывает возможность управления территорией местными организациями, а также совместное управление местными сообществами и государственными учреждениями.

Согласно требованиям, изложенным в Рекомендациях, для соответствия категории VI земли коренных народов:

- Должны управляться таким образом, чтобы обеспечить долгосрочное сохранение и поддержание биоразнообразия.
- По крайней мере, две трети территории должны оставаться в естественном состоянии.

- Должны быть достаточно обширными, чтобы «абсорбировать» воздействие устойчивого использования ресурсов без ущерба для природных характеристик территории.
- Должны содержать преимущественно малонарушенные экосистемы, на которых управление на оставшейся территории не должно противопоставляться его первостепенным целям [121].

Краткое изложение предыдущих параграфов показывает, что все категории ОПТ, выделенные МСОП, могут соответствовать различным формам ОПТ, перекрывающихся землями, территориями и ресурсами коренных народов. Все вопросы, касающиеся частной собственности, прав на использование ресурсов, статутных прав, традиционных организаций и распределения доходов, либо подробно рассматриваются в Рекомендациях, либо представлены среди управленческих целей.

• **Дополнительные рекомендации**

Версия категорий МСОП 1994 года не была единственным инструментом, использованным для поддержки таких форм охраны природы, которые не подразумевают вывод поселений из границ ОПТ.

В 1996 году на Всемирном Конгрессе по охране природы МСОП было одобрено 7 резолюций, которые относятся к взаимодействию коренных народов и ОПТ. В одной из резолюций (1.35) содержалось обращение к ВКОТ с просьбой «установить более тесные связи с организациями коренных народов с целью обеспечения прав и интересов коренных народов при применении Категорий Управления Охраняемых территорий МСОП». Другая резолюция (1.53) призывала к «прозрачной политике в отношении ОПТ, создаваемых на землях и территориях коренных народов» [122]. В то же время ВВФ разрабатывал новую стратегию в отношении коренных народов и охраны природы [123]. Так как в процессе работы ВВФ и МСОП оказалось, что многие разрабатываемые вопросы были одинаковыми, эти две организации приняли решение о совместной работе над общей позицией, отразившейся в разработанных ими «Принципах взаимодействия коренных народов и ОПТ» (См. ниже).

В 2000 году МСОП опубликовал результаты этой работы. Они выражались в формулировании ряда принципов, которые представлены ниже, и рекомендациях, которые могли бы пояснить способы их применения. В принципах уделялось особое внимание совместному управлению ОПТ, соглашениям между коренными народами и природоохранными учреждениями, участию коренных народов в управлении ОПТ и признанию прав коренных народов на «устойчивое, традиционное» использование их земель и территорий [124].

Принципы взаимодействия коренных народов и ОПТ

Ключевые принципы, сформулированные в документе ВВФ и МСОП/ВКОТ:

Принцип 1

Коренные народы вносят важный вклад в поддержание самых хрупких экосистем на Земле за счет практики устойчивого традиционного и мудрого использования ресурсов, основанного на культуре уважения к природе. Поэтому между целями ОПТ и существованием внутри ОПТ и вокруг нее коренных и иных, традиционно проживающих на данной территории народов, практикующих устойчивое использование ресурсов, не должно возникать противоречий; они должны восприниматься как полноправные и равные партнеры в разработке и применении стратегий охраны природы, которые оказывают воздействие на их земли, территории, водные ресурсы, прибрежные моря и иные ресурсы, в частности, в процессе создания и управления ОПТ.

Принцип 2

Полное уважение прав коренных народов на их земли, территории, водные объекты, прибрежные моря и другие ресурсы должно стать основой соглашений, заключаемых между природоохранными организациями, включая Агентства по управлению ОПТ, и коренными народами для создания и управления ОПТ, оказывающих влияние на их земли, территории, водные объекты, прибрежные моря и другие ресурсы. Одновременно такие соглашения должны быть основаны на признании коренными народами своей ответственности за сохранение биоразнообразия и природных ресурсов, находящихся на ОПТ.

Принцип 3

Принципы децентрализации, демократизации, участия, прозрачности и ответственности должны приниматься во внимание во всех случаях, имеющих отношение к обоюдным интересам ОПТ и коренных народов.

Принцип 4

Коренные народы должны иметь возможность использовать в полной мере и на равных основаниях те преимущества, которые обеспечиваются за счет ОПТ, с соблюдением прав иных заинтересованных сторон.

Принцип 5

Права коренных народов в контексте ОПТ часто являются вопросом международной ответственности, так как многие земли, территории, водные объекты, прибрежные моря и иные ресурсы, которыми они владеют, населяют или иным способом используют, а также многие экосистемы, нуждающиеся в охране, часто являются трансграничными территориями.

Выводы о применении системы категорий МСОП

Категории управления ОПТ, разработанные МСОП, и Рекомендации по их применению прошли долгий путь в попытке разъяснить некоторые основные вопросы, которые вызывают противоречия между теми, кто пытается сохранить ценные ландшафты и морские акватории и теми, кто живет на них или использует их для своего жизнеобеспечения. Однако потребность в продолжении этой работы все еще существует.

Ключевым здесь является вопрос о том, как интерпретируются и используются категории и рекомендации. В конечном счете, то, как интерпретировать и определять категории ОПТ и выбирать цели управления в отношении вопросов собственности и установленных законом прав должно решаться на национальном уровне. Если в какой-либо стране будет принято решение об ограничении прав на владение и управление ОПТ в пользу конкретных организаций или учреждений, не включающих коренные народы, то это прерогатива государства.

Одной из рекомендаций Проекта Лесных людей (FPP) всем, кто участвует в создании и управлении ОПТ, было предложение двигаться вместе в одном направлении. FPP выполнил ряд проектов в Латинской Америке, Азии и Африке в рамках программы «Коренные народы и ОПТ: от теории к практике». Одной из рекомендаций семинара, проведенного в Руанде, был призыв *«содействовать более широкому использованию Категорий V и VI...[и] популяризовать эти проекты и придать им более высокий, чем сейчас, статус»* [125].

Общие рекомендации

Маркус Колчестер (Marcus Colchester) из FPP задал вопрос: *«должны ли земли коренных народов рассматриваться как ОПТ или нет»* [126]. Подняв этот вопрос, он выразил обеспокоенность тем, что часто потребности коренных народов рассматриваются в противоречии с природоохранными целями. Категории ОПТ по МСОП 1994 года отражают растущее признание интересов коренных народов и представляют конкретные возможности для развития новых

форм партнерства в области управления ОПТ и создания охраняемых территорий коренных народов на основе различных моделей. Если ОПТ во всем мире будут соответствовать требованиям этих Рекомендаций, то на вопрос Маркуса Колчестера можно будет ответить положительно, конечно, при условии управления этими территориями таким образом, чтобы они соответствовали и определению ОПТ.

Рекомендации для МСОП

Хотя МСОП пропагандирует использование подходов, которые могли бы помочь в признании и защите прав коренных народов на землях ОПТ, все еще существует необходимость продемонстрировать эти принципы на практике и распространять положительный опыт как можно шире с целью его популяризации.

Чтобы добиться этого, МСОП необходимо:

- Быть осведомленным обо всех случаях разработки или пересмотра национального законодательства или стратегий в области ОПТ и лоббировать применение системы категорий 1994 года (см. главу 2.2).
- Демонстрировать и распространять опыт ОПТ разных категорий, которые успешно объединили интересы коренных народов с интересами охраны природы.
- Разработать рекомендации по управлению ОПТ категории VI в дополнение к тем, которые уже разработаны для категории V.

Глава 2.13. Роль системы категорий в развитии самопровозглашенных охраняемых территорий коренных народов в Австралии

Резюме

Репрезентативность ОПТ и роль коренных народов в сохранении природы стали предпосылкой развития в Австралии новой формы охраны природы — охраняемых территорий коренных народов (ОТКН). ОТКН позволяют коренным народам официально заявить о своем намерении управлять территорией, принадлежащей им на праве собственности, прежде всего, в целях сохранения природных и культурных ценностей в соответствии с системой категорий ОПТ, разработанной МСОП. В настоящее время около 17% общей площади континентальных ОПТ Австралии являются ОТКН. В этой главе рассматривается вопрос увеличения количества ОТКН, а также роль, которую играют категории МСОП в их развитии.

Постановка проблемы

Страна, известная нам под названием Австралия, была создана на основании юридического принципа “terra nullius” («ничья земля»), т.е. на момент колонизации земли считались никому не принадлежащими, не имеющими владельца. Такое допущение имело значительные последствия для коренных народов (аборигенов и островитян Торрессова пролива), проживающих на территории Австралии. Однако уже сейчас в законодательстве Австралии разрабатываются нормы, которые направлены на признание прав коренных жителей в вопросах владения землей, доступа на землю и управления ей.

Хотя ОПТ Австралии занимают почти 7,8% территории страны [127], они не охватывают все типы экосистем. Для того чтобы повысить репрезентативность системы ОПТ, Правительство Австралии в 1990-е годы приняло решение о создании комплексной системы ОПТ, охватывающей всю территорию страны. В связи с тем, что около 15% территории страны находится в собственности коренных народов, правительством рассматривалась возможность

вовлечения местных сообществ в процесс расширения системы ОПТ. Такое участие населения поддерживалось также и потому, что, несмотря на представительство владельцев земли в правлении некоторых национальных парков и других коллективных формах управления ОПТ, при создании национальных парков их интересы рассматривались не в первую очередь.

Результатом этой дискуссии стала разработка концепции Охраняемых территорий коренных народов (ОТКН). ОТКН создаются в случае, когда коренные народы, имеющие в собственности землю, официально и публично заявляют о своем намерении управлять землями, прежде всего в целях сохранения природных и культурных ценностей в соответствии с системой категорий, разработанной МСОП. Управление ОТКН осуществляется постоянно проживающими на этих территориях коренными народами при поддержке правительства, обеспечивающего финансирование, а также проведении тренингов и консультаций [128]. Такая поддержка оказывается с учетом потребностей населения и в соответствии с планами управления каждой территории.

Система ОТКН Австралии в настоящее время включает 28 уже созданных или находящихся на стадии разработки независимых от правительства и активно развивающихся парков и резерватов [129]. Сегодня около 17% площади континентальных ОПТ Австралии – это ОТКН. Следующей важной задачей является обеспечение гарантии долгосрочного финансирования правительством этих территорий в соответствии с долгосрочными обязательствами коренных народов по созданию ОПТ на своих землях.

Подходы к решению проблем

Создание ОТКН в Австралии привело к возникновению ряда важных вопросов в отношении системы категорий МСОП.

Возможность применения системы категорий к землям коренных народов была проанализирована Департаментом охраны окружающей среды Австралии в самом начале проекта по созданию ОТКН. Это исследование прежде всего было направлено на выявление тех отличительные признаков, по которым земли могут быть отнесены к той или иной категории, и то, как это будет согласовано с владением и управлением этой территорией коренными народами.

До последнего времени дискуссия о создании ОТКН касалась категорий V и VI, но последняя работа Департамента охраны окружающей среды Австралии по реализации пилотных проектов ОТКН показала, что самопровозглашение коренными народами своих земель в качестве ОПТ соответствует управленческим целям категорий МСОП [130]. Обсуждение этого вопроса с коренными народами показало, что применение концепции ОТКН возможно ко всем категориям ОПТ по МСОП, за исключением категории Ib (участок дикой природы) [131].

Когда вопрос о выделении ОТКН только встал, между интересами государственных структур и общественных организаций выявились значительные противоречия. Государственные органы, традиционно занимающиеся управлением ОПТ, рассматривали ОТКН как временную форму, не сравнимую с «истинными и правильными» ОПТ, управление которыми осуществляется на основании закона. В ответ на такое отношение, Департамент охраны окружающей среды Австралии распространил информацию о системе категорий МСОП среди коренных народов и попросил их подготовить свои предложения по управлению землей, которой они владеют. При этом существовали опасения по поводу неприятия этой стратегии как еще одной внешней схемы, не подходящей коренным народам. Однако эти опасения не оправдались. Как только люди осознали, что означают категории, они охотно их приняли, и в планах управления всех 16 ОТКН, которые в настоящий момент созданы, указана категория МСОП.

В ходе дискуссии стало ясно, что «классификация» земель по разным видам доступа и использования не является абсолютно новым подходом в управлении землями коренных народов. На этих землях существуют участки, доступ на которые разрешен только небольшому числу лиц, а также ресурсы, доступ к которым строго регулируется, например, сезонно или разрешен только лицам, имеющим определенный статус. Тем не менее, в связи с определением охраняемых природных территорий все же возникали некоторые вопросы, особенно в отношении категории Ib (участок дикой природы), включающей земли, не затронутые или

не преобразованные в результате деятельности человека. С точки зрения коренных народов таких территорий не существует, как не существует и местности, не обитаемой людьми или не имеющей культурной ценности — «нет такого места, которое бы не было отражено в песнях, танцах или рисунках людей, нет такого места, в котором традиционно обитающие народы не увидели бы следов Создателя [132]».

Коренные народы положительно восприняли идею применения признанной во всем мире системы категорий также и потому, что они осознали, что она способствовала укреплению их статуса управляющих законно созданными ОПТ и таким образом вовлекла их в решение актуальных международных проблем, чего они и пытались добиться в Австралии. С позиции других заинтересованных сторон, например правительства и НКО, система категорий по МСОП обеспечила концепции ОТКН более правильное и равноправное положение в рамках общепринятой системы ОПТ и поэтому критика в их сторону несколько уменьшилась. У правительства Австралийского Содружества, ответственного за создание и продвижение этой инициативы, появилась большая уверенность в том, что стоило вкладывать средства в ОТКН. Другие организации, которые также оказались затронутыми этой инициативой, также отмечают важность соответствия международной системе. В отчете, подготовленном Австралийской Ассоциацией горнодобывающих компаний, в частности говорится: «*Применяя международные стандарты и рекомендации в процессе создания ОТКН, Содружество укрепило свою позицию на международной арене [133]*».

Выводы о применении системы категорий МСОП

ОТКН в Австралии являются примером успешного опыта. И этот успех оказался возможным в том числе и благодаря использованию системы категорий ОПТ по МСОП. Оно обеспечило определенное международное признание тех ОПТ, земли которых принадлежат и управляются коренными народами, поскольку система категорий была принята коренными народами, а важная роль коренных народов была признана правительством, НКО и другими заинтересованными сторонами.

Общие рекомендации

Развитие ОТКН в Австралии наглядно демонстрирует, по крайней мере, на примере одной страны, имеющей огромную территорию, что система категорий ООПТ по МСОП 1994 года может быть специально адаптирована для традиционных способов землепользования. Международное признание системы категорий также является важным достижением.

Рекомендации для МСОП

МСОП необходимо сотрудничать с Департаментом охраны окружающей среды Австралии для более широкого распространения опыта ОТКН. Необходимо сконцентрировать внимание на имеющемся опыте использования системы категорий по МСОП как эффективного инструмента по созданию ОТКН. Приобретенный опыт в дальнейшем может быть адаптирован и использован на других территориях, где коренные народы хотели бы развивать природоохранные инициативы, но они либо лишены возможности участвовать в создании ООПТ, либо не полностью вовлечены в процесс управления территорией.

Многие специалисты и организации отмечают необходимость продолжения развития системы ОПТ, особенно в связи с тем, что возникает все больше угроз для богатств ОПТ. Одним из важных аргументов в поддержку ОТКН является то, что по сравнению с «традиционными» ООПТ они не требуют больших финансовых вложений (нет необходимости выкупать земли), а управление ими экономически эффективно в долгосрочной перспективе. С целью создания основы для продвижения этого опыта в Австралии и в мире необходимо произвести анализ экономических затрат и полученных преимуществ от создания ОТКН, в том числе в виде создания новых рабочих мест и развития туристического бизнеса.

Глава 2.14. Взаимосвязь вопросов управления и категорий МСОП

Резюме

Для всех категорий существующей системы МСОП не определены стороны, владеющие землей или ответственные за управление ОПТ. Хотя в рамках долгих и порой острых дискуссий о роли людей на ОПТ возникали предложения продолжить разработку системы категорий МСОП и определить тип управления ОПТ в качестве дополнительной характеристики отдельных ОПТ и систем ОПТ.

В этой главе рассматривается история этой дискуссии с момента, когда впервые появилось предложение ввести новую категорию ОПТ в систему МСОП и до последнего предложения добавить в Рекомендации таблицу типов управления.

Постановка проблемы

Модель ОПТ быстро совершенствуется, вместе с ней развиваются и новые подходы к содержанию ОПТ, для которого теперь характерна большая социальная восприимчивость, а также гибкость способов и форм интеграции в процесс местного развития. Эти процессы способствуют формированию более благоприятной политической среды, которая призвана содействовать сближению и налаживанию сотрудничества между руководством ОПТ и местными, коренными и иными традиционно проживающими на территории народами.

Главной проблемой, однако, является несоответствие национальных законов и политической обстановки в стране требованиям построения таких партнерств, что в некоторых случаях выражается в том числе и в невозможности следовать Рекомендациям, предложенным системой категорий по МСОП. На национальном уровне законодательное и политическое регулирование по вопросам собственности на ОПТ часто является устаревшим и неэффективным, особенно в развивающихся странах, где эти нормы иногда противоречат фундаментальным основам системы категорий. Например, категории, в которых заложены возможности для максимального учета требований коренных народов, такие как Категории V (охраняемые ландшафты/акватории) и VI (охраняемые территории устойчивого природопользования), часто недоиспользуются и неудачно толкуются. Часто в развивающихся странах поддерживается государственная собственность на земли ОПТ. Типичным является случай, когда по законодательству об ОПТ этих стран частная и коллективная собственность на землях ОПТ любых категорий запрещена, таким образом, земли, находящиеся в границах ОПТ, изымаются в целях создания, расширения или объединения территорий или их систем [134].

В основе Рекомендаций МСОП по системе категорий ОПТ лежат природоохранные задачи, а не вопросы собственности или управления. Однако система категорий, если при ее применении используются все предусмотренные категории, как это изначально предполагалось, может быть более эффективной в части выполнения природоохранных задач и достижения репрезентативности экосистем, если при этом также учитываются вопросы собственности и управления. Хотя в Рекомендациях МСОП не рассматриваются вопросы собственности или управления, но предлагается, что в системе ОПТ может применяться все многообразие таких вариантов (см. ниже).

Рекомендации МСОП по применению системы категорий ОПТ

Ниже приведены цитаты из Рекомендаций, имеющие отношение к вопросам управления и собственности:

• Ответственное управление

«Правительство имеет определенную ответственность, от которой оно не может отказаться, за существование и процветание национальной системы ОПТ... Однако на практике ответственность за управление ОПТ может ложиться на центральное, региональное или местное правительство, неправительственные организации, частный сектор или местные сообщества. Поэтому эти рекомендации достаточно гибки при определении формы управления для каждой категории ОПТ. Главным принципом является то, возможно ли при выбранной схеме управления ОПТ достичь поставленных целей».

• Собственность на землю

«Ключевым вопросом является то, насколько тип собственности подходит для выполнения поставленных целей управления территорией. Во многих странах различные государственные органы (на национальном или региональном уровне) или соответствующие неправительственные природоохранные организации, являющиеся собственниками земли, управляют территорией, и поэтому такая форма управления особенно предпочтительна для категорий I–III. Однако это не универсальная ситуация, и для ОПТ иных категорий чаще характерна частная собственность, которая иногда даже является преимущественной формой собственности на землю. Более того, опыт показывает, что независимо от формы собственности, успех управления зависит в первую очередь от поддержки со стороны местных сообществ. В таком случае руководство ОПТ должно иметь налаженную систему консультирования и эффективные механизмы взаимодействия с местным населением, в том числе стимулирующие, которые позволят гарантировать выполнение управленческих целей» [135].

Подходы к решению проблемы

Учитывая несоответствие между ожидаемыми результатами применения системы категорий и реальной ситуаций во многих странах, неудивительно, что все больше внимания уделяется тому, как система может способствовать разработке различных типов управления ОПТ, особенно тех, которые учитывают большее участие в нем местного населения (через управление, доступ к ресурсам и т.д.).

На начальном этапе обсуждение сводилось к возможности введения новой категории, специально выделяющей ОПТ местных сообществ. В июне 1995 года Международная рабочая группа по делам коренных народов (IWGIA) и другие организации коренных народов на конференции по коренным народам, охране природы и развитию распространили заявление, в котором отмечалось, что *«ни одна из существующих категорий ОПТ по МСОП не отражает адекватно принципы, указанные выше [уважение прав человека, признание духовных и философских особенностей образа жизни коренных народов, коллективные права на землю, право на самоопределение]. Поэтому для признания земель коренных народов, основанных на принципе самоопределения, должна быть создана новая категория»*[136]. В апреле 2000 года это предложение рассматривалось Группой TILCERA (см. далее), которая организовала в Интернете электронное обсуждение следующего вопроса: Нужно ли создавать новую отдельную категорию ОПТ местных сообществ, или участие местных сообществ должно стать общим подходом для всех существующих категорий...или необходимо объединить оба принципа?

TILCERA: Межкомиссионная группа МСОП по вопросам коренных и местных сообществ, равенства и ОПТ

В 2000 году по инициативе Всемирной Комиссии по охраняемым территориям (WCRA) и Комиссии по экологической, экономической и социальной политике (CEESP) была создана Межкомиссионная группа МСОП по вопросам коренных и местных сообществ, равенства и ОПТ (TILCERA). Группа продолжила деятельность Рабочей группы по вопросам местных сообществ и ОПТ, созданной в 1999 году для выполнения аналогичных целей.

TILCERA добивается признания прав коренных народов на участие в разработке и реализации природоохранной политики и деятельности, которая оказывает воздействие на их земли, водные источники и соответствующие природные и культурные ресурсы. TILCERA поддерживает охраняемые территории местных сообществ или способствует развитию взаимодействия в области управления между местными сообществами и другими заинтересованными сторонами, в том числе государственными учреждениями и органами власти.

Один из руководящих принципов TILCERA звучит следующим образом: *«коренные народы являются важными и полноправными партнерами в разработке и выполнении природоохранных стратегий, которые связаны с воздействием на их земли, водные источники и иные ресурсы, в частности в процессе создания и управления ОПТ. Этот принцип применим для всех категорий ОПТ (по МСОП), в которых представлены местные сообщества»,* и одним из отмеченных TILCERA вопросов, в отношении которого он применим, является следующий: *«Охраняемые территории, эффективно управляемые местными сообществами (включая территории уже существующих ОПТ), могут поддерживаться или продвигаться с огромной пользой для охраны природы; необходимо понимать и поощрять такой опыт как в существующей системе категорий ОПТ по МСОП, так и вне ее»* [137]. Для достижения этих целей рабочая программа TILCERA включает *«исследование вопросов, связанных с коренными народами, равенством и охраняемыми территориями, в отношении Системы категорий ОПТ по МСОП»* [138].

Участники дискуссии разделились на два лагеря: тех, кто поддерживает выделение новой категории (в основном ученые-социологи и местные специалисты по охране природы и развитию), и тех, кто настаивает на применении существующих категорий, и заявляют, что нет необходимости в создании новой отдельной категории (эксперты и специалисты, работающие в системе ОПТ). Несмотря на такие противоположные взгляды, участники рабочей группы в целом сошлись во мнении о необходимости признания и повышения роли местных сообществ в деятельности ОПТ, особенно со стороны правительства. Для правительств одним из важных шагов в этом направлении могло бы стать признание законности всех типов управления на ОПТ.

В последующих дискуссиях идея создания новой категории отошла на второй план, поскольку она касалась только одного типа управления, уступив место предложению ввести в систему категорий новую характеристику, отражающую тип управления ОПТ. Сима Бхат (Seema Bhatt), представитель TILCERA, так подвел итоги дискуссии: *«Более результативно было бы сконцентрироваться на рекомендациях по применению существующих категорий и рассмотреть возможность внесения в них изменений, чтобы поддержать идею участия местных сообществ в управлении природными ресурсами. Мы предлагаем разработать комплекс механизмов, которые смогли бы дополнить комплекс поставленных целей. Это помогло бы наладить более эффективную работу по вопросам, которые были подняты сторонниками идеи создания новой категории».*

Декларация Ля Компьенга по управлению ОПТ в Африке

Необходимость признания разных типов управления отмечалась на семинаре по управлению ОПТ в странах Африки к югу от Сахары, которая проводилась в г. Ля Компьенга в Буркина Фасо в марте 2003 года. Из всех рекомендаций, предложенных на семинаре, к системе категорий МСОП относятся следующие:

- Правительства должны официально признать охраняемые территории местных сообществ, а также права местных сообществ на рациональное управление и использование этих территорий. Помимо этого местные сообщества должны ясно понять, что на них возложены обязанности по организации рационального природопользования на этих территориях. Позже такие территории должны быть зарегистрированы в национальных списках ОПТ.
- Отмечаем недостаточную проработанность системы управления ОПТ во всем мире и рекомендуем МСОП через Всемирную Комиссию по ОПТ, взять на себя решение этой проблемы на международном уровне.

Таким образом, было выдвинуто предложение добавить в систему категорий ОПТ новую характеристику – «тип управления», которая бы описывала наиболее общие принципы управления (например, участие, равенство, эффективность метода или управления, прозрачность). В связи с этим был разработан проект классификации ОПТ по двум параметрам (см. таблицу ниже). Такой подход призван помочь в принятии и укреплении национальных систем ОПТ путем «признания» новых компонентов и осознания странами своего потенциала и гибкости. Пока этот подход еще находится на стадии проектирования, необходимо выяснить несколько принципиальных вопросов, например, в чем различие между «местным сообществом» и «местным правительством», поскольку в большинстве случаев интересы местных сообществ представляют местные правительства, и разница между терминами «управление сообществом» и «управление местным правительством» пока не ясна.

Преимущества от создания дополнительной характеристики в системе категорий ОПТ были описаны главой WCSA Кентоном Миллером (Kenton Miller) в журнале МСОП «Парки»: *«По своей сути, в существующих категориях охвачены все цели, для которых созданы ОПТ, но новая характеристика будет определять, кто раньше управлял территорией и на кого сейчас возложены властные полномочия и обязательства по управлению, в том числе характеризовать механизмы управления. Сейчас мы сталкиваемся с трудностью взаимоотношений между местными сообществами и центральным правительством. Признает ли на юридическом уровне второй участник действия первого? Я бы хотел поднять этот вопрос в рамках дискуссии на Всемирном Конгрессе национальных парков в Дурбане для того, чтобы внести поправки в существующую систему МСОП. После этого мы сможем учесть все предложенные изменения в виде части резолюции на рассмотрение следующего Всемирного конгресса по охране природы, поскольку существующая система МСОП имеет признание на международном уровне»* [139].

Выводы о применении системы категорий МСОП

В ходе дискуссии по поводу дальнейшего применения и даже возможного пересмотра системы категорий ОПТ по МСОП с целью поддержки разных типов управления в системе ОПТ было поднято два важных вопроса, связанных с целями и задачами системы ОПТ.

• Роль национальных и международных категорий

Очевидно, что существует путаница между международными категориями МСОП и категориями, принятыми в отдельных странах, в первую очередь в части понимания задач международной системы и применения категорий. Когда сторонники новой международной системы приводили свои аргументы, они представляли в качестве доказательств примеры, взятые из систем национального уровня. Из-за того, что в них не было эффективного признания

различных типов управления, особенно в отношении роли местных сообществ или коренных народов, они сделали вывод, что причиной является отсутствие международной категории. Поэтому в качестве решения проблемы они предложили создать новую категорию.

Модель классификации ОПТ по двум параметрам (категория и тип управления)

Категория ОПТ	Тип управления									
	А. Государственное управление			Б. Управление несколькими сторонами			В. Частное управление		Г. Совместное управление	
	Центральное и региональное правительство	Местные и муниципальные органы власти	Уполномоченные организации (например, НКО)	Общее управление	Совместное управление	НКО и фонды	Исследовательский институт и университет	Частные лица и корпорации	Коренные народы	Местное сообщество
I Строгий Природный резерват/участок дикой природы										
II Национальный парк										
III Памятник природы										
IV Охраняемые местобитания/отдельные виды										
V Охраняемый ландшафт/акватория										
VI Охраняемая территория устойчивого природопользования										

Однако такое предложение еще больше запутывает ситуацию. Отдельным ОПТ сначала присваивается национальная категория на основе имеющихся нормативных актов, после этого происходит планирование управления и только после этого получившей национальную категорию ОПТ и тем землям, которые входят в ее границы, может быть присвоена категория МСОП.

Принятие решений о создании ОПТ, вопросах собственности и управления на ней происходит на национальном уровне, поэтому осуществляется в соответствии с категориями национальной системы.

• Использование категорий МСОП в качестве инструмента влияния

Дополнительной причиной разработки новой категории, которая не упоминалась выше, но затрагивалась в процессе обсуждения рабочей группы, является использование системы категорий ОПТ по МСОП как инструмента влияния. Те, кто предлагают выделить новую категорию, приводят в качестве аргумента тот факт, что во многих, преимущественно развивающихся странах природоохранные инициативы местных сообществ не будут восприниматься серьезно до тех пор, пока они не получат правовой поддержки и признания правительства. Поэтому некоторые специалисты считают *«что местные сообщества должны иметь полномочия придавать территории статус ОПТ, но это может стать возможным только при поддержке правительства и признании им достижений сообщества. Возможно, новая категория в системе МСОП могла бы ускорить действия правительств в этом направлении. Правительства местных сообществ почти во всех (развивающихся) странах борются с интенсивным лоббированием со стороны корпораций в сфере использования природных ресурсов и теряют возможность контролировать территорию. Поэтому мы полагаем, что охраняемые территории местных сообществ должны иметь законный статус. Поскольку большинство стран применили систему категорий МСОП, законный статус может появиться только тогда, когда будет создана новая категория МСОП»* [140]. Такое обоснование вызывает принципиальный вопрос о целях системы категорий и демонстрирует новую роль системы в качестве механизма влияния, которая выходит далеко за рамки первоначальных целей — повышать осведомленность общественности о проблемах ОПТ, улучшать взаимодействие между специалистами по охране природы, стимулировать развитие национальных систем ОПТ, уменьшать существующие противоречия и применять международные стандарты в отчетности и сравнительном анализе данных [141].

Общие рекомендации

Дискуссия о местных сообществах и охране природы многогранна, в этой главе рассматривались только те вопросы, которые имеют отношение к категориям МСОП и типам управления. Несмотря на это, в этой главе показано, что все еще существует неправильное понимание целей системы категорий ООПТ по МСОП, даже среди специалистов в области охраны природы, и в связи с этим существует необходимость дальнейшего просвещения, подготовки по возможности более ясных рекомендаций по целям и применению системы категорий. Также ясно, что во многих странах все еще существуют различия между целями, обозначенными в системе категорий МСОП, и национальным законодательством по ОПТ.

Рекомендации для МСОП

В этой главе была отмечена необходимость способствовать национальным правительствам в признании всех категорий МСОП, а также того факта, что на отдельных ОПТ применимы разнообразные типы управления. Некоторые предложения того, как можно достичь этих целей, приведены ниже:

- МСОП должен содействовать доработке таблицы типов управления и использовать ее в качестве приложения к своим Рекомендациям.
- Необходимо лучше разъяснить систему категорий на всех уровнях, от правительств до местных жителей.
- Чтобы показать как различные варианты собственности и способы управления могут применяться для категорий МСОП, необходимо изучить различный опыт, используя таблицу типов управления, приведенную выше.
- Поскольку в каждой стране по-разному решаются вопросы собственности и законности власти, правительствам необходимо рассмотреть свою национальную систему ОПТ и подумать, как в ней могут быть учтены интересы местных сообществ, а также вопросы собственности и управления.
- Рекомендации по выбору категорий МСОП для ОПТ национальной системы должны вовлекать в процесс все заинтересованные стороны, обеспечить их равное участие, а также быть прозрачными.