

Ramsar 3-е издание 2007  
**Руководство** 2  
по разумному использованию  
водно-болотных угодий

## **Национальная политика по водно-болотным угодьям**

---



---

## Конвенция о водно-болотных угодьях

Конвенция о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.) является межправительственным договором, цель которого – “сохранение и разумное использование всех водно-болотных угодий путем осуществления местных, региональных и национальных действий и международного сотрудничества, как вклад в достижение устойчивого развития во всем мире”. По состоянию на июнь 2007 г., 155 государств являлись членами Конвенции, и более 1700 водно-болотных угодий по всему миру, общей площадью более 151 миллиона гектаров, были внесены в Рамсарский список водно-болотных угодий международного значения.

### Что такое водно-болотные угодья?

Согласно определению Конвенции, к водно-болотным угодьям относится широкий круг местообитаний, в том числе болота, поймы, реки и озера, приморские участки, занятые солеными болотами и манграми, подводные морские дуга, коралловые рифы и морские акватории глубиной не более шести метров при отливе, а также антропогенные объекты, включая отстойники сточных вод и водохранилища.

### Об этой серии Руководств

Серия Руководств Рамсарской конвенции по разумному использованию водно-болотных угодий была составлена Секретариатом Рамсарской конвенции по результатам 7-ого, 8-ого и 9-ого заседаний Конференции Договаривающихся Сторон (КС-7, КС-8 и КС-9) которые состоялись соответственно в г. Сан-Хосе (Коста-Рика) в мае 1999 г., в г. Валенсия (Испания) в ноябре 2002 г., и в г. Кампала (Уганда) в ноябре 2005 г. Указания по различным вопросам, принятые Договаривающимися Сторонами на вышеупомянутых и более ранних КС, были опубликованы в виде серии Руководств в помощь специалистам, заинтересованным или непосредственно участвующим в реализации Конвенции на международном, региональном, национальном, суб-национальном или местном уровнях. Каждое Руководство содержит подборку принятых Договаривающимися Сторонами указаний, посвященных определенному вопросу (или вопросам), которые дополнены материалами из справочных документов, представленных на КС, и других публикаций, а также конкретными примерами, иллюстрирующими ключевые положения указаний. Руководства доступны на трех рабочих языках Конвенции (английском, французском и испанском).

В таблице, помещенной в конце каждого Руководства, перечислены все вопросы, рассматриваемые в настоящей серии Руководств. Дополнительные Руководства будут составляться по мере принятия дальнейших указаний на будущих заседаниях Конференции Договаривающихся Сторон. Рамсарская Конвенция пропагандирует необходимость комплексных мер для обеспечения сохранения и разумного использования водно-болотных угодий. В подтверждение такого интегрированного подхода, в каждом Руководстве читатель найдет многочисленные перекрестные ссылки на другие Руководства из этой серии.



Copyright © 2007, Ramsar  
Convention Secretariat

**Цитирование:** Секретариат Рамсарской конвенции, 2007. *Национальная политика по водно-болотным угодьям: Разработка и реализация национальной политики по водно-болотным угодьям.* Руководства Рамсарской конвенции по разумному использованию водно-болотных угодий, 3-е издание, № 2. Секретариат Рамсарской Конвенции, Гланд, Швейцария.

Воспроизводство материала из этой публикации для образовательных и других некоммерческих целей разрешается без предварительного разрешения со стороны Секретариата Рамсарской конвенции при условии указания полного названия источника.

**Редакторы серии:** Sandra Hails,  
Dwight Peck  
**Ответственный редактор серии:**  
Nick Davidson  
**Перевод на русский язык:**  
А. У. Хашимов; редактор русского  
издания:  
И. Е. Каменнова; 2010  
**Дизайн и оригинал-макет:**  
Dwight Peck

**Фото на обложке:** Рамсарское угодье Озеро Жалинг [Zhaling Lake]; фотография любезно предоставлена Исполнительным офисом Рамсарской конвенции в Государственной администрации лесного хозяйства Китая.

---

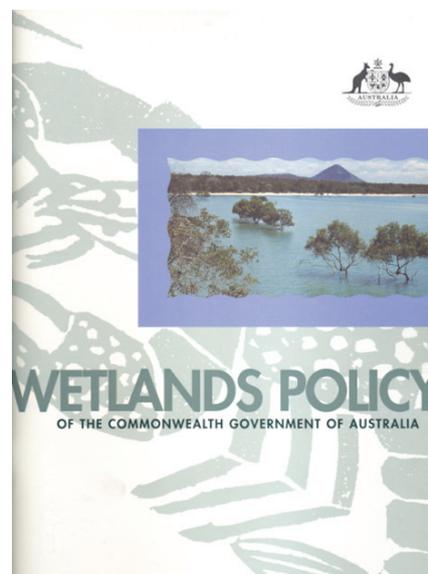
---

*Руководства Рамсарской конвенции  
по разумному использованию водно-болотных угодий  
3-е издание, 2007 г.*

# Национальная политика по водно-болотным угодьям

## Руководство 2

Разработка и  
реализация  
национальной  
политики по  
водно-болотным  
угодьям



Настоящее 3-е издание руководств Рамсарской конвенции заменяет серию руководств, опубликованную в мае 2004 г. Издание включает в себя соответствующие указания, принятые в ходе проведения нескольких заседаний Конференции Договаривающихся Сторон, в частности, КС-7 (1999 г.), КС-8 (2002 г.) и КС-9 (2005 г.), а также отдельные справочные документы, представленные на этих КС.



Публикация настоящего третьего издания серии руководств Рамсарской конвенции стала возможной благодаря финансовой поддержке Государственного департамента США и Службы рыбы и дичи США.

---

## Выражение признательности

Публикация настоящего руководства была бы невозможной без поддержки со стороны большого количества людей из различных частей света. В частности, Секретариат Рамсарской конвенции хотел бы выразить признательность ведущему автору и координатору проекта, Клейтону Рубеку [Clayton Rubec], и основным авторам статей, Надре Натай-Гьян [Nadra Nathai-Gyan], Полу Мафаби [Paul Mafabi], Дэвиду Притчарду [David Pritchard] и Биллу Филлипсу [Bill Phillips]. Дополнительный вклад в виде предоставления информации и написания статей внесли Мэрис Мэйхи [Maryse Mahy], Полин Линч-Стюарт [Pauline Lynch-Stewart], Роберта Чу [Roberta Chew], Джилберто Ситрон [Gilberto Cintron], Джозеф Ларсон [Joseph Larson] и Сундари Рамакришна [Sundari Ramakrishna].

Окончательный текст документа был составлен с учетом замечаний, полученных в ходе серии обсуждений проекта документа на региональных заседаниях Договаривающихся Сторон Конвенции в африканском, американском, азиатском регионах и в Океании. Кроме того, полезные предложения, внесшие уточнения в текст документа, были представлены Дельмаром Бласко [Delmar Blasco], Майклом Смарт [Michael Smart], Кеном Коксом [Ken Cox] и Лил Гловка [Lyle Glowka].

**Примечание.** Настоящее Руководство основано на Резолюции VII.6 и Приложениях к нему, а также включает дополнительную информацию, имеющую отношение к обсуждаемому вопросу. Мнения, выраженные в дополнительных информационных материалах, не обязательно отражают точку зрения Секретариата Рамсарской конвенции или Договаривающихся Сторон; дополнительные материалы не были утверждены Конференцией Договаривающихся Сторон.

В настоящем третьем издании Руководств добавления к тексту оригинала указаний и пропуски из такого текста, которые потребовались в результате КС-8 и КС-9, показаны в квадратных скобках [...].

Все решения, принятые КС Рамсарской конвенции, доступны на веб-сайте Конвенции по адресу: [http://www.ramsar.org/index\\_key\\_docs.htm#res](http://www.ramsar.org/index_key_docs.htm#res). Справочные документы, на которые даются ссылки в настоящих руководствах, доступны на сайтах: [http://www.ramsar.org/cop7/cop7\\_docs\\_index.htm](http://www.ramsar.org/cop7/cop7_docs_index.htm), [http://www.ramsar.org/cop8/cop8\\_docs\\_index\\_e.htm](http://www.ramsar.org/cop8/cop8_docs_index_e.htm) [http://www.ramsar.org/cop9/cop9\\_docs\\_index\\_e.htm](http://www.ramsar.org/cop9/cop9_docs_index_e.htm).



Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях стремится воспрепятствовать политике, законам и взглядам, допускающим подобную нерациональную/неразумную практику.

## Содержание

Выражение признательности	2
Предисловие	5
<b>I. Предпосылки для разработки политики по водно-болотным угодьям</b>	<b>7</b>
1.1 Введение	7
1.2 Возможности для охраны водно-болотных угодий	10
1.3 Исторический контекст Конвенции в отношении разумного использования водно-болотных угодий и политики по водно-болотным угодьям	14
1.4 Для чего нужна политика по водно-болотным угодьям?	20
1.5 Что такое политика по водно-болотным угодьям?	20
1.6 Обзор современного состояния политики по водно-болотным угодьям по регионам Рамсарской конвенции	23
1.7 Связь между политикой и разумным использованием	25
1.8 Уровень, на котором утверждается/принимается Национальная политика по водно-болотным угодьям	27
<b>II. Разработка Национальной политики по водно-болотным угодьям</b>	<b>28</b>
2.1 Назначение ведущего органа	28
2.2 Соображения в отношении Национального комитета по водно-болотным угодьям	28
2.3 Национальное заявление по проблемам водно-болотных угодий и справочные материалы	30
2.4 Определение понятия водно-болотных угодий на национальном уровне	31
2.5 Определение заинтересованных сторон	34
2.6 Инициирование национальных консультаций	35
2.7 Проведение национальных и местных семинаров по вопросам политики по водно-болотным угодьям	38
2.8 Создание авторского коллектива документа политики по водно-болотным угодьям	39
2.9 Обеспечение политической поддержки для последующих этапов	42
2.10 Фактор времени	42
2.11 Завершение консультаций и подготовка дополнительных проектов документа политики	42
2.12 Подготовка меморандума для Кабинета министров	43
2.13 Утверждение и одобрение правительством и публичное сообщение	43
<b>III. Систематизация документа политики</b>	<b>44</b>
3.1 Разделы документа политики	44
3.2 Цели и принципы	44
3.3 Задачи Национальной политики по водно-болотным угодьям	46
3.4 Стратегии реализации политики	47
3.5 Примеры национальных стратегий	52
<b>IV. Реализация политики</b>	<b>53</b>
4.1 Определение органов, ответственных за реализацию политики	53
4.2 Разработка указаний по реализации политики	53
4.3 Определение потребностей в ресурсах	55
4.4 Законодательные требования	59
4.5 Межминистерское сотрудничество	62
4.6 Необходимость в координации	63

4.7	Разработка плана реализации	66
4.8	Профессиональная подготовка	66
4.9	Обмен опытом между странами	68
4.10	Создание национальной программы мониторинга	68
4.11	Библиография	70
<b>V.</b>	<b>Список литературы</b>	<b>71</b>
<b>Приложения</b>		
	<b>Приложение 1: Приоритеты политики по водно-болотным угодьям</b>	<b>74</b>
	<b>Приложение 2: Рекомендация 6.9. Схема разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям</b>	<b>77</b>
	<b>Приложение 3: Краткая информация о национальной политике по водно-болотным угодьям и национальных планах действий/стратегиях в Договаривающихся Сторонах или регионах Рамсарской конвенции</b>	<b>79</b>
	<b>Соответствующая резолюция</b>	<b>94</b>
	<b>Резолюция VII.6 Указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям</b>	<b>94</b>

## Указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям

(приняты в качестве Приложения к Резолюции VII.6 на 7-ом заседании Конференции Договаривающихся Сторон, Сан-Хосе, Коста-Рика, 1999 г.)

### Предисловие

1. Национальная политика по водно-болотным угодьям является основным элементом процесса реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий, предусмотренной Рамсарской конвенцией. Однако задачи определения, разработки и реализации национальной политики, способствующей сохранению водно-болотных угодий и рациональному управлению ими, остаются трудными для понимания для многих Договаривающихся Сторон Конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран, 1971 г.). С целью оказания содействия заинтересованным сторонам в достижении понимания таких задач, были разработаны настоящие указания в ответ на Рекомендацию 6.9, принятую на 6-ом заседании Договаривающихся Сторон в марте 1996 г. в Брисбене, Австралия. Эта Рекомендация призвала к сотрудничеству Договаривающиеся Стороны, Бюро Рамсарской конвенции и других участников в подготовке «рамочного доклада» по национальной политике в отношении водно-болотных угодий.
2. Доклад *Разработка и реализация национальной политики по водно-болотным угодьям* был подготовлен группой авторов с опытом работы в правительственных и неправительственных организациях и экспертными знаниями в области разработки политики по водно-болотным угодьям. Группа авторов включает в себя представителей административных органов Рамсарской конвенции из Австралии, Канады, Тринидада и Тобаго, Уганды и Соединенных Штатов Америки. В составлении настоящего документа также принимали участие представители нескольких неправительственных организаций: BirdLife International, Университета Массачусетса и Wetlands International.
3. Основной вклад в работу над документом внесли Клейтон Рубек [Clayton Rubec] (координатор проекта и ведущий автор), Надра Натай-Гьян [Nadra Nathai-Gyan], Пол Мафаби [Paul Mafabi], Дэвид Притчард [David Pritchard] и Билл Филлипс [Bill Phillips]. Роберта Чу [Roberta Chew], Джилберто Ситрон [Gilberto Cintron] и Джозеф Ларсон [Joseph Larson] внесли свой вклад в виде конкретных практических примеров, основываясь на своем опыте в Соединенных Штатах Америки, так же как и Сундари Рамакришна [Sundari Ramakrishna], чьи исследования конкретных примеров основывались на инициативе по разработке национальной политики по водно-болотным угодьям в Малайзии. Мэрис Мэйхи [Maryse Mahy] из Бюро Рамсарской конвенции предоставила информацию о многих документах национальной политики, особенно стран Европы. Полин Линч-Стюарт [Pauline Lynch-Stewart] представила полезные рекомендации и является автором первоначального текста в нескольких разделах. Дельмар Бласко [Delmar Blasco], Генеральный секретарь Конвенции, Майкл Смарт [Michael Smart], Кен Кокс [Ken Cox] из Североамериканского совета по охране водно-болотных угодий (Канада), Лил Гловка [Lyle Glowka] из Центра

права в области окружающей среды МСОП (Всемирного союза охраны природы) и другие также внесли ценные предложения для уточнения текста документа.

4. Авторы признают, что некоторые формулировки и термины, используемые в настоящем документе, позаимствованы, главным образом, из правительственной системы Британского Содружества, опыт работы в которой имеют некоторые авторы. Мы надеемся, что читатели, обладающие опытом работы с другими системами правительства, смогут «читать между строк» и, соответствующим образом, заменить необходимые термины и формулировки.
5. Необходимо подчеркнуть, что данный документ не является моделью для составления документа национальной политики по водно-болотным угодьям. Он, скорее, является коллекцией наблюдений авторов, основанных на личном опыте. Вначале авторы составили план документа, исходя из опыта, который, по их мнению, является наиболее уместным. Затем, в течение 1998 г., были подготовлены несколько проектов документа, которые были представлены на рассмотрение участникам региональных совещаний Договаривающихся Сторон Конвенции в американском, африканском и азиатском регионах и в Океании. Эти совещания проводились в рамках подготовки к 7-му заседанию Конференции Договаривающихся Сторон Конвенции, которое проходило в Сан-Хосе (Коста-Рика) в мае 1999 г., и на котором данные указания были приняты после обсуждений и внесения поправок на 2-ой Технической сессии Конференции.
6. Настоящие указания могут оказаться наиболее ценными для стран, которые принимают на себя обязательства или рассматривают возможность принятия обязательств в отношении разработки новых национальных стратегий или политики по водно-болотным угодьям. В разделах последовательно обсуждаются предполагаемые этапы и возможные проблемы. Эти этапы включают в себя определение цели инициативы по разработке политики, организацию соответствующего процесса, принятие решения о способе изложения содержания документа политики, а также разработку стратегий реализации и мониторинга. Однако любая из этих задач может представлять интерес и для стран с уже установленными подходами к решению таких вопросов. Некоторые вопросы, исследуемые в данном документе, могут еще не быть частью таких подходов или, благодаря обобщению международного опыта, могут дополнительно пролить свет на то, как эти особые усилия выглядят в более широком контексте.
7. Как указано в пункте 3, текст документа дополнен семью конкретными практическими примерами, включая следующие: *Роль неправительственных организаций в разработке и реализации национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий*, Джозеф Ларсон, Университет Массачусетса, Соединенные Штаты Америки; *Определение заинтересованных сторон в национальной политике по водно-болотным угодьям*, Надра Натай-Гьян, Тринидад и Тобаго; *Консультации по разработке политики по водно-болотным угодьям*, Клейтон Рубек, Канада; *Политика по водно-болотным угодьям в федеральном государстве*, Билл Филлипс, Австралия; *Обзор отраслевой политики и законодательства*

в отношении водно-болотных угодий, Пол Мафаби, Уганда; Стратегии обеспечения соблюдения законодательных требований, Роберта Чу и Джилберто Ситрон, Соединенные Штаты Америки; и Политика по водно-болотным угодьям Малайзии: процесс разработки и координации, Сундари Рамакришна, отделение Wetlands International в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Малайзия.

8. Мы надеемся, что настоящие указания станут документом, на который будут ориентироваться Договаривающиеся Стороны Рамсарской конвенции при пересмотре политики и стратегий своих стран на национальном уровне с тем, чтобы в максимальной степени обеспечить справедливое распределение выгод и обмен опытом в соответствии с принципами, заложенными Рамсарской конвенцией.

## I. Предпосылки для разработки политики по водно-болотным угодьям

### 1.1 Введение

9. Водно-болотные угодья были названы в числе основных систем жизнеобеспечения на нашей планете наряду с сельскохозяйственными угодьями и лесами. Проблема жизнеобеспечения – центральная тема, потребовавшая возрастающей глобальной поддержки и принятия политических обязательств в направлении устойчивого развития и охраны окружающей среды, как четко сформулировано в *Стратегическом плане Рамсарской конвенции на 1997-2002 гг., Всемирной стратегии охраны природы, стратегии «Забота о Земле», докладе Комиссии Брундланд и Повестке дня на XXI век*. Роль водно-болотных угодий была определена в качестве ключевого элемента при решении задач сохранения континентальных пресноводных и морских экосистем, поставленных Конвенцией о биологическом разнообразии. Значение наших водно-болотных систем выходит за рамки их статуса местообитания многих видов растений и животных, находящихся под угрозой исчезновения. Они являются жизненно важным элементом национальных и глобальных экологических и экономических систем.
10. Серьезность проблемы продолжающегося исчезновения водно-болотных угодий требует принятия новых подходов к управлению водно-болотными угодьями. Большая часть участков водно-болотных угодий на заселенных территориях утратила свое естественное состояние и была переориентирована на поддержку альтернативных видов землепользования, включая сельское хозяйство, урбанизацию, промышленность и рекреационную деятельность. Кроме того, водно-болотные угодья деградировали вследствие определенных видов землепользования, повлекших за собой уничтожение растительности, загрязнение азотсодержащими и токсичными соединениями, заиление, помутнение воды и изменение режимов стока. Дноуглубительные работы, интенсивное развитие аквакультуры, лесозаготовки и кислотные дожди также оказали воздействие на природный баланс водно-болотных угодий.
11. Разрушение функций водно-болотных угодий может обойтись очень дорого – с экономической, социальной и экологической точек зрения.

Нарушение природного баланса водно-болотных угодий может привести к уничтожению важнейших генофондов, необходимых для медицинских и сельскохозяйственных целей, оказать негативное воздействие на присущую им способность улучшать качество воды и разрушить планы по их использованию для целей образования и рекреации. Процесс деградации ценных водно-болотных угодий должен быть прекращен, разнообразие оставшихся водно-болотных угодий должно быть сохранено, и, при наличии возможности, должны быть предприняты усилия по реабилитации, восстановлению и воссозданию водно-болотных угодий. Препятствия на пути к решению проблемы количественной и качественной утраты водно-болотных угодий и возможные пути их устранения изложены ниже.

12. Необходимо продемонстрировать, что сохранение водно-болотных угодий имеет существенное значение для обеспечения благосостояния граждан страны. Охрана водно-болотных угодий имеет жизненно важное значение для достижения целей сохранения биологического разнообразия, предусмотренных международными конвенциями и связанными с ними международными обязательствами. Водно-болотные угодья играют значительную роль в достижении этих целей, что можно подтвердить на примере элементов *Всемирной стратегии охраны природы*:
  - **Поддержание важнейших экологических процессов и жизнеобеспечивающих систем:** водно-болотные угодья выполняют эти функции разнообразными способами; некоторые поддерживают и улучшают качество воды, другие регулируют сток, способствуя снижению пиков паводков и увеличению водности водотоков в конце лета, а третьи пополняют запасы подземных вод. Водно-болотные угодья являются важными районами воспроизводства и остановок на пролете для мигрирующих птиц, местами нереста и нагула рыб, а также местообитаниями для великого множества беспозвоночных, пресмыкающихся и земноводных животных и растений.
  - **Сохранение генетического разнообразия:** водно-болотные угодья играют важную роль в поддержании популяций диких животных и растений, являясь основным местообитанием для специфической фауны и флоры. Водно-болотные угодья являются природным ареалом обитания примерно одной трети видов, отнесенных к категориям исчезающих, угрожаемых или редких.
  - **Устойчивое использование видов и экосистем:** многие местные и провинциальные (на уровне штата) / территориальные экономики напрямую зависят от ресурсов водно-болотных угодий, таких как рыба и дичь, продукты растительного происхождения и лесоматериалы. Возобновляемые ресурсы, связанные с водно-болотными угодьями, являются основными источниками обеспечения традиционных хозяйственных укладов коренных народов. Водно-болотные угодья также обеспечивают возможности для развития таких видов туризма, отдыха и развлечений, как охота, рыбная ловля, наблюдение за птицами и фотографирование природы.

13. Решение задачи сохранения водно-болотных угодий, имеющих международное и национальное значение, требует принятия комплексной национальной политики с тем, чтобы обеспечить основу для осуществления действий внутри страны, а также механизм для международного и национального сотрудничества. Такая политика в отношении водно-болотных угодий может стать чрезвычайно важной для стран, стремящихся решить проблемы управления местообитаниями диких животных и другими природными ресурсами, а также удовлетворить потребности настоящего и будущих поколений людей.
14. В тексте Рамсарской конвенции, принятой в 1971 г., Статьей 3.1 устанавливается, что «Договаривающиеся стороны определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать охране водно-болотных угодий, включенных в Список [водно-болотных угодий международного значения], а также, насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории».
15. Одним из рекомендуемых действий, возможность принятия которого Договаривающиеся Стороны рассматривают при присоединении к Конвенции о водно-болотных угодьях, является разработка национальной политики, способствующей охране водно-болотных угодий. Как показывают примеры, имеющиеся в ряде стран к настоящему времени, выработка такой политики подчас превращается в длительный и громоздкий процесс. Ограничения политического, межюрисдикционного, институционального, правового и финансового характера оказывают воздействие на разработку политики в дополнение к социальным и экономическим факторам, которые продолжают способствовать утрате водно-болотных угодий в то время как политика, направленная на их сохранение, находится в стадии формирования.
16. Важно признать, что процесс разработки и реализации политики в отношении водно-болотных угодий на национальном уровне может занять определенное время и потребовать проведения соответствующих консультаций с целью преодоления таких препятствий, как дефицит финансовых ресурсов или нежелание правительственных органов и других организаций менять способы и методы ведения деловой активности. Для того чтобы быть эффективной в широком масштабе, национальная политика по водно-болотным угодьям должна иметь широкую сферу применения, а не просто являться политикой охраны дикой природы или восприниматься только как такая политика. Строгий акцент национальной политики по водно-болотным угодьям на аспекты дикой природы может только девальвировать ее ценность для общества и страны. Разработка такой политики, на самом деле, предоставляет «блестящую возможность» для осуществления сотрудничества и принятия действий на многих уровнях. Политика может быть разработана, несмотря на наличие факторов неопределенности; для того чтобы приступить к действиям по формированию политики, не требуется проведения полной инвентаризации и наличия всеобъемлющей научной информации.

## 1.2 Возможности для охраны водно-болотных угодий

17. Некоторые возможности для разрешения проблем и обеспечения охраны водно-болотных угодий изложены ниже.

### *Постановка целей охраны водно-болотных угодий в государственной политике*

18. Федеральные, провинциальные, территориальные и муниципальные органы власти довольно редко признавали ценность водно-болотных угодий и предусматривали мероприятия по их сохранению в своих стратегиях и программах. Отсутствие руководства со стороны государственных органов приводит к следующим результатам:
- утрата водно-болотных угодий продолжается и нарастает, поскольку решения о переводе отдельных водно-болотных угодий в другие виды землепользования не зависят от общей политики охраны окружающей среды и не связаны с такой политикой;
  - отсутствие полной подотчетности тех национальных и субнациональных органов, на которые возложены обязанности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, таких как водно-болотные угодья;
  - отсутствие характеристики проблем, связанных с водно-болотными угодьями, что влечет за собой недостаточное внимание, уделяемое ценностям водно-болотных угодий, при принятии или пересмотре решений, касающихся землепользования;
  - отсутствие руководства для лиц, принимающих решения (федеральные, провинциальные, территориальные и муниципальные органы, землевладельцы), которые должны взвешивать все преимущества и недостатки решений, принимаемых в отношении землепользования; и
  - недостаточное исполнение существующего законодательства и политики там, где таковые имеются.
19. Национальная политика по водно-болотным угодьям может помочь государственным органам установить ответственность за свои действия и внести изменения в свои отраслевые стратегии на благо сохранения водно-болотных экосистем.

### *Усиление координации и связи между правительственными органами*

20. В большинстве стран юрисдикция в отношении водно-болотных угодий распределяется между федеральными, провинциальными (на уровне штата), территориальными и муниципальными правительствами, а также между различными правительственными департаментами и агентствами. Ни одна организация из этого несметного числа отделов и агентств, вероятно, не сможет отвечать за все аспекты управления водно-болотными угодьями, их охраны и устойчивого использования. Хотя некоторые усилия в этом отношении предпринимались, координация действий и коммуникация внутри правительств и между ними остаются неадекватными. Главная задача заключается не в том, чтобы создать

или назначить один орган, отвечающий за охрану водно-болотных угодий, а в том, чтобы достигнуть лучшего взаимодействия и принять последовательную и действенную политику, которой будут следовать все правительственные органы. Национальная политика по водно-болотным угодьям может стать механизмом, который будет усиливать и поощрять эффективную координацию и связь между такими органами.

21. Во многих странах государственные органы, имеющие возможность возглавить программы охраны водно-болотных угодий, зачастую не имеют достаточных для такого руководства ресурсов – как людских, так и финансовых. В политической иерархии правительства они также могут занимать низкую ступень, не иметь большого влияния и подчиняться одному или нескольким вышестоящим министерствам. Взаимосвязи, которые должны быть эффективными, например, согласование программ, благоприятных для водно-болотных угодий, с национальными приоритетами в области использования водных ресурсов, сельского хозяйства и развития, зачастую являются сложными для понимания правительством.

#### *Создание дополнительных стимулов для охраны водно-болотных угодий*

22. Программы стимулирования (правительственные и прочие) зачастую противоречат усилиям по охране водно-болотных угодий. В некоторых странах налоговые льготы в отношении подоходного налога и налога на имущество, субсидии на осушение земель и строительство плотин, а также квоты на производство сельскохозяйственной продукции часто являются мощными финансовыми стимулами, побуждающими фермеров превращать водно-болотные угодья в культивируемые земли. Без этих стимулов экономические факторы, как правило, препятствовали бы такому преобразованию земель. С другой стороны, землевладельцы не имеют каких-либо веских побудительных мотивов для сохранения водно-болотных угодий в их естественном состоянии. Поскольку водно-болотные угодья приносят пользу населению в целом, усилия по их охране могут совершенно оправданно сопровождаться стимулами, финансируемыми или поддерживаемыми правительством. Национальная политика по водно-болотным угодьям может стать инструментом, ускоряющим реализацию новых и более совершенных экономических и отраслевых стимулов, а также устранения факторов и анти-стимулов, ведущих к сокращению водно-болотных угодий.

#### *Стимулирование управления водно-болотными угодьями после приобретения или закрепления прав собственности*

23. Неправительственные организации, местные сообщества, частные землевладельцы и правительственные органы зачастую сталкиваются с затруднениями при управлении водно-болотными угодьями, которые они приобрели или закрепили в собственности с целью их сохранения. Налоги на собственность и затраты на персонал часто высоки, а управляющие не владеют природосберегающими методами получения доходов от использования водно-болотных угодий. Проблема долгосрочного управления, которому могло бы способствовать формирование доходов, все в большей степени беспокоит все организации, отвечающие за охрану водно-болотных угодий.

Национальная политика по водно-болотным угодьям обеспечит возможность для изучения таких факторов и нахождения решений.

*Повышение уровня знаний и их применение*

24. Имеющаяся информация о состоянии, экологическом функционировании и полезных свойствах (например, гидрологическом или экономическом значении) водно-болотных угодий является ограниченной. Во многих странах были достигнуты успехи в классификации и разработке реестров водно-болотных угодий, однако в глобальном масштабе эта задача еще далека от завершения. Необходимо предпринять еще большие усилия для постановки целей в отношении количества и типов необходимых водно-болотных угодий. Национальная политика по водно-болотным угодьям может помочь в определении информационных приоритетов и выработке стратегии сбора и использования дополнительной информации, необходимой для управления водно-болотными угодьями.
25. Не было проведено адекватной количественной оценки скорости преобразования водно-болотных угодий, а также их экономической оценки. Экономические, социальные и экологические издержки и выгоды от преобразования водно-болотных угодий все еще слабо изучены, однако появляется все больше фактов, свидетельствующих в пользу того, что водно-болотные угодья имеют большое экономическое, а также социальное и экологическое значение. Существующая информация о водно-болотных угодьях недостаточно широко распространяется и не используется эффективным образом для оказания влияния на принятие решений, касающихся землепользования. В то время как пробелы в знаниях о водно-болотных угодьях остаются существенным препятствием, необходимо продолжать осуществление мер по их сохранению, не дожидаясь результатов проводимых научных исследований.
26. Во многих странах, все еще испытывающих трудности в экономическом развитии, или в странах с переходной экономикой существуют серьезные социальные и политические препятствия на пути к принятию и реализации программ в области охраны окружающей среды. Охрана водно-болотных угодий будет продолжать находиться в числе низкоприоритетных задач, поскольку взаимосвязь между экономическим благосостоянием и устойчивым использованием водных и природных ресурсов остается не совсем ясной. В странах, терзаемых природными катастрофами и раздираемых на части гражданскими войнами или международными пограничными конфликтами, потребности в охране окружающей среды по вполне понятным причинам рассматриваются правительствами в числе неприоритетных задач.

*Образование и просвещение широкой общественности, лиц, принимающих решения, землепользователей и представителей частного сектора*

27. Программы образования в области водно-болотных угодий не имеют прочной поддержки, являются непоследовательными и не акцентируют внимание на важность рационального управления природными ресурсами и их разумного использования. Существует много

**См. также  
Технической  
отчет Рамсарской  
конвенции № 3,  
«Оценка водно-  
болотных угодий»**

примеров того, что население оказывает более активную поддержку национальным (или субнациональным) программам сохранения водно-болотных угодий, если владеет большей информацией о них. Для этого необходимо осуществлять инициативы по непрерывному просвещению населения, способствующие развитию лучшего понимания ценностей, функций и выгод водно-болотных угодий и последствий их продолжающейся утраты.

28. Землевладельцы должны знать, как лучше управлять своими возобновляемыми природными ресурсами, чтобы получать устойчивые экономические выгоды. Лица, принимающие решения, должны осознать важность проблем, связанных с водно-болотными угодьями, изучить тесную взаимосвязь между охраной водно-болотных угодий и устойчивым экономическим развитием, а также знать, как применять экологические знания к планированию и использованию ресурсов. Образование представляет собой интерактивный процесс: политические лидеры, государственные служащие, ученые, землевладельцы и пользователи водно-болотными угодьями могут многое узнать друг от друга о водно-болотных угодьях и их охране. Это в равной мере относится, например, к строительной деятельности и мероприятиям по развитию туризма, которые, хотя потенциально могут усилить давление на водно-болотные угодья, также могут обеспечить возможности для привлечения важных заинтересованных



Процесс разработки политики по водно-болотным угодьям должен предусматривать проведение консультаций с заинтересованными сторонами всех уровней – от национального до местного, как, например, в Нигере. Фото: Denis Landenbergue (WWF), Anada Tiéga (Рамсарская конвенция).

сторон к участию в применении подходов, способствующих устойчивому управлению природными ресурсами.

29. Национальная политика по водно-болотным угодьям предоставляет хорошую возможность для совместного установления приоритетов и создания механизмов для повышения уровня осведомленности о ресурсах водно-болотных угодий в стране.

*Содействие участию неправительственных организаций и местных сообществ*

30. Правительства стран не в полной мере признали способности и усилия неправительственных организаций (НПО) и местных сообществ по мобилизации финансовых средств и охране природы, а также потенциал, которым обладают эти группы, для оказания содействия в мероприятиях по охране водно-болотных угодий и разработке политики. Зачастую такие организации и местные сообщества занимают выгодное положение с точки зрения возможностей для привлечения средств заинтересованных членов общества и внесения вклада в натуральной форме для покрытия расходов, связанных с мероприятиями по охране водно-болотных угодий. Они могут стать эффективными партнерами правительства при осуществлении проектов, направленных на охрану водно-болотных угодий, особенно в части мониторинга и надзора, как на местном, так и на национальном уровнях. Административные накладные расходы у таких организаций и местных сообществ, как правило, меньше, чем аналогичные расходы у правительственных организаций. Заслуживающие доверия НПО и группы местных жителей часто способны активизировать общественную поддержку, необходимую для преодоления политических и бюрократических барьеров. (См. *Конкретный пример 1*).

**1.3 Исторический контекст Конвенции в отношении разумного использования водно-болотных угодий и политики по водно-болотным угодьям**

31. Концепция разумного использования стала отличительным признаком Конвенции о водно-болотных угодьях. Разумное использование предусматривается Статьей 3.1 Конвенции, в соответствии с которой Договаривающиеся Стороны **«определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать...насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории»**. Разумное использование является одной из самых сложных для реализации концепций Конвенции. В связи с этим в рамках Конвенции были разработаны Указания и дополнительные указания для оказания помощи Договаривающимся Сторонам в реализации этой концепции.
32. Принцип «разумного использования» применяется не только к угодьям, внесенным в Рамсарский список, но и ко всем водно-болотным угодьям, находящимся на территории Стороны Конвенции. *Указания по разумному использованию водно-болотных угодий* были приняты на третьем заседании Конференции Договаривающихся Сторон (КС-3) в Канаде в 1987 г. Рекомендация 3.3 призывает Договаривающиеся Стороны использовать содержащееся в ней определение понятия

### Конкретный пример 1

#### Роль неправительственных организаций в реализации Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий

Джозеф Ларсон, Университет Массачусетса, Соединенные Штаты Америки

Охрана водно-болотных угодий в Соединенных Штатах Америки обеспечивается посредством сочетания государственных и частных стратегий: государственное регулирование, закупки правительством и частными неправительственными организациями (НПО), добровольная передача водно-болотных угодий частными собственниками в дар неправительственным организациям, дарение или продажа прав на застройку частными собственниками и модификация государственных субсидий. Землепользование рассматривается как ответственность штата и местных органов власти. Национальная конституция и конституции штатов запрещают органам власти налагать ограничения, без выплаты финансовых платежей, на использование земли, находящейся в частной собственности. Несмотря на то, что федеральное правительство и правительства некоторых штатов приняли программы под названием «Нет – чистой потере водно-болотных угодий», которые содержат в себе цели в отношении охраны водно-болотных угодий, конституционные ограничения, не позволяющие правительству предписывать конкретные виды землепользования, стали сдерживающим фактором для принятия национальной политики по водно-болотным угодьям, аналогичной той, которая была разработана другими странами.

Самой древней традиционной стратегией, принятой в Соединенных Штатах Америки для защиты водно-болотных угодий, является приобретение права на владение землей. Землевладельцам предлагается передавать права на освоение водно-болотных угодий правительственным органам или частным трестам по охране земель. При таком подходе водно-болотное угодье остается в частной собственности и генерирует имущественные налоги для местных правительств. Однако землевладелец, путем продажи или дарения, навсегда передает все права на освоение водно-болотного угодья государству или НПО. Во многих случаях акт передачи предусматривает бессрочное правовое обязательство по защите от будущих изменений в государственной политике. Покупка и передача в дар водно-болотных объектов с 1930-х годов представляют собой весьма важную стратегию охраны водно-болотных угодий в Соединенных Штатах Америки, однако только этого недостаточно для сохранения ценности наших водно-болотных угодий. Переход водно-болотных угодий в собственность НПО является одной из важнейших стратегий для обеспечения их охраны в Соединенных Штатах Америки. В тех случаях, когда правительство не в состоянии оперативно реагировать на возможности покупки водно-болотных угодий у частных собственников, НПО зачастую могут предпринимать более оперативные действия и приобретать эти участки. НПО может включить в акт о передаче земли условия о постоянной охране природы участка последующим покупателем, или НПО может оставить за собой бессрочное право постоянного надзора. Стратегия продажи или дарения прав застройки и освоения получила распространение во многих районах и может сыграть важную роль в охране водно-болотных угодий.

Регулирование использования водно-болотных угодий является основным инструментом достижения национальных целей по охране водно-болотных угодий. В дополнение к национальной программе регулирования, все прибрежные штаты приняли свои правила в отношении приморских водно-болотных угодий. Около 14 штатов приняли правила, регулирующие использование пресноводных водно-болотных угодий. На местном уровне правила, регулирующие использование водно-болотных угодий, существенно различаются по уровням применимости и эффективности. Штаты, расположенные в одном регионе, зачастую имеют разные программы регулирования, что затрудняет создание последовательных

программ, затрагивающих водоразделы на границах между штатами. История осуществления национальной программы регулирования водно-болотных угодий отличается несогласованностью действий в различных регионах. Однако, поскольку правительство ограничено в своих возможностях осуществления контроля за использованием земель, программы регулирования сохранятся в качестве важного инструмента в Соединенных Штатах Америки, но могут иметь ограниченное применение в других странах.

Правила, регулирующие использование водно-болотных угодий, требуют, чтобы любое частное лицо, фирма или государственное учреждение получили разрешение в соответствующем правительственном органе, прежде чем преобразовывать водно-болотное угодье, обычно путем осушения или засыпки. Первая программа, наложившая ограничения на использование водно-болотных угодий в Соединенных Штатах Америки, была инициирована на местном уровне в штате Массачусетс, когда, по просьбе местных сообществ, власти штата приняли постановление, которое остановило разрушение литоральных соленых болот в этом штате. Местные жители доказали, что эти болота являются важнейшими местами нагула и кормовыми местообитаниями моллюсков и морских промысловых рыб, имеющих большое значение для местной экономики. Суды поддержали эту меру регулирования, без выплаты компенсаций собственникам болот, на основании защиты общественного благосостояния.

Со временем охрана важных местообитаний рыб и диких животных стала получать все большую правовую поддержку и признание в качестве государственной цели регулирования использования водно-болотных угодий в Соединенных Штатах. Также были внесены коррективы в меры по защите от паводков, полисы страхования от наводнений и стратегии оказания помощи при стихийных бедствиях. Такие действия расширяют перспективы сохранения пойменных водно-болотных угодий в пределах крупных речных систем и включают в себе принципы, широко применяемые в тех случаях, когда использование пойменных территорий человеком сопровождается регулярными крупными наводнениями. Поскольку исторически сложилось так, что сельское хозяйство в Соединенных Штатах Америки являлось основной причиной утраты водно-болотных угодий, государственные субсидии фермерам для поддержки выращивания определенных культур и внедрения практических методов обработки земли имели решающее значение для усилий по охране водно-болотных угодий. В настоящее время уделяется все большее внимание изменению стратегий предоставления субсидий на возделывание культур и стимулированию применения передовых практических методов землепользования с целью сокращения неблагоприятного воздействия сельского хозяйства на состояние водно-болотных угодий.

**[Примечание редактора английского издания: настоящий текст внесен без изменений из первого издания Руководства].**

«разумного использования»<sup>1</sup> и Указания, включенные в Приложение к этой рекомендации.

33. Указания, принятые Конвенцией, помогли некоторым Договаривающимся сторонам разработать национальную политику по водно-болотным угодьям. В Указаниях обосновывается необходимость совершенствования институциональных и организационных структур,

<sup>1</sup> Рекомендация 3.3 определяет разумное использование водно-болотных угодий как «устойчивое использование водно-болотных угодий на благо человечества, совместимое с поддержанием естественных свойств экосистем». [В 2005 г. это определение было внесено поправки следующим образом: «разумное использование водно-болотных угодий – это поддержание их экологического характера, достигаемое посредством применения экосистемного подхода в контексте устойчивого развития». (Резолюция IX.1, Приложение A).]

решения вопросов законодательного и политического характера, повышения уровня знаний и осведомленности о ценностях водно-болотных угодий, инвентаризации и мониторинга состояния водно-болотных угодий, определения стратегических приоритетов и разработки планов действий в отношении конкретных участков в качестве компонентов Национальной политики по водно-болотным угодьям.

34. На четвертом заседании Конференции Договаривающихся Сторон (КС-4), проводившемся в Швейцарии в 1990 г., Стороны Конвенции приняли *Указания по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий* в виде Рекомендации 4.10 (которая заменила Рекомендацию 3.3), вновь подтвердив, что концепция разумного использования распространяется на все аспекты сохранения водно-болотных угодий. В рекомендации было указано, что политика по водно-болотным угодьям должна, насколько это возможно, затрагивать широкий спектр проблем и направлений деятельности, относящихся к водно-болотным угодьям, в контексте национального развития. Были предложены пять категорий действий на национальном уровне (подробно перечислены в Приложении 1):
- a) совершенствование институциональных и правительственных организационных структур;
  - b) пересмотр действующего и готовящегося законодательства и прочих мер национальной политики, затрагивающих водно-болотные угодья;



Информирование молодых людей о ценностях водно-болотных угодий способствует будущему успеху политики по водно-болотным угодьям: учебный центр на территории Рамсарского угодья Природный резерват на озере Регаи [Réserve Naturelle du Lac de Réghaïa], Алжир. Фото: Nassima Aghanim.

- c) повышение уровня осведомленности и знаний о функциях и ценностях водно-болотных угодий;
  - d) инвентаризация и экономическая оценка водно-болотных угодий для установления приоритетных задач управления участками угодий; и
  - e) принятие мер, необходимых для конкретных участков, таких как механизмы правовой защиты и восстановление местообитаний.
35. Вне зависимости от того, велась ли работа над подготовкой национальной политики по водно-болотным угодьям, Указания призывали к действиям, требующим незамедлительного осуществления на национальном уровне. Предполагалось, что такие действия будут способствовать подготовке национальной политики по водно-болотным угодьям и помогут избежать задержки в практическом осуществлении охраны и разумного использования водно-болотных угодий. Как и предполагалось, Договаривающиеся Стороны выбирают меры в соответствии со своими собственными национальными приоритетами. Некоторые Стороны Конвенции осуществляют меры институционального, законодательного или образовательного характера и одновременно иницииируют проведение инвентаризации или научных исследований. Точно так же Договаривающимся Сторонам, желающим продвигать концепцию разумного использования водно-болотных угодий, не дожидаясь разработки национальной политики, настоятельно рекомендовалось:
- i) определить проблемы, требующие самого срочного решения;
  - ii) принять меры по разрешению одной или нескольких таких проблем;
  - iii) выявить участки водно-болотных угодий, требующих принятия самых неотложных мер; и
  - iv) принять меры в отношении одного или нескольких таких водно-болотных угодий в соответствии с направлениями, изложенными в «приоритетных действиях на конкретных участках водно-болотных угодий».
36. Таким образом, Конвенция способствовала разумному использованию ресурсов водно-болотных угодий со дня своего принятия в 1971 г., и особенно в последние 12 лет, внося вклад в достижение целей устойчивого развития каждой страны. Концепция разумного использования требует разработки и реализации общей политики в отношении водно-болотных угодий, а также разумного использования конкретных водно-болотных угодий. Эти направления деятельности являются неотъемлемой частью устойчивого развития.
37. Однако, как подчеркивается в *Отчете о семинаре по разумному использованию водно-болотных угодий*, представленном на КС-3, процесс выработки национальной политики по водно-болотным угодьям может оказаться длительным. Отмечая, что ограничения политического и национального характера являются существенными факторами, препятствующими разработке такой политики, КС-4 рекомендовала

- всем Договаривающимся Сторонам стремиться к разработке комплексной национальной политики по водно-болотным угодьям в долгосрочной перспективе, и сформулировать эту политику таким образом, чтобы она соответствовала их национальным учреждениям и ситуациям.
38. На пятом заседании Конференции Договаривающихся Сторон (КС-5) в Куширо (Япония) в 1993 г. рассматривался вопрос, почему государства-члены Конвенции не приняли национальную политику сохранения водно-болотных угодий, и каким образом политика в отношении водно-болотных угодий может интегрироваться в национальную политику в области окружающей среды или национальные стратегии охраны природы. Кроме того, на КС-5 было отмечено, что социальные и экономические факторы являются основными причинами утраты водно-болотных угодий, которые необходимо учитывать в процессе подготовки национальной политики по водно-болотным угодьям.
39. На шестом заседании Конференции Договаривающихся Сторон (КС-6) в Брисбене (Австралия) в 1996 г., Конвенцией был принят *Стратегический план на 1997-2002 гг.* Так же, как и другие предыдущие решения Конференции Договаривающихся Сторон, Оперативная цель 2.1 Стратегического плана настоятельно рекомендовала государствам-членам Конвенции пересмотреть национальное и наднациональное законодательство, структуру учреждений и практику и внести в них соответствующие поправки, чтобы обеспечить применение Указаний по разумному использованию водно-болотных угодий. Каждой Договаривающейся Стороне предлагалось осуществить эту цель путем пересмотра законодательства и практики на своей территории и показать в Национальных докладах, которые будут представлены на очередном заседании Конференции Договаривающихся Сторон, как применяются эти Указания.
40. Кроме того, в 1996 г. каждой Договаривающейся Стороне была высказана просьба приложить еще большие усилия к разработке национальной политики по водно-болотным угодьям, либо в виде отдельного документа, либо в виде четко различимого компонента других национальных инициатив в области планирования природоохранной деятельности, таких как национальные планы действий по охране окружающей среды, национальные стратегии сохранения биоразнообразия или национальные стратегии охраны природы. Рекомендация 6.9, принятая на КС-6 (см. Приложение 2), разъясняет необходимость схемы для разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям для использования теми Договаривающимися Сторонами, которые еще не приняли какую-либо политику такого рода. Она также призывает включить в такую схему образцы и наглядные примеры существующей политики. Эта же рекомендация поручает Бюро Рамсарской конвенции осуществить координацию конкретных задач по составлению и публикации указаний по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям.

#### 1.4 Для чего нужна политика по водно-болотным угодьям?

41. Водно-болотные угодья редко однозначно упоминаются в других существующих документах национального уровня, определяющих политику в отношении управления природными ресурсами, например, водными, лесными и земельными ресурсами, сельским хозяйством и другими секторами. Разработка особой, или «самостоятельной» политики и/или стратегии в отношении водно-болотных угодий может стать важным шагом к признанию проблем водно-болотных угодий и принятию целенаправленных действий по их разрешению. Отдельная политика по водно-болотным угодьям предоставляет возможность для того, чтобы признать водно-болотные угодья в качестве экосистем, требующих принятия иных подходов к их сохранению и управлению ими, а не маскировать их в рамках других отраслевых задач управления.
42. Во многих случаях политика или стратегии по водно-болотным угодьям являются компонентами национальной политики устойчивого развития, стратегий охраны водных ресурсов или прочих отраслевых природоохранных стратегий. В связи с этим, идеи сохранения водно-болотных угодий могут оказаться размытыми или подавленными другими более широкими целями и задачами правительства. Во многих странах, в которых малочисленный персонал в органах административного управления ежедневно сталкивается с многочисленными требованиями и новыми проблемами и задачами, возможности для специального выделения персонала для выполнения обязательств и целей в отношении водно-болотных угодий могут пересиливаться требованиями по решению других более широких проблем. Это ставит в невыгодное положение любые задачи по сохранению водно-болотных угодий.
43. Самостоятельная и единая политика по водно-болотным угодьям привлекает значительное внимание к проблемам водно-болотных угодий, особенно среди законодателей и общественности. Формулирование четких целей и задач в отношении водно-болотных экосистем влечет за собой установление четкой ответственности правительства и ожидание того, что правительство в действительности выполнит принятые на себя обязательства.

#### 1.5 Что такое политика по водно-болотным угодьям?

44. Важно четко разъяснить, что такое «политика» и, может быть, еще более важно – что политикой не является. Политика определяется как «совокупность принципов, которые определяют планируемую или допустимую деятельность или направление деятельности организации или правительства». Также было отмечено, что политика «похожа на слона – вы узнаете его, когда видите, но не можете легко описать его». Конечно, любая политика должна рассматриваться как заявление о принципах, которые будут управлять национальными решениями и действиями. Именно в рамках такого определения были предложены нижеследующие указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях.

45. Термин «национальная политика по водно-болотным угодьям» использовался в других документах в том же смысле, что и «национальный план по водно-болотным угодьям» или «национальная стратегия по водно-болотным угодьям». Невозможно провести четкое различие между всеми этими терминами и обеспечить стандартное использование этих терминов на английском, французском, испанском или других языках. Тем не менее, авторы данного документа надеются донести до читателей общую концепцию в отношении термина «политика». В данном документе под термином «политика» в целом подразумевается ясное и публичное заявление правительства страны или крупного административного региона, часто содержащее измеримые цели, временные рамки и обязательства, а также бюджет для осуществления действий. В некоторых случаях термин «план» или «стратегия» не в полной мере соответствует такому определению, обозначая видение того, куда правительство намерено двигаться, с перечислением потенциальных мероприятий и партнеров, что может потребовать дополнительного определения конкретных временных рамок, бюджетов и измеримых обязательств. Все национальные планы, стратегии и политика в отношении водно-болотных угодий имеют жизненно важное значение; мы не пытаемся преуменьшить важность усилий по их практическому осуществлению или определить, какие из терминов или конкретных определений являются наиболее подходящими.
46. Авторы признают, что до сих пор точно не определены случаи использования и стандартные значения терминов «политика», «план» и «стратегия» в отношении водно-болотных угодий. При попытке обследовать глобальную картину в отношении национальной политики по водно-болотным угодьям, авторы в действительности заметили, что многие организации и правительства используют эти термины взаимозаменяемо.
47. Политика, возможно, чаще всего представляется как некий документ, и это, действительно, удобно – придать ей такую практичную форму. Также будет уместным представить себе разработку политики как процесс, предусматривающий достижение консенсуса, изложение замыслов и обязательств, реализацию, подотчетность и анализ. Политика может рассматриваться как наивысший уровень в этой иерархии. Политика – это механизм в руках руководства, необходимый для осуществления воли общества по тем или иным вопросам и для ее оптимизации с учетом своего собственного видения. То, каким образом национальная законодательная власть или правительство выполняют эту задачу, может выходить за пределы понятия политики и осуществляться посредством принятия законодательства. Исполнительный орган может также осуществлять политику посредством реализации стратегий или программ действий.
48. Эффективность и легитимность политики зависит от многих факторов. Иногда политика утверждается либо правительством в целом, либо отдельным министром. Необходимо иметь в виду, что политическое одобрение политики не гарантирует ее «автоматического» успеха. Во многих случаях процесс, используемый для разработки политики, является самым важным фактором ее эффективности, особенно когда

речь идет о широких проблемах и интересах многих заинтересованных сторон.

49. Политика будет отражать точки зрения, излагать желаемые принципы, заявлять о намерениях (например, выраженных в форме целей/задач/замыслов), показывать, какой выбор был сделан в отношении стратегических направлений, связывать обязательствами, обеспечивать условия для консенсуса, выражать озабоченность и предоставлять рекомендации и четко определять роли и обязанности.
50. Подразумевается, что национальная политика по водно-болотным угодьям является общенациональной по своему масштабу, однако она может разрабатываться одновременно или последовательно на разных уровнях правительства. В Австралии и Канаде, например, как федеральное правительство, так и правительства штатов (или провинций) разработали политику по сохранению водно-болотных угодий. Это является отражением федерального устройства этих двух стран, при котором конституционные полномочия в отношении управления природными ресурсами (включая управление водно-болотными угодьями) разделены между уровнями правительства.
51. В некоторых странах политика может официально приниматься в ходе соответствующей процедуры национальным правительством на уровне (например, Кабинета министров), который может связать все необходимые административные подразделения правительства обязательством по ее реализации. В федеральных государствах с разделенными конституционными юрисдикциями дело может обстоять иначе. Федеральное правительство может выражать свои обязательства по сохранению водно-болотных угодий посредством федеральной политики. Такая политика, однако, может применяться только к федеральным властям и в областях, находящихся в сфере федерального контроля. Степень, в которой эта политика применяется, не являясь примером для подражания или указанием рекомендательного характера для субнациональных юрисдикций (например, властей провинции, штата, района), зависит от обстоятельств в каждой стране.
52. Национальная политика по водно-болотным угодьям будет служить в качестве основы, позволяющей сделать четкие выводы о том, какие действия необходимо осуществить (но, при этом, не включает в себя подробные описания таких действий), и какой конечный результат ожидается. Необходимо четко представить себе, что бы изменилось, если бы не существовало такой политики, и, таким образом, продемонстрировать ее чистую добавленную стоимость. Если цель состоит в точной и определенной формулировке национальной политики в отношении водно-болотных угодий, то она может быть краткой и всего лишь «рамочной» по своему характеру. Глубина не имеет решающего значения, однако политика должна быть полной по своему охвату основных вопросов политического характера, затрагивающих водно-болотные угодья (то есть решающее значение имеет широта), даже если юрисдикция в отношении некоторых таких вопросов не входит в компетенцию ведомства, принявшего политику. Такая компетенция включает в себя юрисдикционные полномочия

в отношении управления природными ресурсами, такими как водные ресурсы, создания планов развития, борьбы с загрязнениями, образования и международных отношений.

### 1.6 Обзор современного состояния политики по водно-болотным угодьям по регионам Рамсарской конвенции

53. Документ о статусе политики в отношении водно-болотных угодий в странах-членах Рамсарской конвенции был представлен на КС-6 (Rubec, 1996). Документ был составлен по семи регионам Рамсарской конвенции, существовавшим в тот период и включавшим в себя 92 страны. В настоящее время (апрель 1999 г.) Конвенция насчитывает 114 Договаривающихся Сторон.
54. В документе К. Рубека [С. Rubec] информация о разработке самостоятельной «политики по водно-болотным угодьям» была отделена от информации о «стратегиях и планах по водно-болотным угодьям» в соответствии с терминологией, используемой в национальных докладах Договаривающихся Сторон. К. Рубек (1996) посчитал, что такое различие является важным, исходя из опыта своей страны, свидетельствовавшего о том, что отдельная «политика» чаще всего представляет собой выражение обязательства правительства с четко определенными целями, сроками, бюджетами и структурой для реализации. С другой стороны, автор посчитал, что «планы и стратегии» чаще всего относятся к более длительному процессу без срочных обязательств по реализации и менее четко определенным набором целей.
55. Следует признать, что во многих случаях отмечается совпадение значений, которые придают этим терминам различные организации и национальные правительства. В связи с этим, при рассмотрении анализа, представленного ниже (см. *Таблицу 1*), необходимо учитывать, что вывод о том, какие из национальных инициатив в отношении водно-болотных угодий перечислены в категории «политика», а какие – в категории «стратегия/план», является неточным в той же степени, что и источники информации, использовавшиеся для сбора сведений. Авторы ни в коей мере не хотят высказывать никаких предположений о том, что какая-либо национальная инициатива является более совершенной или менее развитой или подходящей, чем другие.
56. Документ К. Рубека основывался на информации, полученной из региональных отчетов, подготовленных для заседания Постоянного комитета Рамсарской конвенции в 1995 г., и национальных докладов, подготовленных для КС-6 в Австралии в марте 1996 г. Он был дополнен информацией, содержащейся в национальных докладах, представленных на КС-7 в Коста-Рике в мае 1999 г., и помещенной на веб-сайте Бюро Рамсарской конвенции (Ramsar Bureau, 1998c).
57. По состоянию на апрель 1999 г., в общей сложности 44 из 114 Договаривающихся Сторон Рамсарской конвенции указали, что они занимаются разработкой или реализацией национальной политики по водно-болотным угодьям. Большинство (39) из этих стран также сообщили, что они параллельно разрабатывают национальный план действий или стратегию в отношении водно-болотных угодий

посредством других механизмов или в качестве самостоятельного документа в дополнение к национальной политике по водно-болотным угодьям. Эти инициативы были распространены во всех семи регионах Рамсарской конвенции. Лишь 12 Договаривающихся Сторон Рамсарской конвенции сообщили, что такая политика была принята правительством. Еще шесть Сторон указали, что национальная политика по водно-болотным угодьям подготовлена в форме проекта документа, а 26 Сторон сообщили, что вопрос разработки политики находится в стадии рассмотрения. Несколько стран, например, Камбоджа, которые еще не стали Договаривающимися Сторонами Конвенции, также разрабатывали национальные программы по водно-болотным угодьям. Около 70 Договаривающихся Сторон Рамсарской конвенции еще не представили информацию о том, планируется ли национальная политика по водно-болотным угодьям каким-либо образом.

58. Ряд стран, особенно имеющих структуру содружества или федерального государства, например, Австралия, Бельгия, Канада, Пакистан и Соединенные Штаты Америки, сообщили о разработке или рассмотрении возможности разработки политики и стратегий в отношении водно-болотных угодий также и на субнациональном уровне. Это является отражением разделения конституционных полномочий в отношении сохранения водно-болотных угодий на национальном и субнациональном (например, штат или провинция) уровнях в этих странах. В некоторых случаях нельзя ожидать какой-либо национальной инициативы по водно-болотным угодьям, поскольку вопросы, связанные с водно-болотными угодьями, находятся в компетенции субнациональных юрисдикций. Некоторые примеры таких субнациональных стратегий или политики перечислены в Приложении 3.
59. В обзоре КС-7 национальные стратегии и планы действий в области водно-болотных угодий рассматривались отдельно от национальной политики по водно-болотным угодьям. По состоянию на май 1999 г., около 50 Договаривающихся Сторон сообщили, что они приняли национальные стратегии и планы действий в области водно-болотных угодий, 12 Договаривающихся Сторон разработали проекты таких документов, и 39 Договаривающихся Сторон сообщили, что такие документы находятся на стадии рассмотрения или предложения. Эти страны представляют все семь регионов Рамсарской конвенции. Лишь 13 Договаривающихся Сторон не сообщили ни о каких предпринимаемых мерах по разработке таких национальных стратегий или планов действий. Таким образом, большинство Договаривающихся Сторон Рамсарской конвенции в настоящее время вводят в действие национальные программы сохранения водно-болотных угодий отдельно от национальной политики по водно-болотным угодьям или в дополнение к ней.
60. Анализ, выполненный для КС-6 (Rubec, 1996 г.), стал первой попыткой осуществить сбор информации о политике по водно-болотным угодьям в рамках Конвенции. Обзор материалов 3–6 заседаний Конференции Договаривающихся Сторон и национальных докладов, представленных для КС-7, свидетельствует о значительном успехе, достигнутом в

глобальном масштабе со времени принятия Рамсарской конвенции в 1971 г. Ожидается, что такая тенденция сохранится после завершения КС-7.

61. В Таблицу 1 сведена информация о современном состоянии разработки или принятия национальной политики по водно-болотным угодьям, национальных стратегий и планов действий в отношении водно-болотных угодий в период с 1987 г. по [июнь 2005 г.]. Эта таблица была составлена на основании результатов изучения документов конференции, в которых кратко излагаются национальная политика и стратегии сохранения водно-болотных угодий в соответствии с отчетами, представленными каждой страной, по всем аспектам реализации Конвенции.
62. В течение этого периода [1987-1999 гг.] количество стран, официально принявших национальную политику сохранения водно-болотных угодий, выросло с нуля до 12, и еще дополнительно 23 страны инициировали или в настоящее время рассматривают возможность принятия такой политики. В течение того же периода количество стран, которые сообщили о завершении разработки национальной стратегии или плана действий в отношении водно-болотных угодий, выросло с четырех до 50.
63. В 1987 г. лишь пять Договаривающихся Сторон сообщили, что работают над документами, которые в той или иной степени можно определить как национальную политику, стратегию или план действий в отношении водно-болотных угодий; к 1999 г. их число выросло, по крайней мере, до 101. Многие из этих стран включены в список 44 [39%] стран, сообщивших к апрелю 1999 г. о прогрессе в разработке или принятии отдельной национальной политики по водно-болотным угодьям. [ . . . ] [В соответствии с национальными докладами, представленными на КС-8, 71 [59%] Страна Конвенции сообщила о прогрессе в принятии, составлении проекта или рассмотрении возможности составления проекта национальной политики по водно-болотным угодьям; в то время как 49 [41%] стран сообщили об «отсутствии каких-либо действий» в этом направлении. Согласно национальным докладам, представленным на КС-9, 72 (77%) Страны Конвенции сообщили о прогрессе в принятии, составлении проекта или рассмотрении возможности составления проекта национальной политики по водно-болотным угодьям; в то время как 20 (23%) стран сообщили об «отсутствии каких-либо действий».]

### **1.7 Связь между политикой и разумным использованием**

64. Разумное использование водно-болотных угодий представляет собой концепцию, которая может быть реализована на всех уровнях. Таким образом, эта концепция является руководящим принципом, помогающим сделать выбор в отношении конкретных действий на местах, а также выбрать стратегическое направление на уровне политики. Концепция разумного использования может помочь проверить основные элементы национальной политики по водно-болотным угодьям в сравнении с принятым определением понятия разумного использования, установленным Конвенцией о водно-

**Таблица 1: Статус Национальной политики по водно-болотным угодьям (НПВБУ) и национальных стратегий по водно-болотным угодьям (НСВБУ) или национальных планов действий по водно-болотным угодьям (НПДВБУ)**

[Примечание редактора английского издания: данные в первоначальной таблице были дополнены информацией, полученной на КС-8 и КС-9. Кроме того, для облегчения анализа все числа были переведены в проценты. Для КС-9, несмотря на то, что 110 докладов для анализа были представлены своевременно, лишь 88 стран составили полный доклад, который включал в себя вопросы о статусе национальной политики по водно-болотным угодьям].

	1987 Реджайна КС-3	1990 Монтрё КС-4	1993 Куширо КС-5	1996 Брисбен КС-6	1999 Сан-Хосе КС-7	2002 Валенсия КС-8	2005 Кампала КС-9
<b>Статус национальной политики по водно-болотным угодьям</b>							
(a) Принята	0%	0%	6%	7%	11%	32%	40%
(b) В процессе подготовки	0%	2%	12%	9%	5%	6%	28%
(c) Вопрос о разработке находится на стадии рассмотрения	н.д.	2%	12%	14%	23%	21%	9%
(d) Не сообщается ни о каких действиях	100%	96%	71%	71%	61%	41%	23%
<b>Статус национальных стратегий по водно-болотным угодьям / национальных планов действий по водно-болотным угодьям</b>							
(a) Приняты	24%	20%	18%	38%	44%	*	*
(b) В форме проекта	6%	2%	8%	13%	11%	*	*
(c) Разработка предложена или находится на стадии рассмотрения	н.д.	н.д.	10%	8%	34%	*	*
(d) Не сообщается ни о каких действиях	71%	78%	65%	40%	11%	*	*
Количество национальных докладов, представленных в таблице	17 из 35	45 из 60	51 из 76	92 из 92	107 из 114	120 из 133	88 из 146

Источник: Ramsar Bureau (1987, 1990, 1993, 1998a, 1998c, [База данных по национальным докладам 2002 и 2005]); Rubec (1996); Smart (1993).

н.д. = нет данных.

[\* Отсутствуют сопоставимые данные из национальных докладов за 2002 или 2005 гг.]

болотных угодьях, чтобы убедиться, что эти элементы соответствуют такому ключевому аспекту Конвенции.

65. В принципе, страна, присоединяющаяся к Конвенции, принимает на себя обязательство способствовать, насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на ее территории (Статья 3.1 Конвенции). Поэтому разумное использование водно-болотных угодий автоматически превращается в программный минимум страны по этому вопросу. Национальная политика по водно-болотным угодьям может дополнительно отражать конкретные намерения страны в отношении собственных способов достижения этой цели с учетом существующих обстоятельств. Такая политика может, конечно, содержать в себе более строгий стандарт, к которому будет стремиться страна, а не общий стандарт, принятый в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях (но не менее строгий).
66. Таким образом, национальная политика по водно-болотным угодьям является всего лишь одним инструментом в целом спектре действий, предложенном в *Указаниях по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий* и *Дополнительных указаниях по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий*. Не следует ожидать, что национальная политика по водно-болотным угодьям станет преобладающей или, на самом деле, единственной мерой, необходимой для реализации программы разумного использования водно-болотных угодий с целью их сохранения.

### **1.8 Уровень, на котором утверждается/принимается Национальная политика по водно-болотным угодьям**

67. Решение о том, какой уровень является самым эффективным или наиболее предпочтительным для принятия или утверждения национальной политики (или субнациональной инициативы) сохранения водно-болотных угодий, зависит от многих факторов. В идеале такая политика должна приниматься национальным Кабинетом министров. В некоторых случаях это означает ее принятие в соответствии с национальным законодательством или посредством конституционных поправок. Такие меры не всегда могут быть целесообразными в некоторых странах, где преобладает государственная политика при смене правительственного режима является традиционной и стандартной. В таких странах, как Соединенное Королевство или Соединенные Штаты Америки, множество вспомогательных законодательных и политических инструментов фактически используются совместно. Ни один специальный национальный закон о водно-болотных угодьях, охватывающий все юрисдикции, не может быть реально осуществимым. Однако в небольших странах с менее сложными ситуациями в области юрисдикции один национальный закон о водно-болотных угодьях может стать весьма целесообразным инструментом. Таким образом, важно обеспечить гибкость в отношении принятия решения о том, где и когда рассматривать возможность принятия законодательных инструментов.
68. В некоторых странах решения, которые не закрепляются законодательно, иногда игнорируются последующими

правительствами. Поэтому принятие политики Кабинетом министров или посредством постановления правительства может рассматриваться как минимальный уровень признания или утверждения правительством.

## **II. Разработка Национальной политики по водно-болотным угодьям**

69. В последующих частях Раздела II и всех частях Раздела IV настоящих указаний обсуждаются соображения и шаги, которые могут быть использованы при разработке и, в конечном счете, реализации национальной политики по водно-болотным угодьям. На схеме (рис. 1) в самом общем виде показана последовательность некоторых шагов на двух этапах, ведущих к принятию и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям: Этап 1 – разработка политики; Этап 2 – принятие и реализация политики.

### **2.1 Назначение ведущего органа**

70. Руководить разработкой и реализацией национальной политики по водно-болотным угодьям должен какой-либо орган. С самого начала процессы разработки заявления по проблемам водно-болотных угодий, планирования совещаний и практических семинаров, а затем фактического письменного изложения политики или стратегии в установленном порядке требуют координации и обеспечения ресурсами (например, время работы персонала, офисная поддержка, командировочные расходы).
71. Национальный правительственный орган должен координировать работу и способствовать ее осуществлению на этапе разработки политики в сотрудничестве с соответствующими региональными или местными органами власти. Во многих случаях представляется весьма целесообразным незамедлительно рассмотреть возможность привлечения неправительственных организаций и частного сектора к участию на этапах планирования. В некоторых случаях для облегчения этого процесса правительство заключает договор с национальной или международной неправительственной организацией.
72. Однако орган, который руководит этапом разработки, может не быть органом, который руководит этапом реализации. Решение о том, какой орган будет руководить тем или иным этапом, в большой степени будет зависеть от результатов национальных консультаций и пожеланий правительства.

### **2.2 Соображения в отношении Национального комитета по водно-болотным угодьям**

73. Во время проведения различных совещаний Договаривающимся Сторонам Конвенции о водно-болотных угодьях было рекомендовано создать Национальные комитеты по водно-болотным угодьям, которые могут играть роль исполнительного, либо консультативно-совещательного органа в осуществлении целей Конвенции на национальном уровне. В некоторых странах такие Комитеты оказались

эффективным инструментом для оказания содействия правительству в разработке национальной политики по водно-болотным угодьям.

74. Одним из таких успешных примеров является опыт Тринидада и Тобаго, где Национальный комитет по водно-болотным угодьям во многом способствовал проведению широкого обсуждения предложенной национальной политики по водно-болотным угодьям, которое продолжалось в течение нескольких лет. Представителям нескольких секторов (правительство, научное сообщество, неправительственные организации, промышленность) правительство предложило выступить в качестве консультативного органа при составлении текстового материала и проведении консультаций по национальной политике. Наличие постоянных представителей различных дисциплин, обладающих соответствующими экспертными знаниями и опытом, среди тщательно отобранных членов этого Комитета оказалось весьма полезным в процессе разработки политики (Pritchard, 1997 г.).
75. Комитет может состоять из представителей всех различных юрисдикций (например, региональных и провинциальных правительств, органов власти штатов, муниципалитетов и т.д.) и федерального правительства, которые отвечают за вопросы, связанные с использованием земельных ресурсов и политикой землепользования в своих юрисдикциях. Стратегическое включение в состав Комитета одного или нескольких высокопоставленных представителей правительства может быть эффективным для продвижения политики на правительственном уровне.

**Рис. 1: Схема последовательности основных шагов при разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям**

**Этап 1: Разработка политики**

Подготовительные инициативы  
 Создание авторского коллектива  
 Создание Национального консультативного комитета по водно-болотным угодьям  
 Подготовка справочного документа (справочных документов) и национального заявления по проблемам водно-болотных угодий  
 Рассылка документов и заявления по проблемам водно-болотных угодий  
 Обзор законодательства  
 Межминистерские консультации  
 Разработка проекта документа политики  
 Адресные консультации и национальные и местные семинары  
 Межправительственные консультации  
 Внесение изменений в проекты документа политики  
 Дополнительные межведомственные консультации  
 Формулирование окончательного проекта документа политики

**Этап 2: Принятие и реализация политики**

Межведомственный анализ  
 Подготовка плана реализации и бюджета  
 Подготовка официального документа Кабинета министров  
 Представление документа в центральный орган/Министерство финансов  
 Утверждение Кабинетом министров / правительством  
 Публичное заявление  
 Реализация плана работ  
 Создание ведущего национального органа по реализации  
 Определение текущих функций национального комитета по водно-болотным угодьям  
 Разработка указаний по реализации  
 Согласование с другими политическими мерами  
 Разработка программ профессиональной подготовки для заинтересованных ведомств  
 Проведение через законодательный орган или пересмотр

76. Национальный комитет по водно-болотным угодьям может также включать в свой состав представителей неправительственных организаций и других заинтересованных сторон, таких как промышленные отрасли, участие которых национальное правительство считает важным для обеспечения успеха. Широкий спектр знаний и опыта может оказаться весьма результативным для работы Комитета, и он может оказать поддержку авторскому коллективу документа политики. Проявляя активность в области обмена информацией, координации и сотрудничества в деле разработки и реализации программ, политики и научных исследований, Комитет сможет непосредственно заниматься проблемами, связанными с национальными водно-болотными угодьями. Результаты национального консультативного семинара (см. *Раздел 2.7*) могут послужить в качестве указаний для национального комитета по водно-болотным угодьям при рассмотрении им возможных вариантов основы политики в отношении водно-болотных угодий.
77. Национальные комитеты по водно-болотным угодьям в некоторых случаях были созданы в результате принятия национальной политики по водно-болотным угодьям или реализации комплексных национальных программ по охране водно-болотных угодий. Такие комитеты, выполняя консультативные функции, могут оказать содействие органу или органам правительства, отвечающим за управление национальными ресурсами водно-болотных угодий, в планировании и реализации политики и научных инициатив в области управления водно-болотными угодьями.
78. В любом случае – до или после принятия политики – создание национального комитета по водно-болотным угодьям – дальновидная мера правительства, обеспечивающая ему поддержку со стороны многих секторов и заинтересованных сторон. Комитет может оказать значительную помощь в предотвращении и разрешении конфликтов и противоречий в области сохранения водно-болотных угодий.

### **2.3 Национальное заявление по проблемам водно-болотных угодий и справочные материалы**

79. В процессе проведения обсуждений с целью достижения национального консенсуса в отношении необходимости наличия политики или стратегий по водно-болотным угодьям было выяснено, что очень важно подготовить краткое национальное «заявление по проблемам водно-болотных угодий» или «заявление о намерениях» в качестве основы для национальных консультаций по предлагаемой политике. Пример национального заявления о намерениях (стратегическом видении) в отношении водно-болотных угодий, основанный на заявлении, разработанном в Канаде (North American Wetlands Conservation Council, Канада, 1998 г.), представлен на рис. 2. В таком заявлении должны выражаться обеспокоенность правительства и национальные интересы в отношении сохранения водно-болотных угодий. Такое заявление может использоваться в качестве предварительного «обзорного материала» для генерирования дискуссий во время консультативных совещаний или национального практического семинара.

80. Подробный справочный документ о распространении и состоянии водно-болотных угодий страны является ценным инструментом для оказания помощи в проведении национальных обсуждений политики или стратегии по водно-болотным угодьям. Такой документ может включать в себя следующее:
- a) функции и ценности водно-болотных угодий в стране;
  - b) типы водно-болотных угодий и ресурсов, представленные на существующих водно-болотных угодьях страны;
  - c) исторический обзор видов использования водно-болотных угодий и воздействия процессов экономического развития на их состояние;
  - d) обзор существующих статистических данных инвентаризации водно-болотных угодий и данных об утрате водно-болотных угодий;
  - e) изучение связи вопросов управления водно-болотными угодьями с другими отраслевыми проблемами в области управления ресурсами;
  - f) краткое изложение существующих обязанностей и ответственности законодательной власти и правительства в отношении водно-болотных угодий;
  - g) изучение возможностей для разработки программы, установления партнерства и обеспечения поддержки; и
  - h) ценность водно-болотных угодий для окружающей среды и людей, включая экономическую оценку.
81. Справочный документ может включать в себя предварительное определение потенциальных целей, задач, принципов и стратегических направлений национальной политики по водно-болотным угодьям. Такой справочный документ может быть предназначен для публичного издания и широко использован в качестве инструмента информирования и образования. Может быть полезным использование большого количества графических и фотографических иллюстраций. Этот документ может быть разработан в сотрудничестве со специалистами в области образования и экологическими организациями по всей стране.

#### **2.4 Определение понятия водно-болотных угодий на национальном уровне**

82. Необходимо ввести четкое понятие термина «водно-болотное угодье» – либо посредством использования определения, данного в Конвенции о водно-болотных угодьях, либо использования иного определения, специально разработанного для конкретной страны. В Конвенции принято следующее определение: «районы болот, фен<sup>2</sup>, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров», в том числе районы, которые «могут включать прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, и острова или морские водоемы с глубиной

2 Прим. ред.: от англ. fen – низинное болото

## Рис. 2: Пример национального заявления о намерениях в отношении сохранения водно-болотных угодий

**Намерение:** Правительство, неправительственные организации и частный сектор, коллективно и совместно, будут добиваться сохранения водно-болотных экосистем для их долговременного устойчивого использования населением страны и существования диких животных и растений. Для осуществления этого намерения установлены шесть целей.

### Цель 1. Реализация комплексной политики по водно-болотным угодьям

- Разработать и реализовать политику и стратегии по сохранению водно-болотных угодий и управлению ими во всех юрисдикциях страны.
- Разработать и реализовать политику в области управления водно-болотными угодьями в природно-ресурсных отраслях экономики.
- Включить цели сохранения водно-болотных угодий в государственную политику в области использования земельных и водных ресурсов.
- Создать национальную конференцию по проблемам водно-болотных угодий для оценки и анализа национальных целей сохранения водно-болотных угодий.

### Цель 2. Совершенствование сотрудничества с национальными и международными юрисдикциями

- Создать Национальный комитет по водно-болотным угодьям, обладающий всеобъемлющими полномочиями, необходимыми для содействия развитию сотрудничества по сохранению типов, ресурсов и биоразнообразия водно-болотных угодий во всех регионах страны.
- Осуществлять обмен национальными экспертными знаниями и опытом в национальном и международном масштабах.
- Оказывать поддержку международным природоохранным инициативам и соглашениям (например, Конвенции о водно-болотных угодьях, Конвенции о биологическом разнообразии), а также программам МСОП – Всемирного союза охраны природы и Международной организации по сохранению водно-болотных угодий (Wetlands International).

### Цель 3. Обеспечение управления данными по водно-болотным угодьям

- Разработать и внедрить стандартизированный национальный подход к классификации и инвентаризации водно-болотных угодий и интеграции данных по водно-болотным угодьям.
- Проводить национальное обследование состояния водно-болотных угодий и тенденций его изменения на регулярной основе.
- Создать стандартный национальный протокол для описания функций и ценностей биоразнообразия водно-болотных экосистем.
- Создать всеобъемлющую национальную базу данных о местонахождении и состоянии водно-болотных угодий.

### Цель 4. Содействие развитию эффективной науки о водно-болотных угодьях

- Установить национальные приоритетные задачи по проведению научных исследований водно-болотных угодий с регулярным пересмотром приоритетов.
- Объединить научные учреждения, исследователей и управляющих, занимающихся проблемами водно-болотных угодий, в эффективную национальную информационную сеть, способствующую достижению целей в области управления и политики.

- Финансировать проведение регулярных национальных и региональных научных симпозиумов и практических семинаров по проблемам водно-болотных угодий.
- Создать программы, способствующие ускорению проведения приоритетных национальных и региональных научных исследований в области водно-болотных угодий и накоплению экспертных знаний.
- Учредить национальные стипендии с целью поощрения инновационных научных, социально-экономических и технологических исследований проблем водно-болотных угодий, имеющих важное значение для населения страны.
- Оказывать поддержку научным исследованиям в области водно-болотных угодий в соответствии с национальными приоритетами и инициативами по сохранению биоразнообразия и экологически уязвимых земельных и водных ресурсов страны.

#### **Цель 5. Обеспечение сохранения местных водно-болотных угодий**

- Оказывать поддержку программам, обеспечивающим охрану местообитаний на водно-болотных угодьях во всех регионах страны.
- Создать или расширить национальную сеть охраняемых природных территорий, включающих водно-болотные угодья, в том числе национальные, провинциальные, территориальные и региональные парки, резерваты дикой природы, резерваты мигрирующих птиц и др.
- Выделить приоритетные водно-болотные угодья для осуществления целевых природоохранных мероприятий во всей стране.

#### **Цель 6. Просвещение населения с целью повышения осведомленности о ценностях водно-болотных угодий**

- Создать комплексную национальную программу образования и просвещения в области водно-болотных угодий с использованием инновационных технологий в сотрудничестве со всеми правительственными и неправительственными организациями и частным сектором.
- Широко и ярко освещать экономические, социальные и природные функции и ценности, которые обеспечивают для общества водно-болотные экосистемы.

больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий» (Статьи 1.1 и 2.1).

83. Термин «водно-болотное угодье» широко используется для обозначения постоянных или временных заболоченных территорий, районов мелководья и прибрежных зон. К водно-болотным угодьям можно отнести все типы водных объектов, пресноводных или соленых, которые в их естественном состоянии характеризуются флорой, почвами и фауной, адаптированными к условиям высокой влажности.
84. В тех случаях, когда существует определение водно-болотных угодий, принятое на национальном уровне и твердо обоснованное результатами национальной научной экспертизы, представляется целесообразным использовать такое определение. Особенно удобно, если определение привязано к национальной системе классификации водно-болотных угодий, которая устанавливает детальный исходный ориентир для программ инвентаризации и охраны водно-болотных угодий. Существующая Рамсарская система классификации типов водно-болотных угодий содержит весьма общие характеристики и является ценным источником информации в отсутствие более детальных систем классификации на национальном уровне.

85. В таких странах, как Соединенные Штаты Америки, Норвегия и Канада, определения водно-болотных угодий действуют в течение уже многих лет и часто используются в законодательстве и политике. Эти определения в целом соответствуют широкому определению, принятому Конвенцией (см. пункт 82), и являются основой для программ по водно-болотным угодьям, существующих в этих странах. Они могут отличаться от определения, данного в Рамсарской конвенции, своим более полным охватом территорий, включаемых в понятие водно-болотных угодий, особенно в отношении прибрежных и морских систем. Такие определения и системы классификации водно-болотных угодий, разработанные на национальном уровне, являются важными элементами, обеспечивающими гибкость Рамсарской конвенции. Различия между определениями нельзя рассматривать как недостаток; нужно всего лишь признать факт их существования и обеспечить, чтобы о таких различиях было известно соответствующим органам управления.
86. Некоторые примеры различий между национальными определениями водно-болотных угодий и теми определениями, которые используются в других странах или в рамках Конвенции, приведены ниже. Можно привести еще множество других аналогичных примеров.
- a) *Предельная глубина водоемов систем водно-болотных угодий* – в Конвенции используется глубина шесть метров, в то время как некоторые страны используют предельную глубину мелководных водно-болотных угодий, особенно в морских зонах, до двух метров во время отлива;
  - b) *Ограничения в отношении определения периодов присутствия воды в течение года* – количество дней в году, когда вода присутствует на поверхности водно-болотного угодья, используется в некоторых странах в качестве инструмента диагностики. Конвенция не содержит никакого указания в этом отношении, в то время как некоторые страны точно устанавливают 7, 14 или неопределенное, но измеримое количество дней в году, когда может наблюдаться свободная вода минимальной глубины;
  - c) *Толщина слоя органического материала при определении торфяных болот* – 30, 40 и 100 см являются примерами, используемыми на глобальном уровне и принятыми на национальном уровне, чтобы обеспечить согласованность данных с результатами национальных почвенных обследований. Конвенция не содержит каких-либо указаний по этому вопросу.

## 2.5 Определение заинтересованных сторон

87. Ключевой этап любой инициативы по разработке национальной политики по водно-болотным угодьям – определить, кого затронет такая политика, и кто является потенциальным участником процессов разработки, обсуждения и реализации политики. Важно обеспечить, чтобы к процессу консультаций были привлечены все группы, имеющие особую заинтересованность или обладающие потенциалом, необходимым для обеспечения максимально

возможной эффективности и достижимости конечных результатов. Заинтересованные стороны включают в себя те ведомства, учреждения и группы, которые непосредственно заинтересованы в принятии национальной политики по водно-болотным угодьям или затрагиваются ее воздействием. В их число входят правительственные ведомства, неправительственные организации, местные органы власти и многие другие. Круг заинтересованных сторон может существенно варьировать в зависимости от конкретной страны (*см. Конкретный пример 2*).

## 2.6 Инициирование национальных консультаций

88. Масштаб проведения национальных консультаций до принятия национальной политики по водно-болотным угодьям будет в каждой стране различным. Ведущий орган должен определить, насколько широким должен быть масштаб таких планируемых консультаций с точки зрения количества заинтересованных сторон, сроков, командировок и сложности обсуждаемых вопросов. Например, в федеральных государствах вопросы управления водно-болотными угодьями могут фактически входить в компетенцию правительственного органа более низкого уровня, чем уровень национального правительства. В крупной стране органы, которым поручено проводить такие консультации, столкнутся с более сложной задачей по совершению многочисленных поездок с целью сбора информации путем исследования мнения общественности.
89. Одним из практических подходов к решению проблемы сбора информации является организация национального семинара заинтересованных сторон (*см. раздел 2.7*). Такой семинар мог бы собрать вместе представителей основных правительственных, коммерческих и неправительственных организаций, коренных народов, местных сообществ и, в надлежащих случаях, частных лиц. Такое совещание могло бы создать дополнительную группу поддержки и стать полезным механизмом для создания сети информированных партнеров, которые могут «замолвить слово» о политике и содержащихся в ней предложениях. Эти партнеры могли бы организовать и провести местные консультации, особенно на уровне местных сообществ. В этом смысле национальное консультативное совещание могло бы быть использовано в некоторой степени в качестве учебного практического семинара.
90. Прямые консультации могут также предусматривать проведение малых совещаний на местном уровне или с целевыми группами или организациями. Можно разработать стандартную презентацию в аудио-визуальном формате и раздаточные печатные материалы. Такие встречи «лицом к лицу» являются зачастую необходимыми при проведении межминистерских и межправительственных консультаций, а также для консультаций с местными органами власти и неправительственными организациями.
91. Непрямые контакты, не предусматривающие выезды на места или организацию местных встреч, могут осуществляться с использованием тех же консультационных материалов, но передаваемых по телефону или электронной почте. Такой метод требует более частых

## Конкретный пример 2

### Определение заинтересованных сторон в национальной политике по водно-болотным угодьям

#### Надра Натай-Гьян, Отдел дикой природы, Правительство Тринидада и Тобаго

Подготовка национальной политики по водно-болотным угодьям, хотя и рассматривалась в качестве важного обязательства по реализации Рамсарской конвенции в Тринидаде и Тобаго, превратилось в дело, не терпящее отлагательства, в результате чрезвычайно острых дебатов, развернувшихся вокруг актуальной проблемы разрушения болота Нарива [Nariva Swamp] – единственного Рамсарского угодья страны. Эта проблема приобрела общенациональное и даже международное значение, и в борьбу за ее разрешение вступили несколько организаций и групп, в том числе: (а) Отдел дикой природы Управления лесного хозяйства [Wildlife Section, Forestry Division] (Национальный административный орган Рамсарской конвенции); (b) Трест по охране водоплавающих птиц Пуэнт-а-Пьер [Pointe à Pierre Wildfowl Trust] (НПО, занимающаяся, главным образом, проблемами водно-болотных угодий); (c) заинтересованные лица из других экологических НПО; (d) группы землепользователей из района Нарива; и (e) активные представители широкой общественности. Эту совокупность заинтересованных сторон дополнили эффективно использовавшиеся средства массовой информации – как печатные, так и электронные.

В ходе этого процесса ведущий орган, Национальный рамсарский комитет по водно-болотным угодьям (НРК), естественным образом определил круг заинтересованных сторон. Некоторые организации и отдельные лица, занимавшиеся проблемой болота Нарива, были членами НРК и смогли применить свой опыт и профессиональные знания при составлении первого проекта национальной политики по водно-болотным угодьям, представленного на рассмотрение заинтересованных сторон. Отдельные ключевые заинтересованные стороны принимали непосредственное участие в составлении этого проекта документа. Здесь важно отметить, что для выяснения мнений заинтересованных сторон необходим какой-либо согласованный документ, на основе которого будут проводиться обсуждения, и в который будут вноситься содержательные замечания.

Учитывая самое широкое определение понятия заинтересованной стороны как «любого лица, имеющего заинтересованность в данном вопросе», для рационализации процесса определения заинтересованных сторон были применены две стратегии. Первая стратегия заключалась в проведении национального консультативного совещания с целью выявления заинтересованных членов общественности, соответствующих министерств и ведомств, НПО, академических учреждений и основных групп землепользователей. Проект документа политики был представлен этой целевой аудитории членами НРК (копии документа были предоставлены каждому участнику заблаговременно до начала совещания) для проведения структурированных обсуждений с заранее подготовленными вопросами. Была оказана правительственная поддержка посредством обращения с основным докладом, в котором сообщалось об обязательствах правительства по проведению этого мероприятия.

После завершения этого национального совещания стало очевидным, что уровень участия в его работе местных сообществ, проживающих в непосредственной

близости от водно-болотных угодий и в значительной степени зависящих от местных ресурсов, является недостаточным. Ряд факторов, в том числе социальных и экономических, стал причиной того, что они уклонились от обсуждения своих проблем в непривычной формальной обстановке. Поэтому НРК принял решение назначить членов комитета, хорошо знакомых местным жителям, для проведения дополнительных консультаций на местах. Такая серия консультаций была осуществлена со всей решительностью и была анонсирована посредством вывешивания плакатов в общественных местах. Встречи носили неформальный характер, и после проведения упрощенных презентаций участникам предлагалось дать свои замечания, включая такие, которые на первый взгляд могли показаться несущественными. Интересно отметить, что вопросы, в отношении которых была выражена обеспокоенность, послужили доказательством актуальности и обоснованности целей политики.

Важный урок, который был извлечен из этого опыта, состоит в том, что заинтересованные стороны должны привлекаться к участию на всех уровнях, что характер участия должен быть адаптирован к конкретной среде, и что необходимо приложить все возможные усилия, чтобы не упустить наиболее важных заинтересованных сторон.

**[Примечание редактора английского издания: настоящий текст внесен без изменений из первого издания Руководства.]**

**С национальной политикой сохранения водно-болотных угодий Тринидада и Тобаго можно ознакомиться в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу: [http://www.ramsar.org/wurc/wurc\\_trinidad.htm](http://www.ramsar.org/wurc/wurc_trinidad.htm)]**

последующих контактов для обеспечения ответной реакции, но является в целом более дешевым с точки зрения командировочных расходов и затрат времени персонала.

92. На этом этапе весьма важным является проведение межминистерских консультаций с потенциально затрагиваемыми или влиятельными правительственными учреждениями. Такие консультации могут инициироваться посредством соответствующей корреспонденции между министерствами и приглашения их департаментов к участию в процессе.
93. Консультации с общественностью могут потребовать реализации сложных программ с использованием средств массовой информации, которые могут оказаться весьма дорогостоящими. Такие консультации требуют совершения многочисленных поездок, создания детальных логистических программ и наличия профессиональных знаний, чтобы обеспечить эффективность консультаций. Однако во многих юрисдикциях такие консультации с общественностью являются законодательным требованием для реализации новых инициатив правительства, и поэтому являются неизбежными. Публичные консультации могут потребовать подготовки многих типов печатных и электронных материалов, а также проведения многочисленных и потенциально сложных встреч с представителями общественности.
94. Основная задача при проведении консультаций заключается в том, чтобы добиться правильного баланса при представлении предложений,

которые должны быть своевременными и допускать изменения и поправки, чтобы можно было действительно извлечь выгоду из встречных мнений. Очень важно создать чувство сопричастности и значимости у тех людей и организаций, с которыми ведутся консультации (т.е. не ставить их перед свершившимся фактом), но в то же время иметь информацию, которая является достаточно продуманной, чтобы ясно показать различные последствия вариантов политики.

95. Представляется полезным подготовить краткий конспект, чтобы определить масштаб процесса и обеспечить эффективные обсуждения. Степень повторяемости в некоторых таких процессах может быть соответствующей, например, в процессе непрерывного совершенствования и уточнения проекта текста документа. Такие процессы не должны выходить за рамки разумных пределов времени, чтобы они были эффективными с точки зрения затрачиваемых ресурсов и завершенными!

## **2.7 Проведение национальных и местных семинаров по вопросам политики по водно-болотным угодьям**

96. В некоторых странах семинары для заинтересованных сторон по вопросам национальной политики по водно-болотным угодьям оказались эффективным механизмом для достижения консенсуса. Эти семинары могут проводиться в целях обеспечения общего понимания вопросов, относящихся к охране водно-болотных угодий и управлению ими, выявления препятствий и проблем, мешающих решению этих вопросов, и выработки предложений в отношении решений или средств для преодоления существующих проблем. Такие семинары могут быть организованы на нескольких уровнях. В некоторых случаях необходимо проводить местные и неформальные встречи, поскольку людям, проживающим в небольших сообществах, может показаться невозможным участвовать в крупных централизованных совещаниях. В других случаях весьма уместным будет проведение формального национального семинара по обсуждению вопросов национальной политики. (См. *Конкретный пример 3*).
97. Основная цель проведения семинаров состоит в разработке указаний по составлению концепций и общего подхода к формированию политики по водно-болотным угодьям. Семинары также призваны выступать в качестве образовательного форума, на котором материалы, предлагаемые для обсуждения, будут соответствовать уровню сложности вопросов, а также степени заинтересованности и опыту участников всех уровней – от местного до национального. Эти практические семинары организуются с целью оказания содействия правительству или правительствам страны в составлении и реализации эффективной политики по водно-болотным угодьям в соответствующих юрисдикциях. Достоинства таких семинаров обсуждаются ниже.
98. Главным импульсом к проведению семинара может послужить заинтересованность федерального или национального правительства и его обязательство по руководству процессом разработки национальной политики по водно-болотным угодьям (или, как в некоторых странах, набора документов политики для отдельных штатов). Необходимы

указания по формулированию программных заявлений о политике. Практический семинар, который сведет вместе широкий круг правительственных и/или неправительственных организаций и групп лиц, объединенных общими интересами, может стать важным источником для разработки таких указаний.

99. Еще одним аспектом проведения семинаров является обеспечение координации при обсуждении вопросов, связанных с планированием землепользования, а также местных проблем, затрагивающих ресурсы водно-болотных угодий. В национальном масштабе такие обсуждения могут проводиться между национальным правительством, группами лиц, объединенных общими отраслевыми интересами, национальными неправительственными организациями и прочими органами власти на уровне провинции и штата. На местном уровне в обсуждениях могут принять участие местные общественные организации и органы местного самоуправления в сотрудничестве с национальным органом. Процессом консультаций может руководить Национальный комитет по водно-болотным угодьям (см. Раздел 2.2 выше).

## **2.8 Создание авторского коллектива документа политики по водно-болотным угодьям**

100. Ответственность за составление проекта документа политики и прочих консультационных и инструктивных материалов должен взять на себя уполномоченный ведущий орган. Необходимо создать группу квалифицированных специалистов, обладающих необходимыми ресурсами для составления отчетов и хорошими навыками письма. Некоторые из таких лиц могут также руководить процессом взаимодействия с заинтересованными сторонами и группами консультантов. Содействие в создании авторского коллектива могут оказать сотрудники, временно прикомандированные из других организаций и отраслей. Их работа будет основываться на результатах национальных консультаций. Как только коллектив авторов будет создан, его состав не должен меняться до тех пор, пока не будут окончательно выполнены все требования по составлению документа политики. Некоторые сотрудники могут встречаться с другими членами группы только во время периодических совещаний, поскольку им, возможно, придется совершать частые поездки в различные места. Слишком частые поездки могут оказаться дорогостоящими и затруднительными для вовлеченных специалистов. Каждый член коллектива должен применить свои научные и политические знания и опыт для подготовки первого проекта документа политики.
101. Как минимум один член авторского коллектива должен иметь опыт работы в центральном правительственном органе и, таким образом, быть хорошо осведомленным о том, «как работает система» в соответствующем правительственном ведомстве или ведомствах, выступивших с инициативой по разработке политики.

### Конкретный пример 3

#### Консультации по разработке политики по водно-болотным угодьям.

Клейтон Рубек, Министерство охраны окружающей среды, правительство Канады

Правительство Канады инициировало разработку Федеральной политики по сохранению водно-болотных угодий в начале 1987 г. В качестве первого шага был рассмотрен вопрос, касающийся масштаба и степени сложности предстоящих консультаций с заинтересованными сторонами по всей Канаде. Эта первоочередная задача включала в себя проведение консультаций с неправительственными организациями посредством организации национального консультативного семинара в феврале 1987 г. На этот семинар были приглашены 25 представителей национальных экологических организаций и групп пользователей ресурсов водно-болотных угодий, таких как промысловые охотники, фермеры и рыболовы-любители. Отчет об этом совещании был опубликован и передан напрямую отдельным министерствам – как федеральным, так и провинциальным. Он был положен в основу плана действий, которым руководствовалось федеральное правительство при проведении консультаций. Следующим шагом стало проведение заседания канадского Комитета по землепользованию с участием высокопоставленных представителей федеральных, территориальных и провинциальных правительств, на котором был разработан документ, наметивший курс на создание документов политики по водно-болотным угодьям соответствующих административно-территориальных единиц, т.е. признавалась необходимость в наличии нескольких документов политики для отдельных юрисдикций, а не одного национального документа.

В конце 1987 г. сотрудники федерального правительства составили первый проект документа Федеральной политики и провели первоначальный раунд информационных совещаний. В них приняли участие сотрудники штаб-квартиры и региональных отделений организации «Энвайронмент Кэнада» [Environment Canada] и отдельных федеральных органов. Эти совещания помогли сосредоточить усилия для доработки проекта документа политики с точки зрения его объема и степени сложности. Был подготовлен второй проект документа, который стал основой для проведения обстоятельного общенационального процесса консультаций. Федеральное правительство определило для себя три возможных уровня консультаций: (i) межминистерские консультации; (ii) консультации между правительствами и национальными экологическими организациями и/или заинтересованными сторонами; или (iii) консультации с широкой общественностью. Поскольку оказалось, что в Канаде федеральная политика не может непосредственно влиять на местные решения в отношении землепользования, принимаемые частными землевладельцами, и ограничивается лишь вопросами управления федеральными землями и сферами деятельности, подпадающими под федеральную юрисдикцию, был выбран второй вариант, заключавшийся в проведении ограниченных консультаций. Было отмечено, что такой вариант является менее сложным и менее затратным с точки зрения командировочных расходов и временных затрат персонала, учитывая ресурсы, имеющиеся в наличии для таких консультаций.

В течение шести месяцев в 1988-1989 гг. по всей территории Канады были организованы 18 совещаний с участием федеральных и провинциальных органов во всех 12 столицах

провинций и других городах. Для этих совещаний была подготовлена профессионально исполненная аудиовизуальная презентация на английском и французском языках, в которой кратко излагалось содержание предлагаемой политики. Эта презентация включала в себя стандартный модуль вопросов и ответов. В большинстве случаев в совещании принимали участие члены двух федеральных консультационных групп – одна группа проводила презентацию, а другая записывала замечания и вопросы. Лишь в нескольких совещаниях принимал участие представитель только одной группы, особенно в тех, которые проводились в отдаленных северных территориях и требовали наибольших командировочных расходов. Консультации в форме совещаний, переписки и телефонных опросов были проведены с представителями 36 неправительственных организаций и 20 ассоциаций пользователей ресурсов/отраслевых ассоциаций. Презентации проводились на федеральных совещаниях, таких как Ежегодная конференция Бюро по недвижимости Совета казначейства Канады и заседание Федерального межведомственного комитета по водным ресурсам. На каждом совещании всем участникам раздавались печатные материалы на двух языках. Члены консультационной группы совершили многочисленные поездки с использованием воздушного транспорта для проведения презентаций на вышеупомянутых совещаниях. Мероприятия на местах были сложными, требовали содействия при выборе места, обеспечении техническими средствами и рассылке приглашений ключевым сотрудникам многих организаций.

На основании замечаний и предложений, высказанных в процессе консультаций по второму проекту документа политики, третий проект документа был подготовлен к началу 1990 г.

Был заключен договор с профессиональным составителем документов политики, имеющим опыт работы в Тайном совете, на доработку конкретных формулировок третьего проекта документа с целью его совершенствования и представления в федеральный Кабинет министров. Затем этот проект был снова разослан федеральным органам, которые затрагивались воздействием такой политики. В ходе обсуждений основное внимание было уделено вопросам, связанным со стратегиями реализации политики и ресурсами, необходимыми для такой реализации, а также составлением окончательного проекта документа для подачи в Совет казначейства с просьбой о выделении дополнительных финансовых средств. В конце 1991 г. документ политики был разослан федеральным министерствам для окончательного рассмотрения в рамках Инициативы правительства по охране окружающей среды и Меморандума в Кабинет министров под названием «Зеленый план». Документ политики был принят в декабре 1991 г. и, в конечном итоге, после дополнительных межведомственных консультаций по вопросам обеспечения возможностей для соответствующего обмена информацией, был публично объявлен Государственным министром окружающей среды в марте 1992 г.

**[Примечание редактора английского издания: настоящий текст внесен без изменений из первого издания Руководства.]**

С национальной политикой сохранения водно-болотных угодий Канады можно ознакомиться в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу: [http://www.ramsar.org/wurc/wurc\\_policy\\_canada.htm](http://www.ramsar.org/wurc/wurc_policy_canada.htm)]

## 2.9 Обеспечение политической поддержки для последующих этапов

102. На каждом этапе (т.е. при завершении основных версий проекта документа политики) взаимодействие с высокопоставленными сотрудниками правительства и сообщения для средств массовой информации на уровне министра, премьер-министра или президента могут использоваться для демонстрации поддержки, оказываемой правительством процессу разработки политики и, в конечном счете, ее принятию. Пресс-релизы или выступления министра или главы правительства (премьер-министра и т.д.) являются средствами для оглашения обязательств правительства по оказанию финансовой поддержки процессу разработки политики и завершению этого процесса к определенному установленному сроку.
103. На всем протяжении этих этапов министр, ответственный за разработку политики, должен находиться в регулярном контакте с коллегами из Кабинета министров, правительственных ведомств и органов. Персонал должен быть готов к тому, чтобы держать эти правительственные органы и их руководителей в курсе событий и добиваться их поддержки для обеспечения беспрепятственного рассмотрения документа политики на уровне Кабинета министров. Своевременное решение вопросов и сомнений, высказанных руководителями правительственных органов в ходе таких консультаций, имеет решающее значение для последующего принятия политики.

## 2.10 Фактор времени

104. Как отмечалось выше, время является важным фактором при разработке политики. Все этапы процесса требуют разумного понимания и обязательств с точки зрения времени. В самом начале необходимо предусмотреть и должным образом спланировать достаточное количество времени, для того чтобы задействовать персонал и довести процесс до конца. Необходимо разработать и регулярно обновлять график работ с подробным указанием сроков составления текста документа, проведения встреч и межведомственных консультаций вплоть до ожидаемого заявления правительства.
105. В принятом документе политики должен быть заложен механизм, предусматривающий фактор времени, то есть он не должен превратиться в статичный и устаревший документ. Представляется полезным предусмотреть положение о систематическом пересмотре и перераспределении полномочий, которое позволит обновлять документ политики и добавлять в него дополнительные материалы. Реализация политики должна также основываться на плане работ, в котором будут точно указаны сроки проведения мероприятий, а также результаты, достижение которых предполагается в определенные измеримые сроки.

## 2.11 Завершение консультаций и подготовка дополнительных проектов документа политики

106. По мере того, как каждый из нескольких возможных проектов документа будет завершен, может быть полезным или требоваться по закону проведение ограниченного раунда дополнительных консультаций.

Эти проекты документа могут быть доступными или недоступными для рассмотрения общественностью и/или неправительственными организациями. Могут ожидаться отдельные дополнительные консультации с заинтересованными министерствами правительства и представителями других секторов, желающими получить ответ на свои высказанные опасения. Следует ожидать получения дополнительных проектов документа, составленных в результате проведения продолженных консультаций, получения юридических заключений и учета указаний и пожеланий правительства.

### **2.12 Подготовка меморандума для Кабинета министров**

107. После того, как будут завершены все консультации с министерствами, начнутся следующие этапы в соответствии с процедурами, предусмотренными правительственной системой в каждой стране. В некоторых странах в установленной форме готовятся официальный Меморандум в Кабинет министров, «Белая книга» или другие документы, которые должны утверждаться всеми министрами в соответствии с рекомендациями старших ведомственных экспертов и управляющих. Принятие парламентом, введение в силу нового законодательства или внесение конституционных поправок – все эти меры являются вариациями утверждения документа политики на национальном уровне, соответствующими конкретным системам правительства. Осторожное политическое маневрирование поможет избежать конфликтов на уровне Кабинета министров на этом окончательном этапе рассмотрения документа в министерствах и обеспечит беспрепятственное принятие этого документа, что является кульминацией напряженных и зачастую многолетних усилий.

### **2.13 Утверждение и одобрение правительством и публичное сообщение**

108. Как только будет получено одобрение Кабинета министров (или, в зависимости от ситуации, президента и т.д.), ведущий орган может рассмотреть стратегии коммуникации для публичного распространения информации о политике. Можно запланировать общественное мероприятие или заявление правительства. Для этого потребуется напечатать достаточное количество копий для краткосрочного и долгосрочного распространения, подготовить материалы для прессы, провести интервью с представителями средств массовой информации, опубликовать статьи в выбранных популярных печатных изданиях и организовать встречи с отдельными партнерами процесса реализации политики. Необходимо разработать краткие, выразительные, удобочитаемые и привлекательно оформленные информационные материалы.

### III. Систематизация документа политики

#### 3.1 Разделы документа политики

109. Национальная политика по водно-болотным угодьям может содержать в себе некоторые или все следующие разделы:
- *Обзор предпосылок* – исторический контекст, меры, принятые до настоящего времени;
  - *Предисловие* – как и почему возникла необходимость в такой политике, обязательства правительства;
  - *Общий обзор* – информация о ресурсах водно-болотных угодий страны и их экономические/социальные и экологические ценности;
  - *Роль национального правительства* – в контексте конституционной юрисдикции и планирующих органов;
  - *Роль партнерства* – с другими уровнями правительства, неправительственными организациями и частным сектором;
  - *Определения* – определения водно-болотных угодий и используемых терминов;
  - *Цель политики* – кратко изложенная цель в увязке с устойчивым развитием и задачами сохранения биоразнообразия;
  - *Руководящие принципы* – например, могут включать в себя признание стремлений заинтересованных сторон и правительства, коренных жителей, прав землевладельцев, глобальных проблем и местных потребностей; и
  - *Конкретные цели* – вполне приемлемы примерно пять заявлений о целях;
  - *Стратегии политики* – от 10 до 15 стратегий с последующим перечислением действий, соответствующих национальным потребностям.

#### 3.2 Цели и принципы

110. Документ политики должен включать в себя одно или максимум несколько простых заявлений о целях и соответствующие принципы в отношении других документов национальной политики и соображений культурного характера. Многие из существующих документов политики по водно-болотным угодьям, которые разработаны к настоящему времени, содержат в себе простые и краткие заявления о целях. Формулировки различаются, но сводятся к двум основным позициям: что водно-болотные угодья страны будут использоваться устойчивым образом на благо нынешнего и будущего поколений людей, и что их сохранение является необходимым для экологического и экономического благосостояния страны.
111. Принципы, по существу, представляют собой изложение намерений правительства в отношении способов выполнения своих обязательств по реализации национальной политики по водно-болотным угодьям в соответствии со своей конституциональной юрисдикцией и культурной практикой в стране. Представляется вполне разумным составить набор кратко изложенных принципов в количестве, возможно, от восьми до десяти. Он мог бы включать в себя принцип, в соответствии с которым никакие действия правительства, осуществленные посредством такой политики, не будут посягать на права правительств провинций или

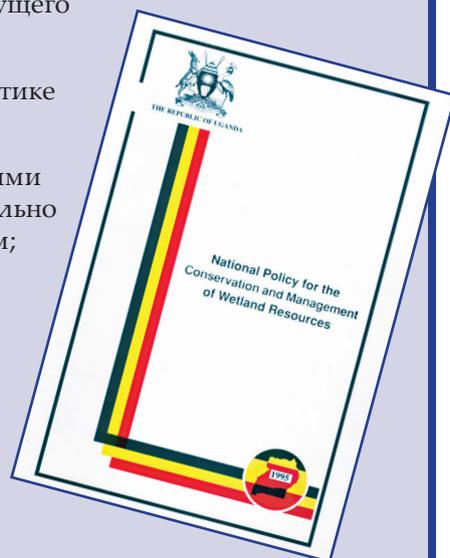
## Дополнительная информация

### Цели и принципы национальной политики Уганды

Правительство Уганды приняло *Национальную политику сохранения ресурсов водно-болотных угодий и управления ими* для содействия охране водно-болотных угодий в целях поддержания их ценностей для настоящего и будущего благосостояния людей.

Для обеспечения охраны водно-болотных угодий в политике поставлены следующие пять целей:

- установить принципы, в соответствии с которыми ресурсы водно-болотных угодий могут оптимально использоваться в настоящее время и в будущем;
- прекратить практику, ведущую к сокращению продуктивности водно-болотных угодий;
- поддерживать биологическое разнообразие естественных и близких к естественным водно-болотных угодий;
- поддерживать функции и ценности водно-болотных угодий;
- включить задачи сохранения водно-болотных угодий в процессы планирования и принятия решений в других секторах.



В стремлении осуществить эти цели следует применять следующие три принципа:

- Ресурсы водно-болотных угодий являются неотъемлемой частью окружающей среды, и управление такими ресурсами должно осуществляться в контексте взаимодействия между мероприятиями по их охране и стратегиями и направлениями деятельности в области национального развития.
- Охрана водно-болотных угодий может обеспечиваться только посредством применения скоординированного и совместного подхода с участием всех заинтересованных лиц и организаций в стране, включая местные сообщества.
- Для сохранения водно-болотных угодий и управления ими очень важно, чтобы было изменено восприятие угандийцев и их отношение к водно-болотным угодьям.

Были сделаны тридцать шесть программных заявлений о политике, в которых излагались способы достижения этих целей, и к которым прилагался предварительный набор указаний для пользователей ресурсов водно-болотных угодий.

**Примечание редактора английского издания:** с этим документом политики можно ознакомиться в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу: [http://www.ramsar.org/wurc/wurc\\_policy\\_uganda.htm](http://www.ramsar.org/wurc/wurc_policy_uganda.htm).

штатов страны, и что такие действия будут осуществляться в духе сотрудничества с такими правительствами. Аналогичные принципы можно установить в отношении коренных народов и местных жителей. Принципы могут указывать на связь политики с обязательствами правительства в отношении устойчивого развития, охраны окружающей среды или сохранения биоразнообразия, в зависимости от конкретных обстоятельств.

### **3.3 Задачи Национальной политики по водно-болотным угодьям**

112. При определении задач необходимо уделить основное внимание подбору разнообразных ключевых слов, поскольку зачастую именно они формируют имидж политики. Необходимо составить перечень задач (в некоторых документах национальной политики по водно-болотным угодьям, принятых к настоящему времени, содержатся от пяти до десяти задач) таким образом, чтобы при публичном объявлении политики подчеркивалась равная значимость всех задач. Однако практическая реализация политики может привести к тому, что лишь одна или две такие цели привлекут самое большое внимание общества. Например, в заявлении о федеральной политике по водно-болотным угодьям, сделанном правительством Канады в 1992 г., содержалось семь задач, направленных на поддержание функций водно-болотных угодий, перспективное планирование землепользования, затрагивающее водно-болотные угодья, недопущение чистых потерь функций водно-болотных угодий на федеральных землях, оздоровление и реабилитацию водно-болотных угодий, охрану участков, имеющих национальное значение, смягчение воздействия всех видов федеральной деятельности на любые водно-болотные угодья в стране и разумное использование ресурсов водно-болотных угодий. Однако задача недопущения чистых потерь функций водно-болотных угодий оказалась единственным наиболее известным и запоминающимся аспектом этой политики.
113. Представляется полезным при составлении проекта национальной политики по водно-болотным угодьям рассмотреть возможность включения следующих задач:
- Обеспечить, чтобы национальная политика по водно-болотным угодьям, а также любые программы, разработанные в рамках такой политики, были увязаны с другими мерами политики в области экономического развития и охраны земельных, почвенных, водных ресурсов, воздуха и дикой флоры и фауны, чтобы гарантировать разумное использование водно-болотных угодий страны и выполнить международные обязательства по сохранению водно-болотных угодий.
  - Способствовать предупреждению дальнейшей потери водно-болотных угодий и поощрять реабилитацию водно-болотных угодий страны посредством поддержания их целостности; сохранения генетического разнообразия этих водно-болотных угодий; и обеспечения устойчивости использования водно-болотных угодий для рекреационных и экономических целей.



Национальная политика по водно-болотным угодьям должна охватывать все типы водно-болотных угодий – от прибрежных мангровых зарослей до высокогорных ледниковых предгорий, как на фото, сделанном на Рамсарском угодье Вадре да Розег [Vadret da Roseg], Швейцария. Фото: Andreas Wipf, OFEFP Швейцария.

114. На семинаре для заинтересованных сторон по вопросам национальной политики по водно-болотным угодьям (см. Раздел 2.7) могут быть рассмотрены способы оказания содействия выполнению этих задач, и каким образом они будут осуществляться на соответствующих федеральных, провинциальных (на уровне штата), территориальных и муниципальных уровнях правительства посредством набора стратегий реализации политики.

### 3.4 Стратегии реализации политики

115. Политика должна включать в себя конкретные и измеримые стратегии реализации. Стратегии реализации политики должны разрабатываться по основным направлениям, являющимся приоритетными для правительства, а также способствовать развитию желаемого уровня сотрудничества и привлечению других заинтересованных сторон. Некоторые направления деятельности, которые можно включить в стратегии, обсуждаются ниже. Этот перечень не является исчерпывающим и служит только для того, чтобы дать общее представление.
116. Необходимо дополнительно исследовать увязку этих стратегий с другими национальными инициативами политики в области водных ресурсов, биоразнообразия и устойчивого развития. В некоторых странах для национальной политики по водно-болотным угодьям будут важны другие тематические задачи, отличные от тех, что перечислены ниже. В Разделе 3.5 рассматриваются заголовки тематических задач,

принятых некоторыми правительствами для своей национальной политики по водно-болотным угодьям. Ниже обсуждаются восемь направлений, которые можно включить в политику, и которые не охватывают все возможные темы.

- I. Создать общие задачи сохранения водно-болотных угодий** посредством разработки и координации федеральных, провинциальных (на уровне штата), территориальных и муниципальных документов политики по водно-болотным угодьям; и увязать задачи политики по водно-болотным угодьям с другими задачами политики в области экономического развития и охраны земельных, почвенных, водных ресурсов, воздуха и дикой фауны и флоры, чтобы обеспечить сохранение водно-болотных угодий в системе комплексного национального планирования землепользования.
- Признать, что водно-болотные угодья включают в себя как земельные, так и водные ресурсы.
  - Уточнить юрисдикционную и правовую ответственность правительства (на всех уровнях) в отношении водно-болотных угодий, особенно тех, которые расположены в морских и приморских районах.
  - Установить связь между правительственными инициативами и существующими мерами политики или руководящими указаниями (например, сельскохозяйственная политика федерального правительства, правительства провинции и штата, политика в отношении районов местобитаний рыб, политика в области управления популяциями водоплавающих и околоводных птиц, соглашения в сфере лесного хозяйства и сельскохозяйственной продукции) с охраной водно-болотных угодий.
  - Создать на территории каждой провинции, штата или региона процесс или линии коммуникации для толкования рекомендаций в области политики для всех организаций, участвующих в выполнении решений по разумному землепользованию на местном уровне.
  - Настоятельно рекомендовать правительствам всех провинций, штатов и территорий разработать комплексные стратегии или политику сохранения водно-болотных угодий.
  - Сделать задачу сохранения водно-болотных угодий неотъемлемым компонентом национальных стратегий сохранения биоразнообразия, охраны водных ресурсов и других природоохранных стратегий.
  - Разработать образцовые практические методы управления и практические рекомендации по управлению охраняемыми природными территориями на водно-болотных угодьях.
  - Активнее использовать международные соглашения по охране природы и устойчивому развитию, а также модели успешной политики по водно-болотным угодьям, разработанные в других

странах, с примерами, основанными на концепции Рамсарской конвенции по разумному использованию водно-болотных угодий.

**II. Совершенствовать координацию и взаимодействие между правительственными органами и неправительственными организациями.**

- Определить на национальном уровне (и, в зависимости от ситуации, на уровне провинции, штата и территории) ведущие органы с широкими полномочиями по управлению природными ресурсами для организации координации и взаимодействия по вопросам, связанным с водно-болотными угодьями.
- Разработать структурированный подход к осуществлению согласованных национальных программ по водно-болотным угодьям, способствующих реализации эффективных проектов сохранения водно-болотных угодий, например, посредством национального секретариата или комитета по водно-болотным угодьям.
- Учредить национальный форум для обмена информацией, относящейся к охране водно-болотных угодий, для систематизации справочных материалов по водно-болотным угодьям и экологических данных о водно-болотных угодьях, а также создания информационного центра.

**См. также  
Руководства 5 и 16**

**III. Признать и поощрять роль и усилия местных сообществ и неправительственных организаций в области охраны водно-болотных угодий; местные сообщества и неправительственные организации, представляющие все сферы деятельности, могут взять на себя ведущую роль в разработке и реализации программ сохранения водно-болотных угодий.**

- Обеспечить эти группы финансовыми ресурсами, чтобы предоставить им возможность оказания содействия в разработке политики и/или программ в рамках стратегии сохранения водно-болотных угодий.
- Способствовать осуществлению мероприятий по мобилизации дополнительных средств для охраны водно-болотных угодий.
- Поощрять проекты, реализуемые в партнерстве с местными сообществами и местными, национальными и международными неправительственными организациями, обладающими экспертными знаниями в области водно-болотных угодий.
- Поощрять роль представителей частного сектора в добровольном ненормативном надзоре за ресурсами водно-болотных угодий, и признать их в качестве партнеров местных сообществ, правительственных и экологических неправительственных организаций в реализации природоохранных проектов.

**IV. Координировать и рационализировать программы правительства с целью минимизации их неблагоприятного воздействия на водно-болотные угодья и содействия охране водно-**

*болотных угодий; создавать программы стимулирующих мер, которые будут побуждать землевладельцев и природоохранные организации к поддержанию естественного состояния водно-болотных угодий.*

- Выявить все программы правительства, которые влияют на водно-болотные угодья, и провести оценку воздействия таких программ на водно-болотные, а также сельскохозяйственные и лесные угодья.
- Сосредоточить внимание на разумном использовании природных ресурсов на водно-болотных угодьях и экономических выгодах для землевладельцев и землепользователей посредством их привлечения к мероприятиям по охране водно-болотных угодий.
- Отказаться от программ стимулирования, финансируемых правительством, которые приводят к ненужному устройству дамб, осушению или засыпке водно-болотных угодий.
- Обеспечить, чтобы оценка воздействия на окружающую среду выполнялась для всех крупных правительственных и неправительственных проектов.
- Изучить возможность применения налоговых льгот в отношении охраняемых водно-болотных угодий, особенно посредством местных добровольных действий землевладельцев и посредством федеральных программ, а также программ провинций, штатов и муниципалитетов, основываясь на успешном опыте других юрисдикций.
- Распространить практику использования договоров об охране природы с землевладельцами и других добровольных правовых механизмов для отдельных участков.
- Оценить требования, предусмотренные законом, и их последствия с точки зрения выплаты компенсаций землевладельцам за сохранение водно-болотных угодий во многих местностях.

**См. также  
Руководство 13**

**V. *Обеспечить надлежащее поддержание охраняемых водно-болотных угодий и управление ими после придания им статуса охраняемых природных территорий, приобретения и/или закрепления в собственности.***

- Обеспечить, чтобы выделялись достаточные финансовые и людские ресурсы в рамках федеральных и провинциальных бюджетов, а также бюджетов штатов, территорий и муниципалитетов для управления охраняемыми водно-болотными территориями.
- Финансировать национальные программы по водно-болотным угодьям посредством согласованных совместных усилий правительства, неправительственных организаций и корпоративных, а также частных землевладельцев в стране.
- Запланировать проекты, направленные на предотвращение чистых потерь функций и ценностей водно-болотных угодий (включая те районы водно-болотных угодий, где использование таких функций и ценностей является требованием администрации), в рамках

**См. также  
Руководства 15 и 16**

национальных, региональных или муниципальных программ по водно-болотным угодьям.

- Разработать, в надлежащих случаях, политику и законодательство, санкционирующие осуществление мероприятий по мобилизации финансовых средств, которые могут использоваться правительством и неправительственными организациями для сохранения водно-болотных угодий.
- Оказывать содействие неправительственным организациям, желающим закрепить в своей собственности приобретенные ими водно-болотные угодья, в изучении возможностей для формирования доходов, когда такие возможности совместимы с поддержанием экологического характера угодий. Доходы могут включать в себя выручку, получаемую от продолжения выращивания сельскохозяйственных культур, особенно совместно с местными жителями, или доходы от сдачи в аренду участков для ведения сельского хозяйства, охоты, туризма и научных исследований флоры и фауны.
- Оказывать поддержку обучению научного, технического и административного персонала в целях стимулирования внедрения новаторских методов охраны земельных ресурсов и землепользования.
- Поощрять и поддерживать привлечение женщин, местных жителей и волонтеров к управлению водно-болотными угодьями.

**VI. Ликвидировать пробелы в знаниях и информации, которые существуют в настоящее время в области классификации, инвентаризации, исследований и оценки водно-болотных угодий, и обеспечить широкий доступ к информации путем создания систем синтеза, хранения и поиска.**

- Стратегии реализации должны затрагивать области, являющиеся приоритетными и представляющими интерес в национальном и международном масштабах. Примеры включают в себя, помимо прочего, следующее:
  - (a) социально-экономическая оценка, инвентаризация и классификация водно-болотных угодий;
  - (b) гидрология и воздействие изменения климата;
  - (c) расчет затрат и выгод с точки зрения окружающей среды и экологии;
  - (d) воздействия в результате реализации программ правительства;
  - (e) восстановление и реабилитация водно-болотных угодий, смягчение экологических последствий и компенсация за утрату водно-болотных угодий; и
  - (f) поддержание экологического характера водно-болотных угодий.

**См. также  
Руководство 11**

**См. также  
Руководство 4**

#### **VII. Повысить уровень осведомленности широкой общественности.**

- Преподнести идею сохранения водно-болотных угодий в сочетании с идеями охраны почвенных, земельных, водных ресурсов, воздуха и дикой природы, а также принципами устойчивого развития и разумного использования в экологическом контексте, а не в отрыве от него.
- Демонстрировать и разъяснять связь разумного использования природных ресурсов и проблем качества и количества водных ресурсов с сохранением водно-болотных угодий.
- Подчеркивать важность реализации программ просвещения общественности и лиц, принимающих решения, в дополнение к образовательным программам школьников.
- Использовать национальные возможности распространения информации (например, Всемирный день водно-болотных угодий, объявления службы общественной информации, видео, реклама на автобусах, Интернет) для рекламирования идей сохранения водно-болотных угодий.
- Расширять образовательные программы в секторах сельского и водного хозяйства и других отраслях для способствования повышению уровня просвещения в вопросах сохранения водно-болотных угодий.
- Поощрять налаживание связей посредством использования программ участия землевладельцев, знаков узнавания и других методов просвещения.

**См. также  
Руководство 17**

#### **VIII. Обеспечить выполнение международных обязательств.**

- Способствовать развитию международного сотрудничества в области управления общими водосборными/речными бассейнами и расположенными в них водно-болотными угодьями.
- Разработать национальные механизмы для реализации принципов Рамсарской конвенции и обязательств, принятых правительством в рамках Рамсарской конвенции.
- Изучить возможности интеграции целей сохранения водно-болотных угодий с целями и задачами международных договоров в области охраны водных ресурсов, сохранения биоразнообразия и устойчивого развития.

### **3.5 Примеры национальных стратегий**

117. В *Приложении 3* перечислены примеры правительственных и неправительственных стратегий и политики по водно-болотным угодьям, принятых или разрабатываемых в настоящее время в странах всего мира. Перечень также включает в себя национальные и субнациональные инициативы. В *Таблице 2* показаны заголовки стратегий реализации, принятых в девяти существующих документах национальной политики по водно-болотным угодьям. Эти документы, официально принятые или находящиеся в стадии

проекта, включают в себя национальную политику/планы действий по сохранению водно-болотных угодий в Австралии, Канаде, Коста-Рике, Франции, Ямайке, Малайзии, Перу, Тринидаде и Тобаго и Уганде. В некоторых случаях эти документы являются только «проектами» или неправительственными документами «консультативного характера», но используются здесь для иллюстрации возможностей для разработки стратегических подходов.

118. В упомянутых примерах очевиден общий акцент, который делается на некоторые стратегические подходы. Эти подходы включают в себя необходимость в повышении уровня образования и просвещения; развитие сотрудничества и партнерства между всеми уровнями правительства – от национального до местного; разработку подзаконных актов и взаимосвязанных программ и политики в области использования земельных и водных ресурсов; выполнение обязательств по управлению участками водно-болотных угодий; создание прочной основы для разработки политики посредством научных исследований и экспертизы; развитие логистического и финансового потенциала, необходимого для реализации политики; и выполнение международных обязательств. В примерах, приведенных в Таблице 2, показаны в общей сложности от пяти до тринадцати стратегий для каждой страны, составленных с целью дать ясное представление о видении задачи и обеспечить одобрение во всей стране.

## IV. Реализация политики

### 4.1 Определение органов, ответственных за реализацию политики

119. Необходимо, чтобы в процессе проведения консультаций было достигнуто четкое соглашение о том, кто возьмет на себя руководство реализацией национальной политики сохранения водно-болотных угодий. Таким органом может стать один национальный департамент или организация, выступающая в роли ведущего координатора и посредника, тесно сотрудничающего со многими министерствами, партнерами и заинтересованными сторонами. Также важно определить роли других организаций, ответственных за управление водно-болотными угодьями. (См. конкретный пример 4.)

### 4.2 Разработка указаний по реализации политики

120. Существуют несколько вариантов, но все они сводятся к одному: исполнительные органы нуждаются в помощи и обучении, чтобы понять, о чем гласит политика, и что она означает, кто является ответственным, какие экспертные знания имеются в наличии, и кто владеет такими знаниями, как распределяются роли и обязанности, и многие другие соответствующие вопросы. Документ под названием *Указания по реализации политики* может быть разработан параллельно разработке самой политики. В некоторых случаях такие *Указания* легче разработать после нескольких лет практического опыта реализации политики.
121. *Указания* должны быть полезными для заинтересованных сторон и пользователей ресурсов водно-болотных угодий. Таким образом, они

**Таблица 2: Стратегии реализации предлагаемых или принятых национальных планов/политики по водно-болотным угодьям**

**Австралия:**

1. Управление земельными и водными ресурсами Союза
2. Реализация взаимосвязанной политики и законодательства
3. Вовлечение людей в процессы управления водно-болотными угодьями
4. Сотрудничество с партнерами
5. Научная база
6. Международные обязательства

**Канада:**

1. Просвещение общественности
2. Управление федеральными землями
3. Охрана особо ценных угодий
4. Сотрудничество с другими сторонами
5. Национальная сеть угодий
6. Научная поддержка
7. Международные обязательства

**Коста-Рика:**

1. Общие вопросы
2. Классификация водно-болотных угодий
3. Классификация ландшафтов
4. Административная организация
5. Финансовые аспекты
6. Охрана водно-болотных угодий
7. Виды деятельности, разрешенные на водно-болотных угодьях
8. Управление водно-болотными угодьями на землях, находящихся в собственности государственных органов или органов штата
9. Водно-болотные угодья, расположенные на частных землях
10. Интеграция общественных благ, получаемых от водно-болотных угодий
11. Исключения и допустимые действия

**Франция:**

1. Обоснование
2. Инвентаризация водно-болотных угодий и совершенствование средств их оценки
3. Гармонизация мер государственной политики
4. Восстановление водно-болотных угодий
5. Программа информирования и просвещения

**Ямайка:**

1. Планирование использования мангровых и приморских водно-болотных угодий
2. Защита и усиление функций и ценностей водно-болотных угодий
3. Решение проблем, связанных с местными источниками воздействия
4. Роль и ответственность основных агентств
5. Обеспечение выполнения и соблюдения законов
6. Пересмотр законодательства и нормативных правовых актов

**Малайзия:**

1. Межотраслевая координация и связь
2. Законодательство и другие меры политики
3. Экономические стимулы и антистимулы
4. Планирование использования земельных и водных ресурсов
5. Управление участками водно-болотных угодий
6. Устойчивое использование
7. Оценка и мониторинг
8. Информирование, просвещение и профессиональная подготовка
9. Международные действия
10. Институциональное развитие и финансовая поддержка

**Перу:**

1. Соображения организационного характера
2. Правовые аспекты
3. Научные исследования
4. Устойчивое развитие
5. Образование
6. Просвещение общественности
7. Создание потенциала
8. Международное сотрудничество

**Тринидад и Тобаго:**

1. Образование, просвещение общественности и профессиональная подготовка
2. Управление водно-болотными угодьями, находящимися в государственной собственности
3. Охраняемые водно-болотные угодья
4. Совместная охрана водно-болотных угодий
5. Изучение водно-болотных угодий
6. Организационные и правовые аспекты

**Уганда:**

1. Предотвращение осушения водно-болотных угодий
2. Рациональное управление окружающей средой
3. Устойчивое использование
4. Охрана природы
5. Водоснабжение и очистка воды
6. Использование земельных ресурсов, право собственности
7. Восстановление угодий
8. Оценка воздействия на окружающую среду, мониторинг
9. Просвещение общественности
10. Научные исследования и инвентаризация
11. Создание потенциала
12. Международные действия
13. Законодательство, институциональные механизмы

предназначены для тех, кто управляет водно-болотными угодьями: ими могут быть правительственные органы, местные сообщества, государственные или частные собственники земли и другие заинтересованные стороны. В случае правительственных органов, управляющие водно-болотными угодьями могут включать в себя всех лиц, ответственных за принятие решений и управление земельными ресурсами, работающих под юрисдикцией соответствующего правительства, которое руководит принятием политики. *Указания* могут оказать содействие в следующих областях:

- (a) толкование терминологии и целей, сформулированных в тексте политики;
  - (b) описание источников имеющихся экспертных знаний, характера партнерства и роли основных агентств; и
  - (c) понимание ролей и ответственности заинтересованных сторон и исполнительных органов.
122. Посредством *Указаний по реализации политики* можно обеспечить информирование общественности о том, на кого распространяется политика, при помощи публикации и распространения информационно-разъяснительных материалов.
- ### 4.3 Определение потребностей в ресурсах
123. В некоторых случаях определению потребностей в ресурсах может препятствовать отсутствие возможности даже для обсуждения целей и задач или составления плана разработки национальной политики по водно-болотным угодьям. В тех случаях, когда правительственные органы обладают скудными ресурсами, могут возникнуть серьезные споры вокруг вопроса о том, кто лучше других в состоянии управлять новыми ресурсами для реализации политики. В таких случаях представляется эффективным отделить обсуждения вопроса о том, что необходимо сделать, от вопросов о том, кто и как будет это делать. Такое отделение процесса разработки политики от процесса дискуссий по вопросам о том, кто будет нести ответственность за работу, и как эта работа будет финансироваться, может помочь избежать проблем, препятствующих достижению национального консенсуса.
124. Бюджет для реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, возможно, потребуется определить только на том этапе, когда его необходимо представить в правительство на утверждение, т.е. после того, как будут завершены консультации по вопросу о том, что необходимо сделать. После этого аспекты, связанные с обеспечением национальной политики ресурсами, лучше всего выделить в отдельный раздел, а не затрагивать на всем протяжении текста документа. «Оценка потребностей в ресурсах», выполненная в самом начале, должна обновляться в течение всего срока реализации политики, поэтому нецелесообразно приводить подробную калькуляцию расходов в самом тексте документа политики.
125. Подходящим механизмом может стать «План действий». Обычно такой план включает в себя перечень действий для достижения целей и задач политики с указанием измеримых сроков. Когда в План действий

#### Конкретный пример 4

##### Политика по водно-болотным угодьям в Федеральном государстве

Билл Филлипс, бывший сотрудник Энвайронмент Австралия [и Секретариата Рамсарской конвенции]

В странах с федеральной системой государственного устройства задача разработки инструментов политики, призванных обеспечить охрану и разумное использование водно-болотных угодий, является особенно сложной. Например, в Австралии, как и в большинстве федеральных государств, правовую ответственность за текущее управление земельными и водными ресурсами несут провинциальные правительства. Поэтому когда Австралия приняла решение выполнить указания, принятые в рамках Конвенции о водно-болотных угодьях, и разработать новый подход к осуществлению политики по водно-болотным угодьям, необходимо было обеспечить, чтобы в этом процессе приняли участие органы власти всех штатов и территорий, а также (национальное) правительство Австралийского Союза.

Когда национальное правительство Австралии приступило к реализации своей *Политики правительства Австралийского Союза по водно-болотным угодьям* во Всемирный день водно-болотных угодий в 1997 г., одна (из восьми) провинциальных юрисдикций, а именно Новый Южный Уэльс, уже приняла аналогичную политику. Политика по водно-болотным угодьям Федерального правительства включает в себя шесть стратегий, одна из которых называется «Сотрудничество с правительствами штатов/территорий и местными органами власти», и в рамках этой стратегии выделена приоритетная задача: «работать совместно и в партнерстве с правительствами штатов/территорий с целью оказания им содействия в разработке политики или стратегий по водно-болотным угодьям для их соответствующих юрисдикций».

Начиная с этого момента, правительство Австралии оказывало содействие и поддержку органам власти штатов и территорий в подготовке политики по водно-болотным угодьям дополнительно к политике, принятой национальным правительством. В конце 1997 г. правительство штата Западная Австралия приняло политику штата по водно-болотным угодьям. Правительство штата Виктория приняло стратегию сохранения биоразнообразия, действующую в пределах штата, которая включала в себя специальный раздел, посвященный водно-болотным угодьям. Правительства еще четырех юрисдикций также находятся на различных этапах подготовки своей политики – Северная территория и штаты Квинсленд, Южная Австралия и Тасмания. Только лишь правительству Территории федеральной столицы осталось последовать примеру национального правительства и других семи юрисдикций\*.

Из настоящего примера можно извлечь несколько уроков. Для правительства Австралийского Союза было важным продемонстрировать провинциальным правительствам свое лидерство путем принятия своей собственной политики по водно-болотным угодьям. Эта политика послужила в качестве модели с точки зрения широкого охвата вопросов и проблем, которые в ней затрагивались. В равной степени важным было то, что правительство Австралийского Союза консультировалось с провинциальными правительствами на протяжении всего периода разработки своей политики. Это признается в самом тексте документа политики, в котором говорится о работе в партнерстве с этими юрисдикциями.

Как только политика Австралийского Союза по водно-болотным угодьям была принята, задача побуждения других юрисдикций к разработке их собственной политики была выполнена при помощи использования политических и, отчасти, финансовых средств. В Австралии имеется Совет министров по вопросам окружающей среды, на заседаниях которого правительство Австралийского Союза и соответствующие министры провинциальных правительств регулярно встречаются для обсуждения и согласования совместных действий. Решение о разработке дополнительного механизма для реализации мер политики в отношении водно-болотных угодий получило поддержку на этом форуме. Целевой группе, ответственной за реализацию Конвенции о водно-болотных угодьях, поручено провести работу по выработке согласованного национального подхода.

Правительство Австралийского Союза также учредило крупномасштабную программу финансирования мероприятий по сохранению биоразнообразия и рациональному использованию природных ресурсов (Трест охраны природного наследия – Natural Heritage Trust). Посредством этой программы правительство распределяет финансовые средства для местных проектов, реализуемых на уровне сообщества, а также для разработки приоритетных мер политики и прочих мероприятий, осуществляемых провинциальными органами власти. В рамках этой программы правительство Австралийского Союза оказывает финансовую помощь всем восьми провинциальным правительствам в реализации соответствующих проектов сохранения водно-болотных угодий, в том числе, в некоторых случаях, в разработке их собственной политики по водно-болотным угодьям. Такой подход, основанный на совместном финансировании, способствует ускорению процесса разработки политики. Он также обеспечивает провинциальные юрисдикции ресурсами, в которых они остро нуждаются для наращивания своего потенциала и базы знаний, необходимых для совершенствования управления водно-болотными угодьями.

[\* Дополнено из Национального доклада Австралии, представленного Рамсарской конвенции в 2002 г.: «Западная Австралия (1997), Северная территория (2000), Квинсленд (1999), Новый Южный Уэльс (1996) и Виктория (1997) опубликовали политику по водно-болотным угодьям, в то время как Территория федеральной столицы, Тасмания и Южная Австралия в настоящее время разрабатывают свою политику».

Примечание редактора английского издания: данный конкретный практический пример не дополнялся с момента второго издания.

С национальной политикой сохранения водно-болотных угодий Австралии можно ознакомиться в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу:  
[http://www.ramsar.org/wurc/wurc\\_policy\\_australia.htm](http://www.ramsar.org/wurc/wurc_policy_australia.htm)]

### Конкретный пример 5

#### Обзор отраслевой политики и законодательства в отношении водно-болотных угодий

##### Пол Мафаби, Национальная программа по водно-болотным угодьям, Правительство Уганды

Зачастую одновременно существуют несколько стратегий и мер политики, которые прямо или косвенно затрагивают вопросы управления водно-болотными угодьями. Охрана водно-болотных угодий и управление ими являются общей ответственностью многих учреждений и организаций. При разработке национальной политики по водно-болотным угодьям необходимо принять во внимание успехи, неудачи и актуальность этих отраслевых стратегий и политики, чтобы избежать дублирования. Аналогичным образом, при принятии национальной политики по водно-болотным угодьям следует учитывать существующее законодательство, имеющее отношение к водно-болотным угодьям, чтобы обеспечить, что новые меры политики не противоречат положениям существующего законодательства.

Обзору существующих мер политики и законодательства может способствовать создание Межминистерского комитета, который будет руководить процессом выработки политики и обеспечит, чтобы вопросы, относящиеся к компетенции различных министерств и их учреждений, были должным образом сформулированы и интегрированы в национальную политику сохранения водно-болотных угодий.

В Уганде была проведена серия исследований для детального обзора существующего законодательства. В результате исследований было выявлено, что в Уганде фактически отсутствует законодательство, которое имеет непосредственное отношение к водно-болотным угодьям как к целостному объекту. Однако в *Законе о государственных землях* и *Законе о государственном здравоохранении* упоминались болота (единственный тип водно-болотных угодий). В исследованиях также отмечалось, что соблюдение указанных законов было неудовлетворительным и не гарантировало сохранения водно-болотных угодий. Эти исследования сыграли весьма важную роль в подготовке первоначального проекта документа национальной политики по водно-болотным угодьям Уганды.

Законодательство, если оно неудовлетворительно само по себе, не может служить эффективной поддержкой конкретной политике. Включение вопросов, относящихся к водно-болотным угодьям, в отраслевое законодательство является целесообразным только в тех случаях, если такие вопросы имеют отношение именно к данным отраслям, а «межотраслевая» природа водно-болотных угодий может не приниматься во внимание.

Принятие законодательства до принятия политики по водно-болотным угодьям или вместо такой политики могло вызвать негативные ассоциации. Это могло произойти потому, что законодательство Уганды в прошлом зачастую было направлено на ограничение человеческой деятельности, и не включало в себя практически никаких стимулов для охраны водно-болотных угодий.

Обзор законодательства является также важным еще и потому, что он помогает выявить негативные аспекты политики, воздействующие на водно-болотные угодья, и определить действия, которые необходимо предпринять для внесения поправок в такое законодательство. Такие меры могут обеспечить, чтобы новые законы не противоречили действующим законам или не делали их невыполнимыми. Обзор законодательства также

поможет определить полномочия учреждений, ответственных за управление водно-болотными угодьями.

Как только политика Уганды по водно-болотным угодьям была принята, стала ощущаться настоятельная необходимость в разработке законодательства в поддержку реализации политики. Было признано, что законодательство может принять форму отдельного закона, такого как парламентский акт, или стать частью совокупности законов, правил и подзаконных актов в области охраны окружающей среды. В Уганде Кабинет министров утвердил указания по подготовке законодательства для исполнения национальной политики по водно-болотным угодьям. Одновременно с этим правительство работало над национальной политикой в области окружающей среды. В результате положения, касающиеся охраны водно-болотных угодий, были включены в *Национальный закон об охране окружающей среды*. После этих мер должны быть приняты детальные нормативные акты на национальном уровне и соответствующие распоряжение и подзаконные акты на районном и местном уровнях соответственно.

**[Примечание редактора английского издания: данный конкретный пример не дополнялся с момента первого издания.]**

**С национальной политикой сохранения водно-болотных угодий Уганды можно ознакомиться в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу [http://www.ramsar.org/wurc/wurc\\_policy\\_uganda.htm](http://www.ramsar.org/wurc/wurc_policy_uganda.htm).]**

добавляется информация о расходах по персоналу, предусмотренных в бюджете, и финансовых ресурсах, то его можно рассматривать как «План работ» (см. *Раздел 4.8 ниже*). План может быть структурирован в соответствии с принятыми стратегиями реализации политики.

126. Значительная часть мероприятий, предусмотренных в документе политики, будет осуществляться в различных секторах и затрагивать разные виды деятельности, которые уже обеспечены финансовыми ресурсами – то есть в тех областях, где сложно или невозможно изолировать конкретные компоненты, относящиеся к водно-болотным угодьям. С этой точки зрения важно описать, а не пытаться исчерпывающе определить количество необходимых ресурсов. Краткое описание того, какие новые ресурсы могут потребоваться для осуществления политики, будет, таким образом, весьма полезным. Необходимо также предусмотреть документ с изложением типов и объемов ресурсов, которые можно предположительно сэкономить в результате эффективной реализации политики.

#### 4.4 Законодательные требования

127. Одним из компонентов концепции разумного использования водно-болотных угодий Рамсарской конвенции является пересмотр Договаривающимися Сторонами законодательства, которое оказывает отрицательное воздействие на водно-болотные угодья, а также разработка, при необходимости, нового законодательства, способствующего охране и разумному использованию водно-болотных угодий. Такая мера имеет решающее значение и может предусматривать серию обширных исследований с целью оценки и предложения альтернативных решений в отношении существующих

### Конкретный пример 6

#### Стратегии обеспечения соблюдения законодательства

**Роберта Чу, Государственный департамент, и Джилберто Ситрон, Служба рыбы и дичи, Правительство Соединенных Штатов Америки**

В Соединенных Штатах Америки около половины от приблизительно 89 миллионов гектаров водно-болотных угодий, которые когда-то покрывали территорию 48 «нижних» штатов, было утрачено после 1700-х гг. Несмотря на то, что скорость утраты водно-болотных угодий значительно сократилась в последние годы, Соединенные Штаты Америки продолжают терять водно-болотные угодья со скоростью примерно 40000 гектаров в год. Наш подход к проблеме водно-болотных угодий со временем изменился с принятием ряда законов, наделивших полномочиями различные федеральные органы, которые регулируют частные и правительственные действия на землях, включающих водно-болотные угодья.

Начиная с 1899 г., было принято более 25 федеральных законов, относящихся к водно-болотным угодьям. Первым таким законом стал *Закон о реках и гаванях* от 1899 г., который требовал получения разрешения у Инженерного корпуса вооруженных сил на проведение дноуглубительных работ, осуществление засыпки и других мероприятий, которые могли затруднять проходимость по судоходным водным путям, включая водно-болотные угодья. В целом эти законы затрагивали (1) регулирование деятельности, осуществляемой в районах, определяемых в качестве водно-болотных угодий; (2) приобретение водно-болотных угодий путем покупки или получения права ограниченного пользования, запрещающего определенные виды деятельности, такие как осушение или засыпка; (3) восстановление нарушенных водно-болотных угодий или создание новых водно-болотных угодий; и (4) антистимулы, содействующие преобразованию водно-болотных угодий, или стимулы для их сохранения в естественном состоянии.

Вопреки или, возможно, благодаря многочисленным законам и участию 36 федеральных органов, лишь в конце 1970-х гг. были приняты меры по улучшению координации усилий, предпринимаемых на федеральном уровне в отношении водно-болотных угодий. Президент Картер издал два Указа Президента США, задающие направление действиям федеральных органов. Первый Указ Президента предписывал этим органам свести к минимуму разрушение водно-болотных угодий, сохранять и наращивать ценности водно-болотных угодий при осуществлении своих обязанностей по приобретению и реализации федеральных земель, прекратить оказывать содействие строительству новых объектов в районах водно-болотных угодий; указ также содержал рекомендации в отношении осуществления программ, оказывающих воздействие на землепользование, включая меры по планированию, регулированию и лицензированию использования водных и соответствующих земельных ресурсов. Во втором Указе Президента основное внимание было уделено управлению пойменными территориями.

В 1989 г. Президент Буш поставил национальную цель: «нет – чистым потерям водно-болотных угодий». Он также создал первую межведомственную целевую группу по проблемам водно-болотных угодий при Рабочей группе Совета внутренней политики по вопросам окружающей среды, энергетики и природных ресурсов для изучения способов достижения национальной цели по недопущению чистых потерь водно-болотных угодий. В круг обязанностей целевой группы входили следующие задачи: (1) предоставление четких указаний федеральным органам по усилению, осуществлению и обеспечению охраны, поддержания и восстановления водно-болотных угодий; (2) координация участия федеральных органов в мероприятиях по достижению цели недопущения

чистых потерь водно-болотных угодий; и (3) оценка хода реализации цели по недопущению чистых потерь водно-болотных угодий федеральными органами, а также правительствами штатов и местными органами власти для определения дальнейших возможных шагов. В 1993 г. администрация Клинтона приняла план по водно-болотным угодьям, в котором излагалась промежуточная цель по недопущению чистых потерь оставшихся водно-болотных угодий страны и долгосрочная цель по повышению качества и увеличению количества водно-болотных угодий в стране. В *Плане действий «Чистая вода»*, принятом в 1998 г., администрация президента объявила свою стратегию по обеспечению чистого прироста площади водно-болотных угодий в размере 40000 гектаров в год, начиная с 2005 г. В настоящее время межведомственная Рабочая группа по реализации федеральной политики по водно-болотным угодьям (Рабочая группа Белого дома по проблемам водно-болотных угодий) сосредоточила свои усилия на решении проблем, возникающих в отношении федеральной политики по водно-болотным угодьям. Рабочая группа выступает за снижение зависимости федерального правительства от нормативных актов в качестве основного средства охраны ресурсов водно-болотных угодий, и предлагает достичь перспективной цели прироста площади водно-болотных угодий, сосредоточившись на программах ненормативного характера. В июне 1998 г. Указ Президента предписал федеральным органам использовать свои программы и мероприятия для защиты коралловых рифов страны.

Меры регулирования и правоприменения в области охраны водно-болотных угодий будут продолжать играть важную роль в общей стратегии Соединенных Штатов Америки по водно-болотным угодьям, поскольку повышение эффективности программы ведет к сокращению потерь водно-болотных угодий. Для достижения чистого прироста площадей водно-болотных угодий необходимо осуществлять совместную работу с собственниками земли и общественностью с целью поощрения и поддержки восстановления и оздоровления водно-болотных угодий при одновременном обеспечении того, чтобы программы нормативного характера не влекли за собой чистых потерь площади водно-болотных угодий. Важными элементами стратегии являются усилия, предпринимаемые на федеральном уровне для восстановления водно-болотных угодий, а также непрерывные усилия штатов, племен, местных властей и частных лиц. Укрепление партнерства между федеральными программами и инициативами, предпринимаемыми на региональном уровне, будет также необходимым для достижения цели обеспечения чистого прироста площади водно-болотных угодий.

**[Примечание редактора английского издания: данный текст внесен без изменений из первого издания].**

программ, политики и законодательства, содержащих в себе антистимулы и препятствия для природоохранной деятельности, и оказывающих негативное воздействие на водно-болотные угодья.

128. Для оказания помощи в пересмотре и разработке национального законодательства, способствующего охране водно-болотных угодий, Конвенция о водно-болотных угодьях и Центр права в области окружающей среды МСОП совместно разработали Резолюцию VII.7, содержащую Указания по пересмотру законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий, и соответствующее Приложение к ней, которые были приняты на КС-7 в мае 1999 г. [также имеются в Руководстве № 3]. Эти документы были подготовлены после международного семинара, проведенного

в июле 1998 г., под названием *Определение методологий для пересмотра законов и институтов, имеющих отношение к водно-болотным угодьям*, на котором был представлен ряд конкретных примеров из Австралии, Канады, Коста-Рики, Индии, Перу, Уганды и Секретариата Вадензее [Wadden Sea Secretariat].

129. В некоторых странах требуется или ожидается новое законодательство по водно-болотным угодьям; во многих африканских странах, например, поощряются четко изложенные законы и меры наказания за их несоблюдение. В других странах новое или дополнительное законодательство зачастую является менее эффективным, чем поощрение решений ненормативного характера, предусматривающих подход на основе добровольного соблюдения законов и охраны земельных ресурсов. Неправительственные и местные организации могут стать эффективными партнерами в реализации таких мер политики. В этой области не существуют стандартных правил или формул, поскольку правовые требования и меры варьируются в зависимости от страны. (См. *Конкретные примеры 5 и 6*).
130. Необходимо выполнить анализ соответствия, синергизма и противоречий в законодательстве и политике (с целью устранения любых выявленных противоречий). При наличии возможности следует использовать существующие правовые механизмы и, при необходимости, принимать новое законодательство. Пересмотр законодательства также означает изменение или отмену законов и политики правительства, которые могут быть непоследовательными или устаревшими с точки зрения целей правительства по охране водно-болотных угодий. Эта задача является сложной и может вызвать соперничество между конкурирующими интересами внутри системы правительства.
131. Нельзя не отметить, что законодательные потребности и возможности варьируются в зависимости от конкретной страны, причем такие различия особенно существенны между развитыми и развивающимися странами с принципиально разными экономиками и политическими системами. Принятие новых законов и их успешное вступление в силу и исполнение могут стать серьезным испытанием на выносливость для тех лиц, которые занимаются их претворением в жизнь.
132. В принципе, добровольное действие зачастую является более предпочтительным, чем метод законодательного принуждения. Тем не менее, способность достигнуть нужного результата, даже если стороны не стремятся к нему по своей инициативе, должна обеспечиваться предоставлением полномочий на использование принудительных мер в качестве крайнего средства.

#### **4.5 Межминистерское сотрудничество**

133. Политика должна осуществляться согласованно с другими (возможно, противоречивыми) приоритетными задачами и мерами политики государства. Этим процессом должен руководить орган, обладающий достаточным влиянием и/или полномочиями, чтобы справиться с такой работой. Межведомственный комитет по разработке политики по водно-болотным угодьям, напрямую подчиняющийся Кабинету

министров и состоящий из высокопоставленных представителей (например, на уровне заместителя министра), может быть эффективным для выполнения функции координации.

134. В политике не существует простого ответа на вопрос «что имеет преимущественное значение?». Обязанности, поручения или законодательные полномочия других органов могут противоречить целям, которые правительство желает достичь в области охраны и разумного использования водно-болотных угодий. В некоторых странах полномочиями на разработку и введение в действие политики наделяется какой-либо центральный орган, в других странах такой орган выступает в менее формальном качестве и выполняет функции консультативного органа. Степень, в которой какой-либо орган руководит работой и принимает меры реагирования, зачастую зависит от сильных и слабых сторон отдельных ветвей национального правительства и конституционных полномочий такого органа.
135. Как отмечалось в предыдущих разделах, важно, чтобы все затрагиваемые министерства и их агентства привлекались к участию на самых ранних этапах консультаций по вопросам разработки национальной политики по водно-болотным угодьям. В некоторых случаях Межведомственный комитет по разработке политики по водно-болотным угодьям может стать эффективным механизмом до и после принятия политики. Этот комитет может служить средством для достижения консенсуса по существующим вопросам, разрешения конфликтов и упрощения процедур реализации между министерствами.
136. Следует признать, что многие стратегии политики могут быть реализованы посредством существующих правительственных (и неправительственных) программ и организаций на основе сотрудничества. Для этого может потребоваться незначительная перестройка таких программ. Основной смысл такого подхода заключается в том, что объединение усилий может привести к значительному сокращению новых бюджетных средств для реализации политики благодаря эффективному использованию существующих бюджетов и персонала. Он также может помочь странам более точно сформулировать свои просьбы об оказании международной помощи, акцентируя основное внимание только на четких и отдельных потребностях, требующих такой помощи.
137. Методы перестройки таких существующих программ включают в себя оценку существующих приоритетов, смещение акцентов при определении конкретных обязанностей персонала и обоснованную и осторожную интеграцию новых подходов и технологий, предусматривающих обучение персонала. Все эти средства должны привести к обеспечению поддержки со стороны государственных чиновников, и не вызывать с их стороны опасений по поводу перегрузки или неопределенности.

#### **4.6 Необходимость в координации**

138. Необходимо назначить один национальный орган для руководства процессом реализации политики, обеспечив его определенными

### Конкретный пример 7

#### Политика по водно-болотным угодьям Малайзии: процесс разработки и координации

Сундари Рамакришна, отделение Wetlands International в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Малайзия

Малайзия, которая с 1994 г. является Стороной Рамсарской конвенции, получила грант Фонда малых грантов Рамсарской конвенции в 1995 г. для разработки национальной политики по водно-болотным угодьям. Эту работу курирует Национальный Рамсарский руководящий комитет под председательством Генерального секретаря Министерства науки, технологии и окружающей среды (Ministry of Science, Technology and the Environment - MOSTE). В его состав входят представители соответствующих федеральных правительственных органов и правительственных органов штатов, университетов, научно-исследовательских организаций и отделения Wetlands International в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Wetlands International-Asia Pacific - WIAP).

На начальном этапе были рассмотрены и изучены многие примеры политики по водно-болотным угодьям других стран. В Малайзию был приглашен канадский эксперт по водно-болотным угодьям для выступления с презентацией на заседании Национального Рамсарского руководящего комитета, посвященном обсуждению вопросов разработки федеральной политики по водно-болотным угодьям на основе канадского опыта. Были подняты актуальные вопросы, касающиеся трех типов собственности на водно-болотные угодья: федеральной, провинциальной и частной. Были предложены порядок и механизм разработки политики, и Комитет согласился с предложениями. Была создана Группа по составлению обзора, состоящая из представителей министерств сельского хозяйства, лесного хозяйства, ирригации и мелиорации, рыбного хозяйства, дикой природы и национальных парков, охраны окружающей среды, а также Научно-исследовательского института лесного хозяйства Малайзии, Органа экономического планирования, офиса Генерального прокурора, Национального университета Малайзии, MOSTE и WIAP. Задача Группы по составлению обзора заключалась в подготовке исходного справочного документа и краткого изложения политики и в оказании содействия в пересмотре этого документа политики по мере его изменения и окончательного оформления.

Исходный справочный документ был разослан всем основным соответствующим федеральным органам и органам штатов Малайзии. Малайзия состоит из 13 штатов. В апреле 1996 г. WIAP и MOSTE организовали Национальный семинар по разработке основ национальной политики по водно-болотным угодьям. Главная цель семинара заключалась в обсуждении проблем методом «мозгового штурма» и получении ответной информации от различных заинтересованных сторон для усовершенствования исходного справочного документа. Документ состоял из трех разделов: (а) Обоснование для принятия политики по водно-болотным угодьям; (b) Изложение цели; и (c) Стратегии и Планы действий для каждой предлагаемой стратегии. Все рекомендации, прозвучавшие на семинаре, были включены в исходный документ. Затем были проведены консультативные семинары в нескольких штатах Малайзии, которые были недостаточно широко представлены на национальном семинаре. Комментарии, высказанные участниками этих обсуждений, были учтены в документе, в который затем были внесены дополнительные изменения Группой по составлению обзора.

В июле 1997 г. был создан Редакционный комитет для подготовки документа политики на основе исходного справочного документа. Генеральный секретарь MOSTE назначил директора Научно-исследовательского института лесного хозяйства Малайзии (Forest Research Institute of Malaysia – FRIM) руководителем Редакционного комитета. Его членами стали представители FRIM, MOSTE, Федерального органа экономического планирования, Министерства ирригации и мелиорации, Министерства охраны окружающей среды, Национального университета Малайзии и WIAP. В период с июля 1997 г. по май 1998 г. Комитет провел пять заседаний по вопросам формулирования политики. Таким образом, документ обрел форму и был усовершенствован членами Комитета, которые имели опыт в разработке национальной политики сохранения биоразнообразия Малайзии, принятой в марте 1998 г. В июне 1998 г. проект документа политики был представлен на рассмотрение Генеральному секретарю MOSTE.

По рекомендации Национального комитета, MOSTE было поручено организовать заключительный национальный семинар для обсуждения проекта документа политики. WIAP и MOSTE организовали семинар, который был проведен в ноябре 1998 г. До начала семинара проект документа политики был разослан федеральным правительственным органам, различным органам экономического планирования штатов и неправительственным организациям, чтобы предоставить им достаточное количество времени для выработки замечаний до начала работы семинара. Во время проведения семинара было сделано множество замечаний и предложений. Они в основном касались таких вопросов, как определение термина «водно-болотные угодья»; обоснование для принятия политики; функции и ценности водно-болотных угодий; главные угрозы водно-болотным угодьям; управление водно-болотными угодьями; законодательная основа; изложение целей, задач, руководящих принципов, стратегий и соответствующих планов действий; и глоссарий терминов. На семинаре была высказана просьба направить письменные замечания в Секретариат к концу декабря 1998 г.

[Дополнение к 2-му изданию: в июле 2002 г. проект документа политики был подвергнут обсуждению во время заседания Рамсарского технического рабочего комитета и направлен в Национальный Рамсарский руководящий комитет для получения замечаний. В 2003 г. MOSTE включил документ политики по водно-болотным угодьям в рамки более широкой структуры политики сохранения биоразнообразия Малайзии. Был создан Национальный совет по биоразнообразию и биотехнологии под председательством заместителя Премьер-министра для обсуждения вопросов, связанных с биоразнообразием, биопиратством и биобезопасностью. Одна из его задач заключалась в заключительной доработке документа политики по водно-болотным угодьям перед окончательным представлением в Кабинет министров Малайзии. Эта задача была выполнена в марте 2003 г., и в настоящее время документ политики ожидает окончательного одобрения и утверждения Кабинетом министров Малайзии].

**[Примечание редактора английского издания: данный конкретный пример не дополнялся с момента второго издания].**

ресурсами для постоянного персонала, обладающего экспертными знаниями в области политики и науки. Этот орган будет координировать работу и/или предоставлять рекомендации, организовывать профессиональную подготовку персонала и обеспечивать взаимодействие между министерствами и ведомствами. В идеале таким органом должна стать организация, обладающая экспертными знаниями и организационным опытом на национальном и международном уровнях в области сохранения водно-болотных

угодий и охраны окружающей среды. Во многих случаях в качестве такого органа назначается ведущее агентство, ответственное за выполнение обязательств страны, принятых в рамках Конвенции о водно-болотных угодьях. (См. *Конкретный пример 7*).

#### 4.7 Разработка плана реализации

139. План реализации («План работ») может содержать описание того, как и кем будут достигнуты цели каждой стратегии в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Если в наличии имеются новые ресурсы, в плане будут определены бюджет и потребности в персонале в пределах горизонта планирования, принятого в стране, например, от пяти до десяти лет. В некоторых случаях ресурсы не выделяются, и тогда отпадает необходимость в определении бюджета. В этом случае необходима стратегия, требующая реализации политики силами отдельных органов в рамках их существующих бюджетов и программ.
140. Зачастую обстоятельства диктуют оптимальный способ представления планов и программ работ; например, они могут быть представлены как часть самого документа политики (например, в виде приложения) или самым эффективным образом включаться в существующие инструменты ответственных органов.
141. Ключевой момент реализации национальной политики по водно-болотным угодьям – обеспечить выполнение обязательств, принятых правительством. Для этого необходимо внести ясность в отношении того, кто должен выполнять те или иные задачи, к какому сроку, в соответствии с каким стандартом, и где можно получить такую информацию. Лица, отвечающие за выполнение такой «функции гарантирования исполнения» должны на этом этапе проверить полноту охвата, т.е. все ли действия, указанные в документе политики, фактически отражены в плане реализации, и предпринять меры по ликвидации любых пробелов. При необходимости следует четко и определенно разделить действия на этапы и определить их последовательность. Планы работ должны (в некоторой степени) указывать на то, что случится, если действия не будут выполнены в соответствии с планом.

#### 4.8 Профессиональная подготовка

142. Осуществление профессиональной подготовки управляющих водно-болотными угодьями в области оценки воздействия на окружающую среду или подготовки персонала, занимающегося планированием, по различным направлениям политики и общей подготовки по водно-болотным угодьям в целом является необходимым для обеспечения успеха при реализации политики по водно-болотным угодьям. Такая подготовка не должна рассматриваться как нечто необязательное: помимо того, что осуществление подготовки является демонстрацией здравого смысла, содействие подготовке специалистов для проведения научных исследований, управления водно-болотными угодьями и их практической охраны является обязательством в соответствии со Статьей 4.5 Рамсарской конвенции.

143. Существует много примеров инициатив в области профессиональной подготовки специалистов по водно-болотным угодьям. Такие инициативы включают в себя многочисленные региональные и национальные курсы и практические семинары, организуемые различными агентствами. Например, Японское агентство международного сотрудничества (Japanese Foreign Aid Agency - JICA) организовало национальный курс подготовки по сохранению водно-болотных угодий и мигрирующих птиц в 1994 г. для первоначального пятилетнего периода. Международный курс по управлению водно-болотными угодьями, проводимый Консультативно-учебным центром по водно-болотным угодьям [Wetland Advisory and Training Centre] в Лелистаде (Нидерланды), ежегодно проводит обучение по шестинедельной учебной программе. Бюро Рамсарской конвенции выполнило международное исследование курсов профессиональной подготовки по водно-болотным угодьям. Результаты исследования были опубликованы в виде *Справочника возможностей прохождения профессиональной подготовки по управлению водно-болотными угодьями [Directory of Wetland Management Training Opportunities]*, в котором перечислены свыше 67 инициатив в сфере профессиональной подготовки в 16 странах (Ramsar Bureau, 1998b).
144. Немногие страны разработали конкретные указания по реализации политики и организовали курсы профессиональной подготовки, связанные с национальной политикой или стратегией сохранения водно-болотных угодий. Одним из примеров являются *Указания по реализации политики для управляющих федеральными землями [Implementation Guide for Federal Land Managers]* (Lynch-Stewart с соавт., 1996 г.). Правительство Канады и его партнерское агентство, Североамериканский совет по охране водно-болотных угодий [North American Wetlands Conservation Council] (Канада), проводят курс профессиональной подготовки под названием *Работа с водно-болотными угодьями*. Этот курс организован в нескольких форматах, специально приспособленных для федеральных правительственных органов в Канаде. Курс предлагается группам, состоящим из не менее 20 управляющих, и включает в себя лекции, анализ конкретных примеров и рабочие визиты на участки водно-болотных угодий. Возможность организации аналогичного курса рассматривается правительством Австралии. Программа реализации национальной политики по водно-болотным угодьям была также разработана в Уганде.
145. Вскоре после принятия национальной политики по водно-болотным угодьям можно выполнить «оценку потребностей» в профессиональной подготовке по водно-болотным угодьям на национальном уровне. Такая оценка по своему характеру не должна быть слишком детальной, однако должна содержать краткое изложение проблем и тех областей, в которых существуют основные потребности и недостатки. Еще одним аспектом, заслуживающим внимания на национальном уровне, является оценка поставщиков услуг по профессиональной подготовке. Эта оценка включает в себя составление перечня соответствующих ресурсов, курсов, институтов и консультантов, которые могут быть использованы для удовлетворения установленных потребностей в профессиональной подготовке.

#### 4.9 Обмен опытом между странами

146. Одним из наиболее интересных аспектов Рамсарской конвенции является ее потенциал для содействия обмену опытом. В области разработки национальной политики по водно-болотным угодьям взаимный обмен информацией и визитами специалистов и экспертов в настоящее время осуществляется на международном уровне. Некоторые авторы настоящих Указаний поделились своим опытом со странами, инициировавшими принятие национальной политики по водно-болотным угодьям. Например, Канада в неофициальном порядке предоставила рекомендации Малайзии, Австралии и некоторым другим Договаривающимся Сторонам Рамсарской конвенции с целью оказания им содействия в разработке национальной политики по водно-болотным угодьям. Аналогичным образом, Австралия и Уганда предоставили неформальные рекомендации Ботсване, а Международная ассоциация по охране птиц «BirdLife International» направила неофициального консультанта в Тринидад и Тобаго.
147. Такие взаимные обмены в некоторых случаях предполагали краткосрочные визиты по приглашению заинтересованных сторон или предоставление творческих оплачиваемых отпусков, а в других случаях – неформальный обмен документами, включая конфиденциальные рекомендации и анализ проекта документа политики. Также были предоставлены рекомендации по проведению консультационных семинаров, работе с неправительственными группами, встрече с высокопоставленными правительственными должностными лицами, исследованию механизмов финансирования и составлению проекта документа политики. Такие мероприятия рассматривались их участниками в качестве полезных и позитивных инициатив. До настоящего времени такой взаимный обмен носил относительно неформальный характер, что позволяло приглашенным специалистам одной Договаривающейся Стороны совершать поездки в одну или несколько других стран и выступать в качестве краткосрочных консультантов и советников. Таким образом, опыт, накопленный одной страной при разработке национальной политики, передавался другим странам для повышения уровня местных экспертных знаний. В каждом случае необходимо в значительной степени адаптировать зарубежный опыт к местным потребностям и условиям. Бюро Рамсарской конвенции может оказать содействие в развитии такого обмена между Договаривающимися Сторонами Рамсарской конвенции.

#### 4.10 Создание национальной программы мониторинга

148. Отдельным, но исключительно важным элементом реализации национальной политики по водно-болотным угодьям и любых связанных с ней программ является внедрение двух типов мониторинга: (а) мониторинг состояния водно-болотных угодий и землепользования; и (б) мониторинг успешности программы. Оба типа мониторинга окажут содействие в придании адресного характера инициативам по охране водно-болотных угодий в контексте содержания политики.
149. Мониторинг водно-болотных угодий может повлечь за собой признание их изменяющегося экологического характера, т.е. их флоры и фауны, гидрологии или химии в результате изменения

## Дополнительная информация

### Указания к Глобальному плану действий по сохранению торфяных болот

Указания к Глобальному плану действий по сохранению торфяных болот (**Guidelines for Global Action on Peatlands - GGAP**), принятые в качестве Приложения к Резолюции VIII.17 на 8-ом заседании Конференции Договаривающихся Сторон в Валенсии (Испания) в 2002 г., не включены в виде отдельного тома в данное третье издание Руководств. В приведенном ниже тексте, который является выдержкой из Указаний, перечислены действия, относящиеся к политике и законодательным инструментам, включенным в GGAP.

#### Указания по действиям

- C1. Договаривающиеся Стороны должны пересмотреть свои существующие основы национальной политики, законов и программ стимулирования, имеющих отношение к торфяным болотам, используя Рамсарские Указания по пересмотру законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий (Руководство № 3), с тем, чтобы выявить основные препятствия и возможности для более эффективной реализации концепции разумного использования торфяных болот. Такие меры должны быть усилены в тех случаях, когда торфяные болота подвергаются серьезному риску вследствие разработки ресурсов или их воздействий.
- C2. Договаривающиеся Стороны должны прилагать усилия для обеспечения того, чтобы национальные законы и политика в отношении торфяных болот находились в соответствии с другими международными обязательствами и обязанностями.
- C3. Договаривающиеся Стороны должны обеспечить, чтобы особая важность разумного использования торфяных болот и требования по их разумному использованию были в полном объеме учтены в национальных стратегиях и планах по охране водно-болотных угодий и сохранению биоразнообразия, и чтобы национальная политика по водно-болотным угодьям, разработанная в соответствии с указаниями, принятыми Резолюцией VII.6 Рамсарской конвенции (Руководство № 2), в полном объеме включала в себя задачи по реализации концепции разумного использования торфяных болот.
- C4. Необходимо выполнить обзор национальных сетей охраняемых территорий торфяных болот. Там, где существующая в пределах национальной системы охраняемых природных территорий сеть торфяных болот неполна, число резерватов, парков или других типов охраняемых территорий на торфяных болотах должно быть соответствующим образом увеличено.
- C5. Охрана типов торфяных болот, являющихся эталонными и имеющими национальное, региональное и глобальное значение, должна дополнительно обеспечиваться посредством расширения глобальной сети Рамсарских угодий с применением Указаний по выделению ценных участков торфяных болот, заболоченных лугов, мангровых зарослей и коралловых рифов и созданию Рамсарских угодий на этих участках, принятых КС-8 (Резолюция VIII.11).

С6. Договаривающиеся Стороны должны, в соответствии с Резолюцией VII.17, разработать и принять политику для осуществления работ по восстановлению и реабилитации торфяных болот и, в надлежащих случаях, обратиться за помощью к другим странам и представителям частного сектора, обладающим знаниями в этих областях, используя *Принципы и указания по восстановлению водно-болотных угодий*, принятые КС-8 (Резолюция VIII.16).

**См. Руководства  
11 и 16**

климата, загрязнения и других длительных воздействий. Исследования местообитаний/землепользования в национальном или региональном масштабах позволят оценить успешность прямых инициатив по охране водно-болотных угодий – продолжается ли потеря водно-болотных угодий и почему?

150. Мониторинг успешности политики обычно осуществляется на уровне программы или организации. Например, имели ли адресную направленность ресурсы, потраченные на покрытие расходов по персоналу? Создана ли система данных, обеспечивающая правительство информацией о том, в каких областях и каким образом действует программа? Достигаются ли цели политики? Политика должна предусматривать свои собственные меры оценки, чтобы определять, насколько эффективно она действует, осуществлять самоконтроль и, наконец, вносить корректировки, если необходимо.

#### **4.11 Библиография**

151. Заключительная часть документа политики представляет собой библиографию литературных источников, упомянутых в документе. Можно также составить исчерпывающее приложение с указанием национальных или международных публикаций, выбранных в подкрепление списка цитируемых источников - в качестве дополнительных источников информации. Во всех случаях представляется целесообразным включить только те документы, которые являются общедоступными. Ссылки на материалы, которые входят в категорию ограниченного доступа или не издаются, будут практически бесполезными.

## V. Список литературы

- Lynch-Stewart, P., P. Niece, C. Rubec and I. Kessel-Taylor. 1996. *The Federal Policy on Wetland Conservation, Implementation Guide for Federal Land Managers*. Canadian Wildlife Service, Environment Canada. Ottawa, Canada. 32 p. [Линч-Стюарт П., П. Нис, К. Рубек и И. Кессел-Тэйлор. 1996. Федеральная политика по водно-болотным угодьям, Указания по реализации политики для управляющих федеральными землями. Канадская служба охраны диких животных, Энвайронмент Кэнада. Оттава, Канада. 32 с.]
- North American Wetlands Conservation Council Canada. 1998. *A Wetland Conservation Vision for Canada*. Booklet. Ottawa, Ontario. 8 p. [Североамериканский совет по охране водно-болотных угодий (Канада). 1998. Концепция сохранения водно-болотных угодий для Канады. Брошюра. Оттава, Онтарио. 8 с.]
- Pritchard, D. 1997. *Implementation of the Ramsar Convention in Trinidad and Tobago*. Royal Society for Protection of Birds and BirdLife International. RSPB Sabbatical Report. Bedfordshire, United Kingdom. [Притчард Д., 1997. Реализация Рамсарской конвенции в Тринидаде и Тобаго. Королевское общество охраны птиц и BirdLife International. Отчет по результатам творческого отпуска для Королевского общества защиты птиц. Бедфордшир, Соединенное Королевство.]
- Ramsar Bureau. 1987. *Review of National Reports Submitted by Contracting Parties and Review of the Implementation of the Convention Since the Second Meeting of the Conference in Groningen, Netherlands in May 1984*. Document C.3.6, Proceedings, Third Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. pp. 231-236. Regina, Canada. [Бюро Рамсарской конвенции. 1987. Обзор Национальных докладов, представленных Договаривающимися Сторонами, и обзор хода реализации Конвенции за период, прошедший после второго заседания Конференции в Гронингене, Нидерланды, в мае 1984 г. Документ С.3.6, Материалы третьего заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. С. 231-236. Реджайна, Канада.]
- Ramsar Bureau. 1990. *Review of National Reports Submitted by Contracting Parties and Review of the Implementation of the Convention Since the Third Meeting of the Conference in Regina, Canada in May/June 1987*. Document C.4.18, Proceedings, Fourth Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Vol. 3: pp. 351-354. Montreux, Switzerland. [Бюро Рамсарской конвенции. 1990. Обзор Национальных докладов, представленных Договаривающимися Сторонами, и обзор хода реализации Конвенции за период, прошедший после третьего заседания Конференции в Реджайне, Канада, в мае/июне 1987 г. Документ С.4.18, Материалы четвертого заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. Том. 3: с. 351-354. Монтрё, Швейцария.]
- Ramsar Bureau. 1993. *Review of National Reports Submitted by Contracting Parties and Review of the Implementation of the Convention Since the Fourth Meeting of the Conference in Montreux, Switzerland in June/July 1990*. Document C.5.16, Proceedings, Fifth Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Vol. 3: pp. 469-485. Kushiro, Japan. [Бюро Рамсарской конвенции. 1993. Обзор Национальных докладов, представленных

Договаривающимися Сторонами, и обзор хода реализации Конвенции за период, прошедший после четвертого заседания Конференции в Монтрё, Швейцария, в июне/июле 1990 г. Документ С.5.16, Материалы пятого заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. Том. 3: с. 469-485. Куширо, Япония.]

- Ramsar Bureau. 1998a. *Regional Overviews of the Implementation of the Convention since the Sixth Meeting of the Conference in Brisbane, Australia in March 1996*. To be published in the Proceedings, Seventh Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. San José, Costa Rica. [Бюро Рамсарской конвенции. 1998а. *Региональные обзоры хода реализации Конвенции за период, прошедший после шестого заседания Конференции в Брисбене, Австралия, в марте 1996 г.* Будут опубликованы в материалах седьмого заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. Сан-Хосе, Коста-Рика.]
- Ramsar Bureau. 1998b. *Directory of Wetland Management Training Opportunities*. First Edition. October 1998. [Бюро Рамсарской конвенции. 1998b. *Справочник возможностей прохождения профессиональной подготовки по управлению водно-болотными угодьями*. Первое издание. Октябрь 1998 г.]
- Ramsar Bureau. 1998c. *National Reports of Contracting Parties submitted for COP7*. Available from Ramsar Web Site <http://ramsar.org>; also summary papers by Regional Coordinators for Ramsar Standing Committee Meeting, October 1998. [Бюро Рамсарской конвенции. 1998с. *Национальные доклады Договаривающихся Сторон*, представленные на КС-7. Доступны на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу: <http://ramsar.org>; а также сводные отчеты региональных координаторов, подготовленные для заседания Постоянного комитета Рамсарской конвенции, октябрь 1998 г.]
- Rubec, C. D. A. 1996. *Status of National Wetland Policy Development in Ramsar Nations*. Proceedings, Sixth Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Vol. 10/12A: pp. 22-29. Brisbane, Australia. [Рубек К. Д. А. 1996. *Статус национальной политики по водно-болотным угодьям в странах-членах Рамсарской конвенции*. Материалы шестого заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. Том. 10/12А: с. 22-29. Брисбен, Австралия.]
- Smart, M. 1993. *Summary of Comments in National Reports: Guidelines for the Establishment of National Wetland Policies*. Proceedings, Fifth Meeting of the Conference of the Contracting Parties. Convention on Wetlands. Vol. 2: pp. 152. Kushiro, Japan. [Смарт М. 1993. *Краткое изложение замечаний к национальным докладам: Указания по разработке национальной политики по водно-болотным угодьям*. Материалы пятого заседания Конференции Договаривающихся Сторон. Конвенция о водно-болотных угодьях. Том. 2: с. 152. Куширо, Япония.]
- Shine, C. and L. Glowka. 1999. *Guidelines for Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands and Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands*, by Clare Shine. Ramsar Bureau. IUCN Environmental Law Centre Report to COP7 Ramsar Convention. San José, Costa Rica. [Шайн К. и Гловка Л. 1999. *Указания по пересмотру законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному*

*использованию водно-болотных угодий и Пересмотр законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий, Клэр Шайн. Бюро Рамсарской конвенции. Отчет Центра права в области окружающей среды МСОП на КС-7 Рамсарской конвенции. Сан-Хосе, Коста-Рика.]*

## Приложение 1

### Приоритеты политики по водно-болотным угодьям

Главной задачей, выполнение которой ожидается в рамках Конвенции о водно-болотных угодьях, является реализация принципа разумного использования водно-болотных угодий посредством национальной политики по водно-болотным угодьям. Действия, предусматриваемые национальной политикой по водно-болотным угодьям, разбиты на пять категорий с целью обеспечения реализации концепции разумного использования (согласно Указаниям по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий, Рекомендация 4.10):

#### Приоритетные действия для принятия национальной политики по водно-болотным угодьям

1. Действия, направленные на совершенствование институциональных и организационных структур, в том числе:
  - (a) создание институциональных структур, которые позволят заинтересованным лицам определить, каким образом может быть обеспечено сохранение водно-болотных угодий, и как первоочередные задачи по сохранению водно-болотных угодий могут быть в полном объеме включены в процесс планирования; и
  - (b) создание механизмов и процедур для включения интегрированного междисциплинарного подхода в процесс планирования и выполнения проектов, затрагивающих водно-болотные угодья, и их вспомогательные системы с целью обеспечения охраны водно-болотных угодий и устойчивого развития.
2. Действия, направленные на решение вопросов, связанных с законодательством и мерами политики правительства, включая:
  - (a) пересмотр существующего законодательства и мер политики (включая субсидии и стимулы), оказывающих воздействие на сохранение водно-болотных угодий;
  - (b) применение, в надлежащих случаях, существующих законов и мер политики, имеющих важное значение для сохранения водно-болотных угодий;
  - (c) принятие, при необходимости, нового законодательства и мер политики; и
  - (d) использование средств фондов развития для проектов, позволяющих обеспечить сохранение и устойчивое использование ресурсов водно-болотных угодий.
3. Действия, направленные на повышение уровня знаний и осведомленности о водно-болотных угодьях и их ценностях, включая:
  - (a) взаимный обмен опытом и информацией в области политики по водно-болотным угодьям, сохранения и разумного использования водно-болотных угодий между странами, осуществляющими деятельность по разработке или реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, или преследующими цель охраны водно-болотных угодий;
  - (b) повышение уровня осведомленности и понимания лиц, принимающих решения, и широкой общественности обо всех выгодах и ценностях водно-болотных угодий в условиях их разумного использования. Такие выгоды и ценности, которые можно получить на самом водно-болотном угодье или за его пределами, включают в себя следующее:

- сдерживание заиления и эрозии;
  - контроль паводков;
  - поддержание качества воды и снижение уровня загрязнения окружающей среды;
  - поддержание водоснабжения с использованием поверхностных и подземных вод;
  - создание условий для рыболовства, пастбищного животноводства и земледелия,
  - обеспечение отдыха на природе и образования для человеческого общества;
  - обеспечение местообитаний для дикой флоры и фауны, особенно для водно-болотных птиц; и
  - обеспечение климатической стабильности;
- (c) пересмотр традиционных методов разумного использования и разработка модельных проектов, демонстрирующих разумное использование репрезентативных типов водно-болотных угодий; и
- (d) профессиональная подготовка персонала по соответствующим дисциплинам, для содействия процессу реализации политики и планов действий по сохранению водно-болотных угодий.
4. Действия, направленные на экспертизу состояния всех водно-болотных угодий и выявление приоритетных задач в отношении водно-болотных угодий в национальном контексте, включая:
- (a) выполнение национальной инвентаризации водно-болотных угодий, включая классификацию участков;
  - (b) определение и оценка выгод и ценностей каждого участка (см. 3b выше);
  - (c) определение приоритетных задач по сохранению угодий и управлению ими на каждом выделенном участке в соответствии с потребностями и условиями каждой Договаривающейся Стороны.
5. Действия, направленные на решение проблем на конкретных участках водно-болотных угодий, включая:
- (a) учет экологических соображений на самом раннем этапе планирования проектов, которые могут оказать воздействие на водно-болотное угодье (включая выполнение полной оценки воздействия проектов на окружающую среду до их одобрения, продолжение оценки на этапе реализации проектов и полномасштабную реализацию необходимых мер по защите окружающей среды). Процессы планирования, анализа и оценки должны охватывать проекты, реализуемые выше по течению от водно-болотного угодья, проекты, осуществляемые в пределах самого водно-болотного угодья, и прочие проекты, которые могут оказать воздействие на водно-болотное угодье, причем особое внимание необходимо уделять поддержанию свойств и ценностей, перечисленных в пункте 3b выше;
  - (b) регулируемое использование природных элементов систем водно-болотных угодий таким образом, чтобы исключить их чрезмерную эксплуатацию;
  - (c) разработка, реализация и, при необходимости, периодический пересмотр планов управления с привлечением местного населения и с учетом его требований;

- (d) номинация водно-болотных угодий, признанных имеющими международное значение, для включения в Рамсарский список;
- (e) создание природных резерватов на водно-болотных угодьях, вне зависимости от того, включены такие угодья в Рамсарский список или нет; и
- (f) серьезное рассмотрение возможности восстановления водно-болотных угодий, чьи свойства и ценности были ослаблены или нарушены.

## Приложение 2

### Рекомендация 6.9

(принята 6-ой Конференцией Договаривающихся Сторон, Брисбен, Австралия, 1996 г.)

#### **Схема разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям**

1. **НАПОМИНАЯ** о Рекомендации 4.10, которая призывает Договаривающиеся Стороны разработать национальную политику по водно-болотным угодьям в качестве важного шага на пути к сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий и реализации Указаний Конвенции по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий, и, таким образом, вновь подтверждая, что «концепция разумного использования распространяется на все этапы сохранения водно-болотных угодий, включая разработку политики, планирование, мероприятия правового и образовательного характера и действия на конкретных участках водно-болотных угодий»;
2. **ОТМЕЧАЯ**, что Рекомендация 4.10 призывает все Договаривающиеся Стороны добиваться разработки всеобъемлющей национальной политики в долгосрочной перспективе и обеспечить, чтобы такая политика, в какой бы форме она ни была разработана, соответствовала их национальным институтам;
3. **ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ** указание, данное Постоянным комитетом Рамсарской конвенции организаторам Технической сессии А на настоящем заседании, способствовать выработке: (а) Указаний, которые ускорят процесс разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям; и (b) Указаний, которые будут способствовать установлению более прочной взаимосвязи между национальной политикой сохранения водно-болотных угодий и разумным использованием водно-болотных угодий, с одной стороны, и процессами регионального планирования, особенно в прибрежных зонах, с другой стороны;
4. **ПРИЗНАВАЯ**, что существует множество национальных моделей и механизмов для разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, и что распространение информации о национальном опыте в этой области будет иметь важное значение для многих Договаривающихся Сторон, рассматривающих возможность разработки политики по водно-болотным угодьям, и для Конвенции с точки зрения осуществления ее Стратегического плана на 1997-2002 гг.;

#### **КОНФЕРЕНЦИЯ ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ СТОРОН**

5. **ПРИЗНАЕТ**, что существует необходимость в создании схемы для разработки и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, включая образцы и наглядные примеры существующих документов политики, для использования теми Договаривающимися Сторонами, которые еще не приняли какой-либо политики такого рода;
6. **ПРИЗЫВАЕТ** Бюро Рамсарской конвенции подготовить отчет, включающий в себя такую схему и, дополнительно, анализ статуса политики по водно-болотным угодьям по всем странам мира, вместе с примерами национальных процессов и соображений в отношении проведения консультаций, составления и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, охватывающими широкий диапазон национальных обстоятельств политического и конституционального характера и

связанными с национальными планами действий или политикой в области охраны окружающей среды или сохранения биологического разнообразия;

7. **НАСТОЯТЕЛЬНО ПРОСИТ** Договаривающиеся Стороны представить краткую информацию и копии соответствующих документов национальной политики по водно-болотным угодьям в Бюро Рамсарской конвенции в качестве исходных материалов для подготовки этой схемы;
8. **ТАКЖЕ НАСТОЯТЕЛЬНО ПРОСИТ** Договаривающиеся Стороны, имеющие опыт в разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям, поделиться опытом и персоналом с другими Сторонами Рамсарской конвенции, иницилирующими принятие такой политики; и
9. **ПРОСИТ** Бюро Рамсарской конвенции координировать публикацию отчета в сотрудничестве с теми партнерами, которые могут предложить возглавить или стать участниками процесса составления отчета и предоставить ресурсы для этих целей.

## Приложение 3:

### Краткая информация о национальной политике по водно-болотным угодьям и национальных планах действий/стратегиях в Договаривающихся Сторонах или регионах Рамсарской конвенции

[Примечание редактора английского издания: этот текст не дополнялся со времени первого издания Руководства. Дополнительную информацию читатели могут получить в региональных обзорах реализации Конвенции, представленных на КС-8 и КС-9 и доступных в формате HTML на веб-сайте Рамсарской конвенции по адресу: [http://www.ramsar.org/cop8/cop8\\_docs\\_index\\_e.htm](http://www.ramsar.org/cop8/cop8_docs_index_e.htm) (см. КС-8, Документы 25, 26, 27, 28, 29 и 30) и [http://www.ramsar.org/cop9/cop9\\_docs\\_index\\_e.htm](http://www.ramsar.org/cop9/cop9_docs_index_e.htm) (см. КС-9, Документы 9, 10, 11, 12 и 13)].

Нижеследующий список документов политики по водно-болотным угодьям представляет первичный обзор множества доступных справочных документов, который не может быть полным, поскольку во многих странах регулярно появляются новые инициативы. В этот список были добавлены дополнительные данные из 106 Национальных докладов, представленных на КС-7 и доступных на веб-сайте Рамсарской конвенции. Авторы приносят свои извинения за какие-либо упущения или ошибки в представленной информации. Бюро Рамсарской конвенции может помочь читателю получить адрес источника каждого отдельного доклада. Документы систематизированы по странам или общим регионам. Каждый упомянутый доклад снабжен следующими условными обозначениями для определения типа документа:

- ПП правительственная политика;
- ПС правительственный стратегический документ/план действий или документ планирования;
- НПО документ политики или стратегии, предложенный неправительственной организацией

**Австралия** — создала Национальный консультативный комитет по разработке политики по водно-болотным угодьям и объявила о принятии Национальной политики в феврале 1997 г. Документ политики связывает все министерства Австралийского Союза обязательствами в отношении общей совокупности целей в рамках единого заявления о целях. Также имеются национальный план действий и программы действий по штатам. Несколько штатов разрабатывают или реализуют политику по водно-болотным угодьям.

- ПП *Политика по водно-болотным угодьям правительства Австралийского Союза*. Январь 1997 г. Отдел водно-болотных угодий, водных путей и водоплавающих птиц, Группа по биоразнообразию, Энвайронмент Австралия. Канберра, Австралия. 38 с. и приложение. [*Wetlands Policy of the Commonwealth Government of Australia. January 1997. Wetlands, Waterways and Waterbirds Unit, Biodiversity Group, Environment Australian. Canberra, Australia. 38 p. and appendix.*]
- ПП *Политика управления водно-болотными угодьями Нового Южного Уэльса: Указания по управлению*. 1996 г. Министерство охраны земельных и водных ресурсов. Сидней, Австралия. [*New South Wales Wetlands Management Policy: Management Guidelines. 1996. Department of Land and Water Conservation. Sydney, Australia.*]
- ПС *Стратегия сохранения биологического разнообразия водно-болотных угодий в Северных Территориях*. 1999 г. Проект отчета находится в процессе консультаций с общественностью. Правительство Северных Территорий. Австралия. [*Strategy for*

- Conservation of the Biological Diversity of Wetlands in the Northern Territories*. 1999. Draft Report, under public consultation. Government of the Northern Territories. Australia.]
- ПС *Стратегия сохранения водно-болотных угодий и управления ими в штате Квинсленд*. 1999г. Проект отчета. Правительство штата Квинсленд. Австралия. [*Strategy for the Conservation and Management of Queensland's Wetlands*. 1999. Draft Report. Government of Queensland. Australia.]
- ПП *Политика по водно-болотным угодьям штата Южная Австралия*. 1999 г. Проект отчета находится в процессе консультаций с общественностью. Правительство штата Южная Австралия. Австралия. [*South Australia Wetland Policy*. 1999. Draft Report, under public consultation. Government of South Australia. Australia.]
- ПП *Политика по водно-болотным угодьям штата Тасмания*. 1999 г. Проект отчета находится в процессе консультаций с общественностью. Правительство штата Тасмания. Австралия. [*Tasmanian Wetland Policy*. 1999. Draft Report, under public consultation. Government of Tasmania. Australia.]
- ПП *Программа сохранения водно-болотных угодий штата Виктория*. 1988 г. Министерство охраны природы, лесного хозяйства и земельных ресурсов. Департамент водных ресурсов и Министерство планирования и окружающей среды. Виктория, Австралия. 43 с. [*Wetlands Conservation Program for Victoria*. 1988. Department of Conservation, Forests and Lands. Water Victoria and Ministry of Planning and Environment. Victoria, Australia. 43p.]
- ПС *Стратегия сохранения биоразнообразия штата Виктория. Директивы по управлению, Часть II: Водно-болотные угодья*. 1997 г. Министерство охраны природы, лесного хозяйства и земельных ресурсов. Департамент водных ресурсов и Министерство планирования и окружающей среды. Виктория, Австралия. [*Victoria Biodiversity Strategy. Directives on Management, Part II: Wetlands*. 1997. Department of Conservation, Forests and Lands. Water Victoria and Ministry of Planning and Environment. Victoria, Australia.]
- ПП *Политика по водно-болотным угодьям штата Западная Австралия*. 1997 г. Министерство охраны природы и управления земельными ресурсами и Комиссия по водным ресурсам и рекам. Перт, Австралия. 23 с. [*A Wetlands Conservation Policy for Western Australia*. 1997. Department of Conservation and Land Management and Water and Rivers Commission. Perth, Australia. 23 p.]
- Австрия** — Национальная стратегия по водно-болотным угодьям находится в стадии разработки и будет объединена с Национальным планом действий по охране окружающей среды и Национальной стратегией сохранения биоразнообразия.
- Алжир** — обратился в Глобальный экологический фонд с просьбой о финансировании разработки его Национальной стратегии сохранения биоразнообразия, которая будет включать в себя План действий по водно-болотным угодьям.
- Аргентина** — Национальная стратегия сохранения биоразнообразия находится на заключительных этапах разработки и включает в себя действия по охране и разумному использованию водно-болотных угодий.
- Армения** — Правительство разработало *План действий для озера Севан*, включающий в себя меры в отношении водно-болотных угодий.
- Багамы** — Национальная стратегия по водно-болотным угодьям будет разработана согласованно с Национальным планом действий по сохранению биоразнообразия.
-

**Бангладеш** — проект документа Национальной политики по водно-болотным угодьям был разработан МСОП для Министерства окружающей среды и лесного хозяйства; он включает в себя стратегии разумного использования водно-болотных угодий.

**Бахрейн** — район Тублибэй предлагается в качестве центра резервата водно-болотных угодий для содействия научным исследованиям, просвещению общественности и наблюдению за птицами под руководством Департамента по вопросам окружающей среды Министерства жилищного строительства, муниципального управления и окружающей среды.

**Беларусь** — региональное предложение представлено на рассмотрение организаций-партнеров.

НПО *Водно-болотные угодья рек Припять и Ясельда – природное наследие Полесья*. 1997 г. Брошюра-плакат. Академия наук Беларуси и Фонд Михаэля Отто по охране окружающей среды. Минск, Беларусь.

**Бельгия** — вопросы управления водно-болотными угодьями, за исключением Северного моря, находятся в компетенции регионального правительства. Закон о Северном море был принят в 1997 г. в целях охраны морской среды и природы. В 1997 г. регион Фландрии принял законодательство о резерватах водно-болотных угодий. В 1989 г. Валлонский регион принял закон о создании зон водно-болотных угодий, представляющих биологический интерес. План действий по охране природы и программа с компонентами водно-болотных угодий в настоящее время готовятся к реализации в 1999 г. В Брюссельском регионе проблемы водно-болотных угодий широко охвачены в рамках комплексной программы планирования столичного округа, особенно в части водотоков.

**Болгария** — Национальный план действий по водно-болотным угодьям был разработан в 1995 г. На 14 из 15 ключевых участков были приняты местные природоохранные меры. Признается необходимость в разработке всеобъемлющего Национального плана по водно-болотным угодьям для всех водно-болотных угодий, включая проведение национальной инвентаризации, и что для этого потребуется значительный объем неправительственной и иностранной помощи.

ПС *Национальный план действий по сохранению наиболее ценных водно-болотных угодий Болгарии*. 1995 г. Министерство окружающей среды. София, Болгария. 55 с. [National Action Plan for the Conservation of the Most Important Wetlands of Bulgaria. 1995. Ministry of Environment. Sofia, Bulgaria. 55 p.]

**Боливия** — Национальная стратегия сохранения биоразнообразия будет включать в себя элементы программ сохранения водно-болотных угодий.

**Ботсвана** — Национальная политика и национальная стратегия по водно-болотным угодьям находятся в стадии разработки и предположительно будут завершены в 1999 г.

**Бразилия** — Национальная стратегия по водно-болотным угодьям в стадии разработки в согласовании с законодательными программами.

**Буркина-Фасо** — страна инициировала Национальную программу по водно-болотным угодьям совместно с Программой МСОП для Западной Африки и Министерством окружающей среды и водных ресурсов. Она включает в себя ряд национальных действий, направленных на обеспечение разумного использования водно-болотных угодий. Была инициирована Национальная политика по водно-болотным угодьям со сроком завершения подготовки документа в 1999 г.

**Венгрия** — Закон об охране природы от 1996 г. включает в себя несколько разделов, посвященных водно-болотным угодьям.

**Венесуэла** — проект Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий был разработан в 1996 г. группой неправительственных и частных организаций. Он находится на рассмотрении и может быть готов к представлению в Национальный орган Рамсарской конвенции в 1999 г.

**Вьетнам** — предлагаемая Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий была разработана при содействии МСОП.

НПО *Национальная стратегия Вьетнама по охране водно-болотных угодий и управлению ими*. 1996 г. Представительство МСОП во Вьетнаме. Ханой, Вьетнам. [*Vietnam National Wetland Conservation and Management Strategy*. 1996. IUCN Country Office. Hanoi, Vietnam.]

**Гамбия** — Национальный комитет по водно-болотным угодьям, который в настоящее время находится в процессе создания, рассмотрит элементы Национальной политики по водно-болотным угодьям во взаимодействии с Национальным планом действий по охране окружающей среды, Национальной стратегией сохранения биоразнообразия и Стратегией управления прибрежными зонами.

**Гана** — Проект Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий был разработан в августе 1998 г. В 1979 г. был проведен национальный семинар с целью подготовки политики по водно-болотным угодьям. Ожидается, что проект документа политики будет рассмотрен правительством Ганы в конце 1998 г.

ПП *Политика, стратегия и план действий по управлению водно-болотными угодьями Ганы*. Министерство земельных ресурсов и лесного хозяйства. Гана. [*Managing Ghana's Wetlands: Policy, Strategy and Action Plan*. Ministry of Lands and Forests. Ghana.]

**Гватемала** — в настоящее время разрабатывает Национальный план действий по водно-болотным угодьям во взаимодействии с Национальной стратегией сохранения и разумного использования биоразнообразия. План по водно-болотным угодьям будет включать в себя обзор национальной ситуации в области водно-болотных угодий и определит существующие и предлагаемые природоохранные инициативы в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

**Гвинея** — инициировала программу управления прибрежными зонами, указания по управлению мангровыми зарослями и опытные проекты управления мангровыми зарослями. Предлагается, чтобы Национальная политика по водно-болотным угодьям была разработана ответственными правительственными органами.

**Германия** — инициирован процесс подготовки Национальной политики по водно-болотным угодьям. Отдельные регионы Германии управляют многими торфяными болотами и участками водно-болотных угодий.

**Гондурас** — разумное использование водно-болотных угодий станет компонентом Национальной стратегии сохранения биоразнообразия.

**Греция** — была осуществлена Национальная политика по водно-болотным угодьям на период 1995-2000 гг., состоявшая из 11 пунктов. Также разрабатывается Национальная стратегия по ресурсам водно-болотных угодий на период 2000-2005 гг. в качестве компонента Национальной политики охраны окружающей среды.

**Грузия** — предлагаемая Национальная стратегия сохранения биоразнообразия и План действий будут включать в себя компоненты водно-болотных угодий. После этого будет установлено, существует ли необходимость в разработке отдельной Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий.

**Дания** — *Закон об охране природы* распространяется на все водно-болотные угодья страны и включает в себя конкретные нормативные акты в отношении соленых приморских болот, низинных, верховых болот и торфяников. Все водно-болотные угодья площадью более 0,25 га находятся под охраной. В 1998 г. была принята масштабная программа восстановления и реабилитации водно-болотных угодий и предотвращения строительства на бывших водно-болотных угодьях, включающая *План действий по охране водной среды*.

**Демократическая Республика Конго** — Национальная политика и национальная стратегия по водно-болотным угодьям будут рассмотрены после завершения национальной инвентаризации водно-болотных угодий; некоторые водно-болотные угодья будут выделены для охраны в рамках Национальной стратегии сохранения биоразнообразия и Национальной политики по стратегическому управлению окружающей средой. Такая мера невозможна в сложившихся условиях в стране.

**Европейский Союз** — обзор межправительственных обязательств в странах Западной Европы.

ПС *Сохранение водно-болотных угодий: действия, предпринятые Европейским Сообществом*. 1996 г. Комиссия Европейских Сообществ, Генеральная дирекция XI, Окружающая среда, ядерная безопасность и гражданская защита. Брюссель, Бельгия. 32 с. [*Wetland Conservation: Actions Committed by the European Community*. 1996. Commission of the European Communities, Directorate General XI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection. Brussels, Belgium. 32 p.]

**Египет** — Национальная политика по водно-болотным угодьям и План действий в рамках инициативы MedWet будут предположительно введены в действие в 1999 г. по согласованию с Национальной стратегией сохранения биоразнообразия.

**Замбия** — разрабатывается Национальная программа по водно-болотным угодьям. Разработка Национальной политики по водно-болотным угодьям будет предположительно завершена в 1999 г.

**Израиль** — охрана водно-болотных угодий является компонентом Национальной стратегии сохранения биоразнообразия. Предварительный документ политики по водно-болотным угодьям, включающий в себя восемь целей, был предложен Министерством окружающей среды для реализации посредством программ охраны природы и сохранения биоразнообразия.

**Индия** — проект документа Национальной политики по водно-болотным угодьям был предложен Национальным комитетом по водно-болотным угодьям, мангровым зарослям и коралловым рифам. Национальный план действий по водно-болотным угодьям был подготовлен в рамках Проекта «Потенциал 21 века» Институтом исследований в области развития имени Индиры Ганди. До настоящего времени эта инициатива принадлежит НПО. Предлагаемый документ политики находится на рассмотрении правительства.

НПО *Материалы семинара по обсуждению политики по водно-болотным угодьям и плана действий в отношении водно-болотных угодий в Индии*. 1998 г. Институт

исследований в области развития имени Индиры Ганди. Дели. Находятся в процессе подготовки. [*Proceedings of the Workshop on Wetland Policy and Action Plan for Wetlands in India*. 1998. Indira Gandhi Institute of Development Research. Delhi. In preparation.]

**Индонезия** — Национальная стратегия и план действий по управлению водно-болотными угодьями Индонезии были завершены Генеральной дирекцией по охране лесов и сохранению природы Министерства лесного хозяйства по согласованию с Национальным комитетом, состоящим из представителей 11 ведомств.

**Иордания** — Закон об охране окружающей среды, принятый в 1995 г., включает в себя различные аспекты, способствующие охране и разумному использованию водно-болотных угодий.

**Ирландия** — Национальная стратегия устойчивого развития, принятая в 1997 г., включает в себя компоненты охраны природы, в том числе водно-болотных угодий. Неправительственный сектор также осуществлял деятельность в сотрудничестве с частным сектором, правительственными органами и международным сообществом по содействию реализации плана сохранения ирландских верховых болот.

НПО *Ирландский план сохранения торфяных болот – 2000*. 1996 г. Ирландский совет по сохранению торфяных болот. П. Дж. Фосс и К. А. О'Коннел. Дублин, Ирландия. 100 с. [*Irish Peatland Conservation Plan 2000*. 1996. Irish Peatland Conservation Council. By P.J. Foss and C.A. O'Connell. Dublin, Ireland. 100 p.]

**Исламская Республика Иран** — меры национальной политики ограничиваются охраной участков водно-болотных угодий, имеющих международное значение, в качестве компонента предлагаемого Третьего плана развития, находящегося в настоящее время на стадии разработки.

**Исландия** — План устойчивого развития на 1996-1999 гг. включает в себя компоненты охраны и восстановления водно-болотных угодий в рамках Стратегии охраны окружающей среды и Национального плана действий по сохранению биоразнообразия.

**Испания** — разрабатывается Стратегический план по водно-болотным угодьям.

**Италия** — предлагает разработать в 1999 г. Национальную стратегию и план действий по сохранению водно-болотных угодий, состоящие из пяти пунктов, во взаимодействии со стратегиями по охране окружающей среды и охраняемым территориям.

**Камбоджа** — Национальный план действий по водно-болотным угодьям и документ политики находятся на стадии рассмотрения.

НПО / ПС *План действий по водно-болотным угодьям для Королевства Камбоджа*. Октябрь 1995 г. Проект доклада. Wetlands International. Куала-Лумпур, Малайзия. 81 с. [*Wetland Action Plan for the Kingdom of Cambodia*. October 1995. Draft Report. Wetlands International. Kuala Lumpur, Malaysia. 81 p.]

**Канада** — в 1991 г. приняла комплексную федеральную политику по водно-болотным угодьям, утвержденную Кабинетом министров. Некоторые из десяти провинций Канады в настоящее время разрабатывают или реализуют провинциальную политику охраны водно-болотных угодий и управления ими (Альберта, Саскачеван, Нью-Брансуик, Манитоба и Онтарио опубликовали и утвердили политику на уровне правительства провинции).

- ППП *Федеральная политика по водно-болотным угодьям*. 1991 г. Правительство Канады. Энвайронмент Кэнада. Оттава, Онтарио. 14 с. [*The Federal Policy on Wetland Conservation*. 1991. Government of Canada. Environment Canada. Ottawa, Ontario. 14 p.]
- ПС *Федеральная политика по водно-болотным угодьям. Указания по реализации для управляющих федеральными землями*. Правительство Канады. Энвайронмент Кэнада. 1996 г. Оттава, Онтарио. 32 с. [*The Federal Policy on Wetland Conservation. Implementation Guide for Federal Land Managers*. Government of Canada. Environment Canada. 1996. Ottawa, Ontario. 32 p.]
- ППП *Водно-болотные угодья. Изложение политики правительства Онтарио*. 1992 г. Указ Совета 1448/92. Закон о планировании провинции Онтарио, Раздел 3. С изменениями, внесенными в 1996, 1997 гг. Министерство природных ресурсов провинции Онтарио. Торонто, Онтарио. [*Wetlands. A Statement of Ontario Government Policy*. 1992. Order in Council 1448/92. Ontario Planning Act Section 3. Revised 1996, 1997. Ontario Ministry of Natural Resources. Toronto, Ontario.]
- ППП (a) *Управление водно-болотными угодьями в населенных районах провинции Альберта. Политика в отношении сельскохозяйственных угодий провинции Альберта*. (b) *Политика в отношении управления торфяными болотами и ненаселенными районами водно-болотных угодий провинции Альберта*. Комиссия по водным ресурсам провинции Альберта. 1993 г. Эдмонтон, Альберта. [(a) *Wetland Management in the Settled Area of Alberta. Policy for Alberta's Agricultural lands*. (b) *A Policy for Managing Alberta's Peatlands and Non-settled Area Wetlands*. Alberta Water Resources Commission. 1993. Edmonton, Alberta.]
- ППП *Ваше руководство по осуществлению политики по водно-болотным угодьям провинции Саскачеван*. 1995 г. Правительство провинции Саскачеван. Реджайна, Саскачеван. [*Your Guide to Saskatchewan Wetlands Policy*. 1995. Government of Saskatchewan. Regina, Saskatchewan.]
- ППП *Проект политики по водно-болотным угодьям провинции Нью-Брансуик*. 1999 г. Правительство провинции Нью-Брансуик. Фредериктон, Нью-Брансуик. [*Draft New Brunswick Wetland Policy*. 1999. Government of New Brunswick. Fredericton, New Brunswick.]

**Кения** — разрабатывает Национальную политику сохранения водно-болотных угодий, предусматривающую устойчивое развитие и признающую функции и ценности водно-болотных угодий. Был завершен первый проект этого документа политики под руководством Национального постоянного комитета по водно-болотным угодьям. Также предлагается Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий. Были проведены несколько региональных семинаров под председательством Службы охраны диких животных Кении.

**Китай** — План действий Китая по сохранению водно-болотных угодий разрабатывается представителями 17 правительственных органов. Совещания проводились в 1996 и 1997 гг. План, который должен быть утвержден Государственным советом, включает в себя обследование национальных ресурсов водно-болотных угодий силами Государственной администрации лесного хозяйства. В процессе также принимают участие другие министерства и учреждения. Проекту также оказывают содействие такие организации, как отделение WWF в Китае и Wetlands International.

- ПС *План действий Китая по сохранению водно-болотных угодий*. 1999 г. Проект текста на мандаринском диалекте китайского языка составлен в 1999 г. для обсуждения. Государственная администрация лесного хозяйства. Пекин, Китай. [*China Wetland*

*Conservation Action Plan. 1999. Draft Mandarin text 1999 for discussion. State Forestry Administration. Beijing, China.]*

**Колумбия** — прибрежные и морские водно-болотные угодья включены в Стратегию устойчивого развития прибрежной зоны Колумбии, принятую в 1998 г. План действий по пресноводным водно-болотным угодьям также находится в стадии рассмотрения возможности разработки в 1999 г.

**Коморские Острова** — Национальная политика охраны окружающей среды от 1993 г. и План действий от 1994 г. включают в себя различные инициативы по водно-болотным угодьям, водным ресурсам и биоразнообразию прибрежных зон. Предлагается, чтобы инициативы по оценке и охране водно-болотных угодий были включены в следующий Национальный план действий по охране окружающей среды.

**Конго** — вопросы охраны водно-болотных угодий частично включены в национальные планы действий по охране окружающей среды и лесному хозяйству и Указания по развитию сельских районов. Такие меры считаются недостаточными и ограниченными для охраны водно-болотных угодий. Поэтому в настоящее время разрабатываются *Национальная стратегия и план действий по водно-болотным угодьям*, в котором определены восемь целей и который будет реализован в период 1997-2002 гг. в четыре этапа.

**Коста-Рика** — в 1996 г. опубликовала национальную карту водно-болотных угодий и Национальный план действий по водно-болотным угодьям.

НПО/ ПП *Национальная стратегия сохранения и устойчивого использования водно-болотных угодий Коста-Рики*. Бюро Рамсарской конвенции, Региональное отделение МСОП в Центральной Америке и Министерство окружающей среды и энергии, Агрономический тропический центр исследований и обучения. Проект составлен в феврале 1997 г. Включает в себя проект закона об охране водно-болотных угодий. [*Estrategia Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenible de los Humedales de Costa Rica*. Ramsar Bureau, IUCN MesoAmerica Regional Office, and Ministerio del Ambiente y Energia (MINAE), CATIE (Centro Agronomico Tropical para la Investigación y Enseñanza. Draft February 1997. Includes Draft Law on Wetland Conservation.)]

**Кот-д'Ивуар** — были приняты Национальные планы действий по охране водных ресурсов, природы и окружающей среды или законодательство по разумному использованию природных ресурсов, особенно ресурсов водно-болотных угодий. Национальная политика по водно-болотным угодьям находится на стадии планирования.

**Латвия** — указания по разумному использованию водно-болотных угодий в соответствии с Рамсарской конвенцией являются одним из разделов *Плана действий по охране окружающей среды*, принятого Латвией в 1995 г.

**Литва** — Национальный план действий по сохранению биоразнообразия включает в себя планы действий по охране водно-болотных угодий Балтийского моря, прибрежных и континентальных водно-болотных угодий. Эти планы пока еще не реализованы из-за нехватки ресурсов.

**Малави** — Национальная стратегия и план действий по водно-болотным угодьям предложены, но ожидают решения вопроса финансирования их разработки. Они будут разработаны в контексте Национального плана действий по охране окружающей среды, Национальной стратегии сохранения биоразнообразия и существующего законодательства по лесному хозяйству, охране окружающей среды и диких животных.

**Малайзия** — завершает разработку Национальной политики по водно-болотным угодьям в активном взаимодействии с НПО; провела несколько соответствующих национальных семинаров. Документ политики готов для рассмотрения Кабинетом министров. Введен в действие Национальный план действий. Ведущим органом является Министерство науки, технологии и окружающей среды.

НПО *Семинар по вопросам разработки основ Национальной политики по водно-болотным угодьям. Исходный справочный документ. Апрель 1996 г. Wetlands International. Куала-Лумпур, Малайзия. 44 с. [Workshop on Development of a National Wetland Policy Framework. Background Paper. April 1996. Wetlands International. Kuala Lumpur, Malaysia. 44 p.]*

**Мали** — страна обратилась к Wetlands International за помощью в разработке Национальной политики и стратегии сохранения водно-болотных угодий. Некоторые положения национального законодательства способствуют реализации Рамсарской конвенции.

**Мальта** — оба Рамсарских угодья, которые являются единственными водно-болотными угодьями страны, регулируются и используются в целях экологического просвещения и рекреационной деятельности. Они охраняются *Политикой охраны редких местообитаний*, и все виды иной деятельности на их территории запрещены.

**Марокко** — разработка Национальной политики по водно-болотным угодьям является обязательством правительства. Планы действий, изложенные в стратегии, будут реализованы правительством.

**Мексика** — имеется активная Национальная программа по водно-болотным угодьям, увязанная со стратегиями охраняемых территорий и охраны диких животных.

**Монако** — водно-болотные угодья являются компонентом политики Княжества Монако в области охраны ландшафтов и биоразнообразия.

**Монголия** — разработка Национальной политики сохранения водно-болотных угодий, рекомендованная во время национального семинара в 1997 г., является обязательством правительства. Предполагается, что политика и национальный план действий по водно-болотным угодьям будут завершены в 1999 г. во взаимодействии с Национальной стратегией по водным ресурсам.

**Намибия** — Национальная политика по водно-болотным угодьям в настоящее время разрабатывается Министерством окружающей среды и туризма по согласованию с государственными программами планирования землепользования и устойчивого развития.

**Непал** — существует план управления водно-болотными угодьями для нескольких ценных водно-болотных угодий.

**Нигер** — была завершена разработка Национальной стратегии по водно-болотным угодьям, включающей в себя четыре основных компонента.

**Нидерланды** — сообщается, что некоторые документы национальной политики предусматривают охрану водно-болотных угодий, в том числе принятые в 1991 г. *План политики по охране природы, Третий план политики управления водными ресурсами и Национальный план политики в области охраны окружающей среды.*

**Никарагуа** — Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий, объединяющая инициативы в отношении водно-болотных угодий, прибрежных зон и охраняемых территорий, предлагается к завершению в 1999 г.

**Новая Зеландия** — Национальная политика по водно-болотным угодьям была принята в 1986 г. В настоящее время она усовершенствуется посредством Национального плана действий по водно-болотным угодьям, разработанного в 1998 г. по согласованию с Национальной стратегией сохранения биоразнообразия и региональными правительственными инициативами.

**Норвегия** — Национальная стратегия сохранения биоразнообразия на 1997-1997 гг. и программы управления окружающей средой включают в себя меры в отношении водно-болотных угодий. Документ по прибрежным зонам будет рассмотрен правительством весной 1999 г.

**Пакистан** — разработан *Национальный план действий по управлению водно-болотными угодьями Пакистана*, в котором изложены история и состояние водно-болотных угодий, а также возможные решения проблем, связанных с водно-болотными угодьями. Этот план еще не осуществлен и не утвержден правительством. Предлагается, чтобы провинциальные планы действий по водно-болотным угодьям были разработаны позднее.

**Панама** — Национальный план действий по сохранению биоразнообразия и Национальная стратегия охраны окружающей среды будут включать в себя программы разумного использования природных ресурсов и управления ими, включая программы по системам водно-болотных угодий.

**Парагвай** — предложен Национальный план действий по водно-болотным угодьям, содержащий пять целей; он будет включать в себя существующие и предложенные инициативы, направленные на достижение этих целей.

**Перу** — в 1996 г. принят Национальный план сохранения водно-болотных угодий.

ПП/НПО *Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий Перу*. 1996. Программа по сохранению и устойчивому развитию водно-болотных угодий в Перу, МСОП, UNALM, Pronatureza, Wetlands International, Всемирный фонд природы (WWF). Министерство сельского хозяйства, Национальный институт природных ресурсов. Лима, Перу. 44 с. [*Estrategia Nacional Para la Conservación de Humedales en el Peru*. 1996. Programa de Conservación y Desarrollo Sostenido de Humedales -Peru, IUCN, UNALM, Pronatureza, Wetlands International, World Wide Fund for Nature (WWF). Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Lima, Peru. 44 p.]

**Польша** — завершена подготовка проекта *Национального плана управления водно-болотными угодьями Польши*.

**Португалия** — Институт охраны природы разрабатывает Национальную стратегию сохранения водно-болотных угодий. Стратегия разработана для периода 1999-2003 гг. и содержит в себе пять целей. Можно надеяться, что эта стратегия со временем разовьется в национальную программу по водно-болотным угодьям.

**Республика Корея** — вынесла Закон об охране водно-болотных угодий на рассмотрение Национальной ассамблеи. Он станет основой для Национальной политики по водно-болотным угодьям и Плана действий по водно-болотным угодьям.

**Российская Федерация** — детальный проект Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий (включен в виде Приложения в Национальный доклад России для КС-7 Рамсарской конвенции) был разработан в сотрудничестве с Wetlands International. Разработке документа была посвящена национальная конференция, состоявшаяся в феврале 1999 г. Реализация стратегии будет зависеть от наличия выделенных ресурсов.

НПО/ПС *Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации.* – М.: Wetlands International Global Series No.1, 1999. – 50 с.

**Румыния** — Национальный план действий по водно-болотным угодьям был принят в 1996 г. в рамках Национальной стратегии сохранения биоразнообразия.

ПС *Стратегия и План действий по сохранению биоразнообразия водно-болотных угодий в Румынии.* 1996 г. Департамент охраны окружающей среды, Министерство водных ресурсов, лесного хозяйства и охраны окружающей среды. Бухарест, Румыния. [*Strategy and Action Plan Concerning the Wetland Biodiversity in Romania.* 1996. Department of Environment Protection, Ministry of Waters, Forests and Environment Protection. Bucharest, Romania.]

**Сенегал** — был принят новый Экологический кодекс, преследующий цель обеспечения управления водно-болотными угодьями местным населением, неправительственными организациями и сельскохозяйственными и водохозяйственными агентствами.

**Словацкая Республика** — Национальная программа управления водно-болотными угодьями, содержащая в себе девять стратегий и 22 программных действия, была предложена для реализации в период 1997-2002 гг. и остается на рассмотрении правительства. В настоящее время реализуются несколько компонентов программы.

**Словения** — Проект Национальной стратегии сохранения водно-болотных угодий, состоящей из восьми компонентов, был разработан осенью 1998 г.

**Соединенное Королевство** — различные комплексные национальные законы и стратегии включают в себя меры по охране водно-болотных угодий и торфяных болот. Они предпринимаются в рамках многочисленных местных и региональных партнерств, координируемых Объединенной рабочей группой, выступающей в роли национального комитета, в таких областях, как планы в отношении эстуариев, политика устойчивого развития и планы в отношении берегов. Северная Ирландия приняла отдельную политику по управлению торфяными болотами.

ПП *Охрана торфяных болот в Северной Ирландии: изложение политики.* Служба охраны окружающей среды, Правительство Северной Ирландии. Белфаст, Северная Ирландия. Июнь 1993 г. 9 с. и приложения. [*Conserving Peatland in Northern Ireland: A Statement of Policy.* Environment Service, Government of Northern Ireland. Belfast, Northern Ireland. June 1993. 9 p. and appendices.]

**Соединенные Штаты Америки** — в начале 1998 г. выдвинули *Инициативу «Чистая вода»* и План действий, который включает в себя стратегию для достижения чистого прироста площади водно-болотных угодий не менее 40000 га ежегодно, начиная с 2005 г. План по водно-болотным угодьям Администрации, принятый в 1993 г., вновь подтверждает промежуточную цель недопущения «чистых потерь водно-болотных угодий» и долгосрочную цель повышения качества и увеличения количества водно-болотных угодий страны. В основе политики лежат 25 федеральных законов, включая *Закон о чистой воде*, *Закон о национальной политике охраны окружающей среды* и *Североамериканский закон об охране водно-болотных угодий*, способствующие реализации Североамериканского плана регулирования численности водоплавающих птиц, участию 36 федеральных агентств, осуществлению многих законов и программ, принятых местными органами и правительствами штатов, а также инициатив частных и неправительственных организаций. Основными участниками из числа федеральных агентств являются Инженерный корпус вооруженных сил, Агентство сельскохозяйственных служб и Служба охраны природных ресурсов при Министерстве сельского хозяйства, Служба рыбы и дичи Министерства внутренних дел, Национальное

управление океанических и атмосферных исследований Министерства торговли и Агентство по охране окружающей среды.

ПП *Охрана водно-болотных угодий Америки: справедливый, гибкий и эффективный подход.* Август 1993 г. Офис Белого дома по политике в области охраны окружающей среды. Вашингтон, округ Колумбия, 26 с. [*Protecting America's wetlands: a fair, flexible and effective approach..* August 1993, White House Office on Environmental Policy. Washington, DC, 26p.]

ПП/НПО *Охрана водно-болотных угодий Америки: программа действий. Заключительный отчет Форума по обсуждению политики по водно-болотным угодьям.* 1989 г. Под ред. Мишель Лесли, Эдвин Х. Кларк II и Гейл Бингэм. 160 с. [*Protecting America's Wetlands: An Action Agenda. The final report of the Wetlands Policy Forum.* 1989. Michele Leslie, Edwin H. Clark II, and Gail Bingham, Eds. 160p.]

ПП *Федеральная политика по водно-болотным угодьям.* Веб-сайт Агентства по охране окружающей среды США. Вашингтон, округ Колумбия. <http://www.epa.gov/owow/> [*Federal Wetlands Policy. Website, United States Environmental Protection Agency. Washington, D.C. http://www.epa.gov/owow/*]

**Суринам** — несколько национальных законов предусматривают определенные меры по охране водно-болотных угодий.

**Таиланд** — Национальная политика по водно-болотным угодьям и План действий по водно-болотным угодьям были приняты в сентябре 1997 г. Кабинетом министров. Они реализуются под руководством Национального комитета по управлению водно-болотными угодьями.

**Того** — усилия, координируемые на национальном уровне, по созданию комитетов местных жителей по охране окружающей среды позволят местным жителям приступить к выполнению задачи по выявлению водно-болотных угодий и управлению ими. Предлагается, чтобы Национальная политика по водно-болотным угодьям, направленная на обеспечение их разумного использования, была увязана с Национальной стратегией сохранения биоразнообразия и Национальным планом действий по охране окружающей среды.

**Тринидад и Тобаго** — в 1996 г. завершена разработка проекта Национальной политики по водно-болотным угодьям и Плана действий. Создан Национальный комитет по водно-болотным угодьям. Документ политики находится на утверждении в Кабинете министров. Принципы политики основаны на концепции разумного использования водно-болотных угодий и включают в себя обоснование, информацию об источниках ресурсов и стратегии.

ПП *Проект документа политики по сохранению водно-болотных угодий в Тринидаде и Тобаго.* Октябрь 1996 г. Национальный комитет по водно-болотным угодьям. Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго. 17 с. и приложения. [*Draft Policy on Wetland Conservation in Trinidad and Tobago.* October 1996. National Wetland Committee. Port of Spain, Trinidad and Tobago. 17 p. and appendices.]

**Тунис** — принята *Национальная стратегия по поверхностным водам*, включая предлагаемое законодательство о водно-болотных угодьях во исполнение положений Рамсарской конвенции.

**Турция** — предлагается, чтобы Национальная политика по водно-болотным угодьям разрабатывалась под руководством Министерства окружающей среды и туризма в рамках процесса межведомственных консультаций с участием НПО.

**Уганда** — завершила разработку Национальной политики по водно-болотным угодьям в 1994 г. и инициировала Стратегию реализации в 1995 г. Политика была официально одобрена правительством в 1996 г. Также предлагаются документы политики по водно-болотным угодьям на районном и местном уровнях, которые будут соответствовать национальной политике.

ПП *Национальная политика сохранения ресурсов водно-болотных угодий и управления ими.* Республика Уганда. 1995 г. Министерство природных ресурсов. Кампала, Уганда. 16 с. [*National Policy for the Conservation and Management of Wetland Resources. Republic of Uganda.* 1995. Ministry of Natural Resources. Kampala, Uganda. 16 p.]

**Украина** — Национальная политика по водно-болотным угодьям была разработана при содействии Wetlands International и является частью Плана охраны окружающей среды. План действий по охране водно-болотных угодий предлагается в качестве компонента Национального плана действий по сохранению биоразнообразия. Он будет включать в себя предложения по прибрежным, морским, речным, пойменным, озерным и маршевым водно-болотным угодьям.

**Филиппины** — завершена подготовка Национального плана действий по водно-болотным угодьям. План, состоящий из трех основных компонентов, предлагается к принятию в рамках Национальной стратегии сохранения биоразнообразия на период 1999-2004 гг. Проблема водно-болотных угодий также затрагивается в инициативах по охране земельных ресурсов Рамочного плана территориального планирования.

НПО/ПС *Национальный план действий по водно-болотным угодьям Республики Филиппины.* Министерство окружающей среды и природных ресурсов. Кесон-Сити, Филиппины и Wetlands International, Куала-Лумпур. [*National Wetland Action Plan for the Republic of the Philippines.* Department of Environment and Natural Resources. Quezon City, Philippines and Wetlands International, Kuala Lumpur.]

**Финляндия** — осуществила национальное планирование для выявления районов торфяных болот, пригодных для освоения, а не сохранения. Сохранение торфяных болот является компонентом национальной природоохранной политики Финляндии.

ПС *Базовый план по охране природы торфяных болот в Финляндии.* 1987 г. Suo 38: 99-103. Э. Каакинен и П. Салминен. Хельсинки, Финляндия. [*Basic Plan for Peatland Nature Conservation in Finland.* 1987. Suo 38: 99-103. Paper by E. Kaakinen and P. Salminen. Helsinki, Finland.]

**Франция** — приняла Национальный план действий в марте 1995 г.

ПС *План действий Франции по водно-болотным угодьям.* 1995 г. Министерство окружающей среды. Париж, Франция. 6 с. [*Plan d'action français pour les zones humides.* 1995. Ministère de l'Environnement. Paris, France. 6 p.]

**Хорватия** — ожидается, что проект Национальной стратегии и плана действий по сохранению биоразнообразия и ландшафта будет принят в 1999 г. Он содержит в себе 16 целей, включая Стратегию охраны водно-болотных угодий, состоящую из 11 пунктов.

**Чад** — отраслевые консультации по вопросам охраны окружающей среды и борьбы с опустыниванием, проведенные в 1994 г., оказали содействие в создании Национального плана действий по разумному использованию природных ресурсов. Этот план включает

в себя меры по управлению водно-болотными угодьями. Национальная стратегия сохранения биоразнообразия с компонентами водно-болотных угодий также находится в стадии разработки.

**Черноморский регион** — региональный план, направленный на осуществление сотрудничества нескольких правительств и организаций-партнеров.

НПО *Сохранение черноморских водно-болотных угодий: Обзор и предварительный план действий*. Публикация МБИВ № 33. 1994 г. Пограничные районы Турции, Грузии, Российской Федерации, Украины, Румынии, Молдовы и Болгарии. Международное бюро по изучению водно-болотных угодий. Слимбридж, Соединенное Королевство. 77 с. [*Conservation of Black Sea Wetlands: A Review and Preliminary Action Plan*. IWRB Publication No. 33. 1994. Bordering the areas of Turkey, Georgia, Russian Federation, Ukraine, Romania, Moldova and Bulgaria. International Waterfowl and Wetlands Research Bureau. Slimbridge, United, Kingdom. 77 p.]

**Чешская Республика** — вопросы охраны водно-болотных угодий включены в Национальную стратегию сохранения биоразнообразия.

**Чили** — Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий предположительно будет завершена в начале 1999 г. по согласованию с национальной политикой охраны водных ресурсов и окружающей среды, которая также находится в стадии разработки.

**Швейцария** — в соответствии с конституционным референдумом от 1987 г. и изменениями, внесенными в законодательство в 1988 и 1996 гг., охраняются все болота (верховые и низинные) и болотные ландшафты.

ПП *Постановление об охране заболоченных участков особой эстетической ценности и национальной важности*. 1 мая 1996 г. [*Ordonnance sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale*. 1 mai 1996.]

ПП Пункты 23b, 3-й абзац и 23с, 1-й абзац, Федерального закона от 1 июля 1966 г. об охране природы и ландшафтов, с изменениями, внесенными 24 марта 1995 г.. Берн (Швейцария) [Article 23b, 3e alinéa et 23c, 1er alinéa, de la loi fédérale du 1 juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, modifiée le 24 mars 1995. Berne, Switzerland.] и другие соответствующие указы.

**Швеция** — приняла в 1994 г. *Национальный план сохранения болот*, который реализуется в настоящее время. *План действий по сохранению биоразнообразия*, принятый в 1995 г., содержит в себе отдельные разделы, посвященные водно-болотным угодьям, а *Закон об охране природы* включает в себя два раздела, регулирующие вопросы осушения водно-болотных угодий. В настоящее время проводится национальное обследование озер и водотоков.

**Шри-Ланка** — подготовлены планы управления для 20 основных водно-болотных угодий, а также планы управления для систем мангровых зарослей.

**Эквадор** — Национальная политика по водно-болотным угодьям будет включена в Национальную стратегию сохранения биоразнообразия, которая в настоящее время находится в стадии разработки.

**Эстония** — Национальная политика по водно-болотным угодьям была принята в марте 1997 г. в отношении болот, озер и близких к естественным водно-болотным угодий. Ожидается, что Национальная стратегия сохранения водно-болотных угодий будет принята в конце 1998 г. при содействии Всемирного банка.

**Югославия** — Закон об охране окружающей среды содержит в себе раздел, посвященный водно-болотным угодьям. Стратегия охраны и устойчивого использования водно-болотных угодий была инициирована в 1998 г.

**Южно-Африканская Республика** — разработанный проект Национальной политики по водно-болотным угодьям, состоящей из девяти стратегий реализации, находится на рассмотрении по согласованию с Министерством по вопросам окружающей среды и туризма.

**Ямайка** — завершила разработку двух документов политики в виде «Зеленых документов», которые в настоящее время находятся на стадии общественной экспертизы: (а) проект национальной политики по мангровым зарослям, торфяным болотам и прибрежным водно-болотным угодьям, состоящей из восьми стратегий; и (b) политика по коралловым рифам, состоящая из шести стратегий. Ожидается, что эти документы будут представлены на рассмотрение в Кабинет министров и парламент в 1999 г.

ППП *Проект политики и законодательства по охране прибрежных водно-болотных угодий и мангровых зарослей.* Второй проект документа завершен в 1998 г. Администрация по охране природных ресурсов, Отделение управления прибрежными зонами. Кингстон, Ямайка. 46 с. [*Mangrove and Coastal Wetlands Protection Draft Policy and Legislation. Second Draft completed 1998. Natural Resources Conservation Authority, Coastal Zone Management Division. Kingston, Jamaica. 46 p.*]

ППП *Политика и правила в отношении охраны и сохранения коралловых рифов.* Второй проект 1998 г. Администрация по охране природных ресурсов, Отделение управления прибрежными зонами. Кингстон, Ямайка. [*Coral Reef Protection and Reservation Policy and Regulation. Second Draft 1998. Natural Resources Conservation Authority, Coastal Zone Management Division. Kingston, Jamaica.*]

**Япония** — имеет Национальную стратегию сохранения биоразнообразия, которая основана на Конвенции о биологическом разнообразии и включает в себя меры политики в отношении водно-болотных угодий.



Заседания Конференции Сторон Рамсарской конвенции предоставляют Сторонам возможности сравнить замечания, касающиеся разработки национальной политики по водно-болотным угодьям, как на снимке, сделанном на КС-9 Рамсарской конвенции в Кампале, Уганда, в ноябре 2005 г. Фото: D. Peck

## Соответствующая резолюция

### Резолюция VII.6

(принята 7-ой Конференцией Договаривающихся Сторон, Сан-Хосе, Коста-Рика, 1999 г.)

#### Указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям

1. НАПОМИНАЯ о Статье 3.1 Конвенции, которая гласит, что Договаривающиеся Стороны «определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать охране водно-болотных угодий, включенных в Список, а также, насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории»;
2. НАПОМИНАЯ ТАКЖЕ о Рекомендации 4.10 и Резолюции 5.6 и о приложениях к ним, которые содержат *Указания по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий и Дополнительные указания по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий* соответственно, и, в частности, настоятельно рекомендуют Договаривающимся Сторонам разработать и применить Национальную политику по водно-болотным угодьям в качестве важного шага на пути к обеспечению разумного использования водно-болотных угодий;
3. СОЗНАВАЯ, что Рекомендация 6.9 призвала к созданию схемы для разработки и реализации Национальной политики по водно-болотным угодьям и проведению анализа статуса политики по водно-болотным угодьям в странах всего мира;
4. СОЗНАВАЯ ТАКЖЕ, что Оперативная задача 2.1 (Действие 2.1.2) Стратегического плана на 1997-2002 гг. настоятельно рекомендовала Договаривающимся Сторонам, Бюро Рамсарской конвенции и организациям-партнерам «способствовать принятию еще больших усилий по разработке национальной политики по водно-болотным угодьям в виде отдельного документа или в виде четко отличимого компонента других национальных инициатив по планированию природоохранных мер»;
5. С УДОВЛЕТВОРЕНИЕМ ОТМЕЧАЯ информацию, полученную в Национальных докладах, представленных на данной Конференции Договаривающихся Сторон, о том, что 77 Сторон уже приняли или разрабатывают национальную политику или стратегии сохранения водно-болотных угодий;
6. ОТМЕЧАЯ ТАКЖЕ, что Техническая сессия II, проведенная в рамках данной Конференции и посвященная вопросам национального планирования охраны и разумного использования водно-болотных угодий, представила Конференции и детально рассмотрела приложение к настоящему решению под названием *Указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям*;
7. ПРИЗНАВАЯ, что для разработки политики и соответствующих инициатив могут потребоваться усилия по созданию потенциала в тех областях, где необходимо укрепить людские, технические и финансовые ресурсы; и
8. ВЫРАЖАЯ СВОЮ БЛАГОДАРНОСТЬ авторам приложения к настоящей Резолюции за предоставление общих рекомендаций, основанных на их опыте, с тем, чтобы Договаривающиеся Стороны, разрабатывающие или рассматривающие возможность разработки такой политики, могли выполнить или приступить к выполнению такой задачи более эффективно и результативно;

### КОНФЕРЕНЦИЯ ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ СТОРОН

9. ПРИНИМАЕТ, в качестве указания для Договаривающихся Сторон, приложение к настоящей Резолюции под названием *Указания по разработке и реализации национальной политики по водно-болотным угодьям*, и **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ** тем Сторонам, которые еще не разработали такую политику, уделить такой деятельности самое большое внимание;
10. **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ** Договаривающимся Сторонам принять к сведению и применить с равной степенью решительности соответствующие указания, представленные в виде приложения к Резолюции VII.7, *Указания по пересмотру законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий*, признав тесную взаимосвязь между инструментами политики и законодательством;
11. ПРЕДЛАГАЕТ Договаривающимся Сторонам признать преимущества включения в Национальную политику сохранения водно-болотных угодий соответствующих мер для обеспечения того, чтобы вопросам восстановления водно-болотных угодий уделялось самое приоритетное внимание при управлении программами и правительственными расходами и при стимулировании местных действий по реабилитации деградировавших водно-болотных угодий;
12. ПРЕДЛАГАЕТ ТАКЖЕ Договаривающимся Сторонам включить в свою Национальную политику по водно-болотным угодьям при наличии возможности, элементы других указаний, принятых в рамках Конвенции, таких как *Указания по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий* (Рекомендация 4.10) и *Дополнительные указания по реализации концепции разумного использования водно-болотных угодий* (Резолюция 5.6), *Указания по созданию планов управления Рамсарскими угодьями и другими водно-болотными угодьями* (Резолюция 5.7), *Указания по международному сотрудничеству в рамках Рамсарской конвенции* (Резолюция VII.19) и Программа популяризации Конвенции (Резолюция VII.9), обратив внимание также на Резолюцию VII.16 об оценке воздействия на окружающую среду и Резолюцию VII.15 о стимулирующих мерах; и
13. **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ ТАКЖЕ**, в соответствии с *Указаниями по международному сотрудничеству в рамках Рамсарской конвенции* (Резолюция VII.19), Договаривающимся Сторонам, обладающим опытом в разработке и реализации Национальной политики по водно-болотным угодьям, способствовать созданию возможностей для обмена такими знаниями и опытом с другими Сторонами Рамсарской конвенции, иницилирующими разработку такой политики.



<b>«Инструментарий» Рамсарской конвенции по сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий</b>	
<i>1-ый стол Конвенции: Разумное использование</i>	
<b>Разумное использование водно-болотных угодий</b>	
Руководство 1	Концептуальная основа разумного использования водно-болотных угодий
<b>Политика и законодательство в области водно-болотных угодий</b>	
Руководство 2	<b>Национальная политика по водно-болотным угодьям</b> Разработка и реализация национальной политики по водно-болотным угодьям
Руководство 3	<b>Законы и институты</b> Пересмотр законов и институтов с целью содействия сохранению и разумному использованию водно-болотных угодий
<b>Водно-болотные угодья и люди</b>	
Руководство 4	<b>Информирование, образование и просвещение (СЕРА) в отношении водно-болотных угодий</b> Программа Конвенции по информированию, образованию и просвещению (СЕРА) на 2003-2008 гг.
Руководство 5	<b>Навыки вовлечения различных заинтересованных сторон</b> Обеспечение участия местных сообществ и коренных народов в управлении водно-болотными угодьями
<b>Водно-болотные угодья и водные ресурсы</b>	
Руководство 6	<b>Указания по использованию водных ресурсов</b> Комплексная схема указаний Рамсарской конвенции в отношении водных ресурсов
Руководство 7	<b>Управление речными бассейнами</b> Включение задач сохранения и разумного использования водно-болотных угодий в систему управления речными бассейнами
Руководство 8	<b>Распределение воды и управление водными ресурсами</b> Указания по распределению водных ресурсов и управлению ими в целях поддержания экологических функций водно-болотных угодий
Руководство 9	<b>Управление ресурсами подземных вод</b> Управление ресурсами подземных вод с целью поддержания экологического характера водно-болотных угодий
<b>Водно-болотные угодья и территориальное планирование</b>	
Руководство 10	<b>Управление прибрежными зонами</b> Вопросы водно-болотных угодий в системе комплексного управления прибрежными зонами
<b>Инвентаризация, оценка и мониторинг водно-болотных угодий</b>	
Руководство 11	<b>Инвентаризация, оценка и мониторинг</b> Комплексная схема инвентаризации, оценки и мониторинга водно-болотных угодий
Руководство 12	<b>Инвентаризация водно-болотных угодий</b> Схема Рамсарской конвенции по инвентаризации водно-болотных угодий
Руководство 13	<b>Оценка воздействия</b> Указания по включению вопросов, связанных с биоразнообразием, в законодательство по оценке воздействия на окружающую среду и/или процессы выполнения такой оценки, а также в процессы выполнения стратегической оценки состояния окружающей среды
<i>2-ой стол Конвенции: создание Рамсарских угодий и управление ими</i>	
<b>Водно-болотные угодья международного значения</b>	
Руководство 14	<b>Создание Рамсарских угодий</b> Стратегическая схема и указания по дальнейшему формированию Списка водно-болотных угодий международного значения
Руководство 15	<b>Решение вопросов, связанных с изменением экологического характера</b>
<b>Управление водно-болотными угодьями</b>	
Руководство 16	<b>Управление водно-болотными угодьями</b> Схемы управления Рамсарскими угодьями и другими водно-болотными угодьями
<i>3-ий стол Конвенции: Международное сотрудничество</i>	
<b>Международное сотрудничество</b>	
Руководство 17	<b>Международное сотрудничество</b> Указания по международному сотрудничеству в рамках Рамсарской конвенции

Ramsar

3-е издание 2007

# Руководство

по разумному использованию  
водно-болотных угодий



## Национальная политика по водно-болотным угодьям

---



Секретариат Рамсарской конвенции  
Rue Mauverney 28  
CH-1196 Gland, Switzerland  
Телефон: +41 22 999 0170  
Электронная почта: [ramsar@ramsar.org](mailto:ramsar@ramsar.org)  
Веб-сайт: <http://www.ramsar.org>

