



**11-я Конференция Сторон
Конвенции о водно-болотных угодьях
(Рамсар, Иран, 1971 г.)**

*"Водно-болотные угодья: место для жизни и
туризма"*

Бухарест, Румыния, 6–13 июля 2012 г.

Пункт повестки дня XV

Ramsar COP11 DR9

Проект резолюции XI.9

**Комплексная схема и указания по исключению, снижению и
компенсации потерь водно-болотных угодий**

*Подготовлена Научно-техническим советом, представлена на рассмотрение
Постоянным комитетом*

1. НАПОМИНАЯ, что задачей Договаривающихся Сторон, установленной в Преамбуле к тексту Конвенции, является "приостановить усиливающееся наступление человека на водно-болотные угодья и их потерю в настоящем и будущем"; что, согласно Статье 3.1, "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"; и что Статья 3.2 и последующие Резолюции Конференции Сторон отражают обязательство Сторон выявлять негативные антропогенные изменения экологического характера водно-болотных угодий, включенных в Список угодий международного значения (Рамсарских), сообщать о них и принимать ответные меры;
2. НАПОМИНАЯ ТАКЖЕ, что, согласно "Оценке экосистем на пороге тысячелетия", утрата и деградация водно-болотных угодий темпами, превышающими таковые для других экосистем, регистрируются во многих странах мира и что утрата и деградация водно-болотных угодий ставят под угрозу будущее предоставление их экосистемных услуг людям;
3. ВЫРАЖАЯ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ продолжающимся во многих странах снижением общей площади и ухудшением состояния естественных водно-болотных угодий и популяций обитающих на них видов;



4. ОТМЕЧАЯ, что утрата и деградация этих водно-болотных угодий происходят несмотря на соответствующие положения Рамсарской конвенции и существование во многих странах законодательной и практической охраны водно-болотных угодий, предполагающей смягчение негативных воздействий на угодья или компенсацию их, например, восстановлением других водно-болотных угодий;
5. ПОДТВЕРЖДАЯ, что, согласно Резолюции VII.24 "*Компенсация за утраченные местообитания и иные функции водно-болотных угодий*", залогом эффективной охраны водно-болотных угодий является исключение негативных воздействий на них;
6. ЗНАЯ, что Десятая сессия Конференции Договаривающихся Сторон (КС-10) поручила Научно-техническому совету (НТС) "*разработать руководство по снижению и компенсации потерь площади и полезных свойств водно-болотных угодий в контексте Резолюции X.16 "Схема выявления изменений экологического характера водно-болотных угодий, информирования о них и принятия ответных мер"*, включая опыт осуществления политики "без потерь", рекомендаций по интерпретации понятия "настоятельные государственные интересы" или другие аспекты, относящиеся к ситуациям, в которых применимы Статьи 2.5 и 4.2 и/или Резолюция VII.24";
7. ЗНАЯ, что НТС подготовил в помощь Договаривающимся Сторонам, осуществляющим сохранение и разумное использование водно-болотных угодий, комплект научно-технических руководств и других материалов – Руководства Рамсарской конвенции по разумному использованию водно-болотных угодий, 4-е издание, 2010 г.;
8. ОТМЕЧАЯ, что предыдущие Резолюции, принятые Сторонами, настоятельно рекомендуют трехступенчатый подход к реагированию на существующие или возможные изменения экологического характера водно-болотных угодий, независимо от того, включены они или нет в Рамсарский список, а именно:
 - a) исключение воздействий;
 - b) смягчение неизбежных воздействий на угодье (например, путем сведения к минимуму воздействия при осуществлении проекта и восстановления угодья по его окончании); и
 - c) компенсация или возмещение за остаточные воздействия (например, восстановление другого угодья);
9. ПРИЗНАВАЯ, что многие Договаривающиеся Стороны внедряют аналогичные подходы в национальные законодательства и стратегии, относящиеся к водно-болотным угодьям, [как указывается в документе COP11 DOC.XI.xx]; и
10. ТАКЖЕ ПРИЗНАВАЯ, что изменения экологического характера водно-болотных угодий могут быть вызваны деятельностью непосредственно на угодье (*in situ*)

или за его пределами (*ex situ*), и что адекватные ответные меры определяются тем, произошли ли уже эти изменения, происходят или могут произойти;

КОНФЕРЕНЦИЯ ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ СТОРОН

11. **ВНОВЬ ПОДТВЕРЖДАЕТ**, что Договаривающиеся Стороны в качестве первого шага в любой стратегии управления водно-болотными угодьями стремятся не допускать негативных воздействий на экологический характер Рамсарских и других водно-болотных угодий, а при отсутствии такой возможности применять надлежащие меры по уменьшению и/или компенсации воздействий, в том числе через восстановление водно-болотных угодий;
12. **ПРИВЕТСТВУЕТ** "Комплексную схему и указания по исключению, снижению и компенсации потерь водно-болотных угодий", являющуюся приложением к настоящей Резолюции, которая применима к существующим Рамсарским и любым другим водно-болотным угодьям, на которых осуществляются меры управления по поддержанию их экологического характера в интересах разумного природопользования; и **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ** Договаривающимся Сторонам широко применять данную схему, адаптируя ее к местным условиям и обстоятельствам, в том числе в рамках Национальной политики по водно-болотным угодьям и планов по сохранению водно-болотных угодий, а также по смягчению и компенсации воздействий, оказываемых на них;
13. **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ** Договаривающимся Сторонам проводить долгосрочный мониторинг проектов по уменьшению и/или компенсации негативных воздействий на водно-болотные угодья и определять, насколько эти меры минимизируют и компенсируют воздействия, и **ПРИЗЫВАЕТ** Стороны отчитываться о результатах, включая накопленный опыт, в рамках будущих Национальных докладов к Конференции Сторон;
14. **НАСТОЯТЕЛЬНО РЕКОМЕНДУЕТ** Договаривающимся Сторонам ознакомить со Схемой компетентные заинтересованные стороны, ответственные за поддержание экологического характера Рамсарских и других водно-болотных угодий, в том числе управляющих угодьями, государственные органы и департаменты, официальных лиц, неправительственные организации, инвесторов в инфраструктуру и энергетику, проектные организации и общественность;
15. **ПОРУЧАЕТ** Секретариату Рамсарской конвенции широко распространять Схему, в том числе через внесение поправок и уточнений в Руководства Рамсарской конвенции по разумному использованию водно-болотных угодий; и
16. **ВЫРАЖАЕТ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ** правительству Великобритании и Школе права Стетсонского университета за помощь НТС в подготовке Схемы и указаний.

Приложение

Комплексная схема и указания по исключению, снижению и компенсации потерь водно-болотных угодий

Содержание

1. Введение	4
2. Структура Схемы	7
2.1 Элементы Схемы	7
2.2 Определения основных терминов, используемых в Схеме	8
3. Выбор мер реагирования на утрату и деградацию водно-болотных угодий	11
3.1 Исключение потерь и деградации водно-болотных угодий	11
3.2 Применение подходов, основанных на оценке рисков	11
3.3 Выбор ответных мер для всех водно-болотных угодий	13
3.4 Дополнительные ответные меры для Рамсарских угодий	19
3.5 Дополнительные ответные меры для угодий, удовлетворяющих критериям внесения в Рамсарский список	21
4. Принципы и указания по исключению, снижению и компенсации потерь водно-болотных угодий	22
4.1 Введение	22
4.2 Описание экологического характера водно-болотного угодья	22
4.3 Мониторинг и показатели раннего оповещения	23
4.4 Исключение изменений экологического характера водно-болотного угодья	25
4.5 Уменьшение потерь экологического характера водно-болотных угодий	26
4.6 Компенсация потерь экологического характера водно-болотных угодий	27
Восстановление водно-болотных угодий как ответная мера	
Создание водно-болотных угодий как ответная мера	
Применение стратегии "без потерь"	
Банки водно-болотных угодий и другие финансовые схемы поддержания биоразнообразия	
4.7 Мониторинг и подтверждение результатов деятельности по уменьшению воздействий, компенсации и восстановлению	32
4.8 Отчетность	33

1. Введение

1. Настоящая комплексная схема и указания были разработаны Научно-техническим советом Рамсарской конвенции (НТС) по поручению Договаривающихся Сторон, выраженному в Резолюции X.10 (2008 г.): "разработать руководство по снижению и компенсации потерь площади и полезных свойств водно-болотных угодий в контексте Резолюции X.16 "Схема выявления изменений экологического характера водно-болотных угодий,

информирования о них и принятия ответных мер", включая опыт осуществления политики "без потерь", рекомендаций по интерпретации понятия " настоятельные государственные интересы " или другие аспекты, относящиеся к ситуациям, в которых применимы Статьи 2.5 и 4.2 и/или Резолюция VII.24";

2. Чтобы с пониманием отнестись к уменьшению и компенсации потерь водно-болотных угодий, необходимо прежде всего не допускать их утраты (или деградации). Требование избегать потерь водно-болотных угодий относится ко всем угодьям, что подчеркивается в тексте Рамсарской конвенции и Резолюций, принятых в дальнейшем Договаривающимися Сторонами, в том числе в Стратегическом плане на 2009–2015 гг. (Резолюция X.1, 2008 г.).
3. В Преамбуле к тексту Конвенции говорится, что "водно-болотные угодья представляют собой ресурс, имеющий большое экономическое, культурное и рекреационное значение, потеря которого была бы непоправимой" и что Договаривающиеся Стороны желают "приостановить усиливающееся наступление человека на водно-болотные угодья и их потерю в настоящем и будущем". Следовательно, исключение дальнейшей потери водно-болотных угодий было основной задачей Рамсарской конвенции с 1971 года.
4. Статья 3.1 Конвенции требует, чтобы Договаривающиеся Стороны "способствовали сохранению" Рамсарских угодий. Решение этой задачи Статья 3.2 Конвенции связывает с поддержанием экологического характера Рамсарских угодий, при условии что:

Каждая Договаривающаяся Сторона обеспечивает такое положение, при котором она сама в возможно ранний срок получает информацию с мест в случае, если экологический характер любого угодья на ее территории, включенного в Список, изменился, изменяется или может измениться в результате технического развития, загрязнения или других видов вмешательства человека. Информация о таких изменениях передается без промедления организации или правительству, ответственным за выполнение обязанностей постоянно действующего бюро [например, Секретариату Рамсарской конвенции], как указано в Статье 8.

5. В Статье 4.2 говорится, что, если Договаривающаяся Сторона, ссылаясь на "настоятельные государственные интересы", исключает или сокращает размеры Рамсарского угодья, то "она должна, насколько это возможно, компенсировать происходящую в результате этого потерю ресурсов водно-болотных угодий". Хотя в таком случае Конвенция принимает компенсацию, первостепенной и основной обязанностью Договаривающихся Сторон (в свете Статьи 3 и той редкости, с которой Стороны формально ссылаются на настоятельные государственные интересы) является поддержание экологического характера Рамсарских угодий и создание такого положения, при котором не возникнет необходимости в компенсации.

6. Цель 2 Стратегического плана на 2009–2015 гг. касается "тех водно-болотных угодий, имеющих международное значение, которые еще не получили официального статуса Рамсарских угодий, но уже были выделены как отвечающие Критериям Конвенции на основе местного применения Стратегической схемы или в ходе аналогичных процессов" и призывает в приоритетном порядке использовать Рамсарские руководства для поддержания экологического характера "водно-болотных угодий, имеющих международное значение, но еще не получивших официального статуса Рамсарских". Таким образом, принципы поддержания экологического характера и исключения потерь водно-болотных угодий применимо и к этим угодьям.
7. Применительно ко всем угодьям в Статье 3.1 говорится, что "Договаривающиеся Стороны определяют и осуществляют свое планирование таким образом, чтобы способствовать... , насколько это возможно, разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории". В Приложении А к Резолюции IX.1 (2005 г.) понятия разумного использования и экологического характера объединяются в ныне действующее определение "разумного использования" водно-болотных угодий:

"поддержание их экологического характера, достигаемое за счет применения экосистемного подхода в контексте устойчивого развития".

Таким образом, в этом контексте Договаривающиеся Стороны также считают своей обязанностью исключение потерь водно-болотных угодий.

8. Резолюции и Рекомендации Конференции Сторон (КС), в которых обсуждается уменьшение и компенсация потерь водно-болотных угодий, единодушно настаивают на первоочередной необходимости избегать потерь водно-болотных угодий. Они последовательно признают трехступенчатую последовательность действий в ответ на угрозу экологическому характеру водно-болотных угодий: во-первых, исключение утраты угодий; во-вторых (если первое невозможно), уменьшение или минимизация потерь; и, в-третьих – компенсация оставшихся потерь (см. Врезку 1).

Врезка 1. Резолюции и Рекомендации Рамсарской конвенции о трехступенчатом подходе к исключению, снижению (или минимизации) и компенсации потерь водно-болотных угодий

Рекомендация 2.3 (1984 г.): национальная политика должна включать "обеспечение мер по уменьшению или исключению любых негативных последствий преобразования водно-болотных угодий, включая меры компенсации в случае планового преобразования".

Резолюция VII.24 (1999 г.): "эффективная защита водно-болотных угодий предполагает сохранение водно-болотных угодий как первый вариант выбора в пределах трехступенчатой последовательности действий, включающей усилия по

исключению воздействия, его минимизации и, в качестве крайней меры, компенсации".

Резолюция X.12 (2008 г.): "не допускать негативных воздействий и смягчать неизбежные последствия по всей цепи поставок и производства продукции".

Резолюция X.17 (Приложение): "Корректирующие действия могут иметь несколько форм, например, *исключение* (или предотвращение), *смягчение* (посредством рассмотрения вариантов изменения масштаба, конструкции, местоположения, размещения, процесса, последовательности, этапности, управления и/или мониторинга планируемой деятельности, а также посредством восстановления или реабилитации угодий) и *компенсация* (часто применяемая для воздействий, не устраненных методами предотвращения или смягчения). Следует использовать "позитивный подход к планированию", при котором приоритет отдается исключению воздействия, а компенсация применяется в качестве крайней меры".

Резолюция X.19 (Приложение): "предотвращать, минимизировать или компенсировать (например, с помощью природоохранных программ финансовой компенсации) возможные негативные воздействия на водно-болотные угодья от деятельности, осуществляемой в пределах речных бассейнов".

Резолюция X.25: "избегать негативных воздействий, а там, где это невозможно, предпринимать надлежащие действия по их смягчению и/или компенсации/возмещению, например путем восстановления водно-болотных угодий".

Резолюция X.26: "избегать, минимизировать или смягчать воздействия на экосистемы водно-болотных угодий и экосистемные услуги, а все неустраняемые воздействия в достаточной степени компенсировать согласно действующему национальному законодательству".

9. Во многих Резолюциях КС подчеркивается важность концепций исключения, смягчения и компенсации воздействий на водно-болотные угодья, однако, помимо замечаний, касающихся рассмотрения вопроса о сокращении границ Рамсарских угодий в Резолюции IX.6, Договаривающиеся Стороны еще не приняли указаний о том, когда и как следует выбирать один из трех вариантов реагирования на утрату водно-болотных угодий – а именно, когда считать воздействие неизбежным и переходить к его смягчению или компенсации. Также отсутствуют указания Конвенции в отношении каждого варианта действий, которые помогли бы в осуществлении выбранных мер.
10. Настоящая Схема подготовлена в качестве руководства для Договаривающихся Сторон по выбору надлежащих мер реагирования на существующую или потенциальную утрату водно-болотных угодий, а также для информирования об имеющихся методических указаниях по осуществлению каждого варианта ответных мер.

2. Структура Схемы

2.1 Элементы Схемы

11. В рамках настоящей Схемы термин "утрата водно-болотных угодий" относится как к сокращению площади водно-болотных угодий, так и к утрате или деградации экологического характера угодья, независимо от изменений его площади.
12. В Схеме используется основной трехступенчатый подход, описанный в Преамбуле к Резолюции VII.24 и в других Резолюциях:
 - i) **исключение** утраты водно-болотных угодий, если это возможно;
 - ii) затем **смягчение** (минимизация) воздействия, если оно неустранимо, непосредственно на угодье (*in situ*); и, наконец,
 - iii) **компенсация** неустранимых потерь водно-болотных угодий, которая обычно, но не всегда, подразумевает действия за пределами угодья (*ex situ*).
13. Главным предварительным шагом при выборе надлежащих ответных мер является установление исходного состояния путем описания экологического характера водно-болотного угодья. (Указания по описанию экологического состояния приведены в Резолюции X.15 (2008 г.)) Описание должно включать не только характеристику текущего состояния угодья, но также учитывать его естественные временные колебания, а также прошлые и прогнозируемые будущие изменения экологического характера, в том числе долгосрочные изменения, вероятнее всего вызванные изменением климата.
14. Для Рамсарских угодий эта информация требуется в качестве базовой, чтобы выявлять произошедшие (или вероятные) изменения экологического характера и оценивать глубину этих изменений: если они незначительны, то о них не требуется докладывать согласно Статье 3.2, а если они выходят за рамки установленных специфических пределов изменений, то необходимо применение ответных мер по смягчению и/или компенсации воздействий.
15. Еще одним центральным пунктом при выборе оптимальных ответных мер является мониторинг в рамках надлежащей практики планирования управления. Во-первых, режим мониторинга поможет выявить происходящие изменения экологического характера. Во-вторых, мониторинг необходим для определения эффективности мер, принятых для уменьшения и/или компенсации воздействий на угодье, и необходимости принятия дополнительных мер для возмещения утраты водно-болотных угодий.
16. В указаниях, приведенных в настоящей Схеме, разъяснено применение критериев выбора (показанных на рис. 1), с тем чтобы облегчить понимание механизмов принятия решения, разделяющих исключение, смягчение и компенсацию воздействий.

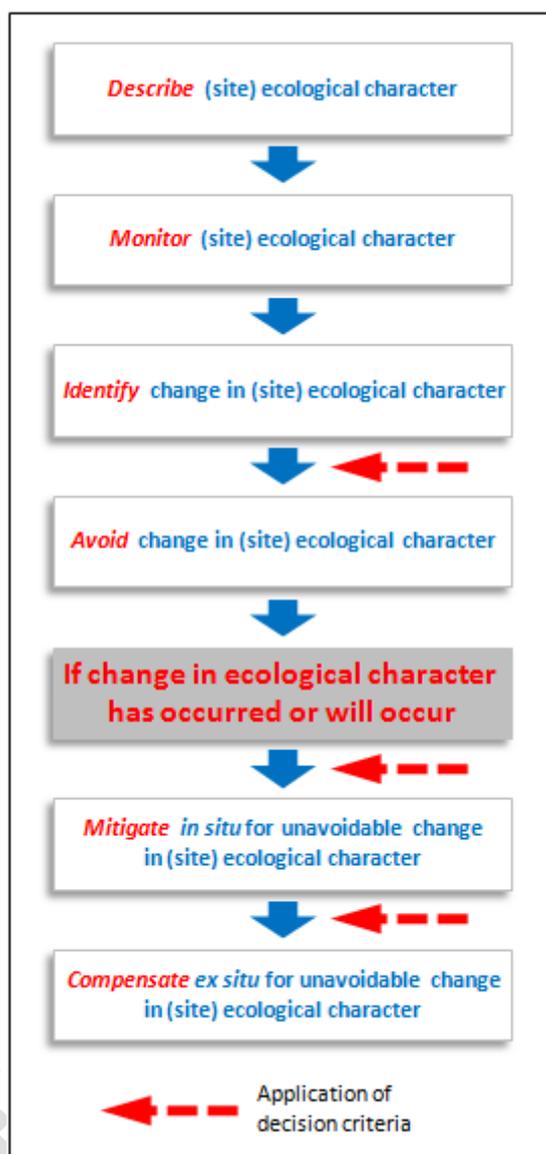


Рис. 1. Концептуальная схема исключения, снижения и компенсации потерь водно-болотных угодий

Перевод рис. 1:

1. Описание экологического характера (угодья)
2. Мониторинг экологического характера (угодья)
3. Выявление изменений экологического характера (угодья)
4. Исключение изменений экологического характера (угодья)
5. Если изменение экологического характера произошло, происходит или произойдет
6. Снижение неустранимого воздействия на экологический характер угодья *in situ*
7. Компенсация неустранимого воздействия на экологический характер угодья *ex situ*
8. Применение критериев выбора

17. Решения, принятые на различных этапах применения настоящей Схемы, должны быть оформлены в соответствии с требованиями к отчетности, ранее принятыми

Конвенцией (Резолюция X.16 и дальнейшие указания в Руководстве 19 (4-е издание)).

2.2 Определения основных терминов, используемых в Схеме

18. Хотя в Резолюциях КС приводятся определения некоторых основных терминов, имеющих отношение к применению настоящей Схемы (например, "экологический характер", "восстановление"), другие термины (например, "исключение") пока не имеют четких определений. Более того, значение отдельных терминов может различаться в зависимости от контекста. К примеру, значение слова "смягчение" меняется в зависимости от того, идет ли речь о минимизации антропогенного воздействия на водно-болотные угодья или о снижении выбросов парниковых газов с целью смягчения изменения климата.

19. В настоящей Схеме применяются следующие определения:

Экологический характер: "совокупность компонентов, процессов и выгод / услуг экосистем, которые характеризуют водно-болотное угодье в любой заданный момент времени" (Резолюция IX.1, Приложение А). В примечании к Резолюции говорится, что "в этом контексте выгоды экосистемы определяются в соответствии с определением понятия экосистемных услуг, данным в Оценке экосистем на пороге тысячелетия (ОЭ), как «выгоды, которые люди получают от экосистем»". (англ. Ecological character).

Изменение экологического характера: "антропогенное нарушение любого компонента экосистемы, процесса и/или выгоды/услуги, обеспечиваемых экосистемой" (Резолюция IX.1, Приложение А). (англ. Change in ecological character).

Поддержание: поддержание экологического характера водно-болотного угодья – обязанность, выполнения которой требует Рамсарская конвенция по отношению к водно-болотным угодьям международного значения (Рамсарским) и "по возможности" ко всем водно-болотным угодьям. Для поддержания экологического характера угодья Договаривающимся Сторонам "рекомендуется сформировать механизмы планирования управления и мониторинга" для Рамсарских угодий, а также "принять надлежащие ответные меры для устранения изменений или возможных изменений экологического характера этих угодий" (Резолюция VIII.8, 2002 г.; Handbook 19, 4-е издание). (англ. Maintenance).

Исключение: Исключение воздействий на водно-болотное угодье предполагает упреждающие меры для предотвращения негативных изменений экологического характера водно-болотного угодья через надлежащее регулирование, планирование и проектирование. В качестве примеров можно привести выбор безопасного для угодий местоположения промышленных объектов, или отказ от проекта в случаях, когда риск нарушения экологического характера угодья оценивается как очень высокий. (англ. Avoidance).

Смягчение: Под смягчением воздействий на водно-болотное угодье подразумевают упреждающие практические действия по минимизации или снижению непосредственных воздействий на водно-болотное угодье (*in situ*). В качестве примеров смягчения воздействий можно назвать "изменения масштаба, конструкции, местоположения, размещения, процесса, последовательности, этапности, управления и/или мониторинга планируемой деятельности, а также восстановление или реабилитацию угодий" (Приложение к Резолюции X.17, параграф 23). Меры по смягчению могут применяться как на угодье, так и за его пределами, но результат этих действий должен ощущаться на угодье, где вероятно изменение экологического характера. Во многих случаях восстановление угодий нельзя рассматривать как смягчение воздействия, поскольку восстановление предполагает, что воздействие уже совершилось: в таких случаях уместнее применять термин "компенсация". (англ. Mitigation).

[Примечание: В данном контексте термин "смягчение" не относится к смягчению изменения климата.]

Минимизация: Минимизация отражает степень смягчения воздействий на угодье, которая варьирует от частичного уменьшения до полного устранения воздействия. (англ. Minimization).

Компенсация: Компенсация воздействий на водно-болотное угодье предполагает меры, нацеленные на возмещение остаточных воздействий на экологический характер угодья, которые не были устранены в ходе всех действий по их смягчению. Примерами компенсации могут служить восстановление другого водно-болотного угодья или создание нового угодья, при условии, что в результате будет создана некая дополнительная ценность (при этом запланированная выгода не будет считаться компенсацией). Договаривающиеся Стороны подчеркивают, что для компенсации утраченных водно-болотных угодий предпочтительнее выбирать угодья аналогичного типа и расположенные в пределах того же водного бассейна (Резолюция VII.24, 1999 г.). (англ. Compensation).

Восстановление: Как и в Резолюции VIII.16 *Принципы и указания по восстановлению водно-болотных угодий* (2002 г.), в настоящих указаниях термин "восстановление" используется в самом широком смысле, то есть включает как проекты восстановления угодий до исходного состояния, так и проекты, улучшающие функционирование водно-болотного угодья без возвращения к исходному состоянию. В некоторых документах Рамсарской конвенции проведено различие между этими двумя потенциальными сценариями, называемыми также "реабилитацией" и "восстановлением", однако на практике это различие оказывается размытым и оба термина часто используются как синонимы (Резолюция VIII.16, Приложение, п. 3). Термин "восстановление" применяют по отношению к участкам, когда-то

занятым водно-болотными угодьями, которые затем были утрачены или деградировали. (англ. Restoration).

Создание: создание водно-болотного местообитания на участках, ранее не занятых водно-болотными угодьями. Таким образом, создание угодья не является синонимом восстановления. (англ. Creation).

Оптимизация: общий термин, подразумевающий любое улучшение или исправление компонентов, процессов и/или благ/услуг водно-болотного угодья. Его часто используют в смысле "модификации конкретных структурных характеристик существующего водно-болотного угодья с целью улучшения одной или более функций в соответствии с целями управления, обычно включающей изменения рельефа участка или площади водной поверхности. Хотя сам термин "оптимизация" предполагает улучшение или выгоду, положительные изменения одной функции водно-болотного угодья могут оказать негативное воздействие на другие его функции"¹. (англ. Enhancement).

Стратегия "без потерь": государственная стратегия или политика, суть которой состоит в исключении потерь площади и/или экологического характера водно-болотных угодий в заданном географическом пространстве (часто в масштабах страны). Воздействия на водно-болотные угодья могут быть разрешены, но они должны уравниваться компенсацией (посредством восстановления или создания угодий), не обязательно угодье за угодье, но исходя из соображений целостности ресурсов водно-болотных угодий. Применение политики "без потерь" может ограничиваться конкретной программой, группой водно-болотных угодий или административно-территориальной единицей. (англ. "No net loss").

Риск: прогнозируемая вероятность какого-либо результата; обычно вероятность отклонения от запланированного или желанного результата. (англ. Risk).

Подход, основанный на оценке рисков: подход к принятию решений, при котором осуществляется оценка относительной значимости факторов риска, связанных с различными вариантами выбора в конкретных условиях. Он включает процессы оценки величины и вероятности рисков (см. Резолюцию VII.10 "Схема оценки факторов риска в отношении водно-болотных угодий", 1999 г.), а также позволяет определить, насколько выбранные уровни риска приемлемы или неприемлемы в конкретной ситуации (параметры приемлемого риска). (англ. Risk-based approach).

¹ Gwin, S.E., Kentula, M.E. & Schaffer, P.W. 1999. Evaluating the effects of wetland regulation through hydrogeomorphic classification and landscape profiles. *Wetlands* 19(3): 477-489.

3. Выбор мер реагирования на утрату и деградацию водно-болотных угодий

3.1 Исключение потерь и деградации водно-болотных угодий

20. Согласно вышеописанным принципам, желательным результатом в настоящем руководстве считается исключение потерь и деградации водно-болотных угодий, что соответствует курсу Рамсарской конвенции.
21. Неотъемлемой частью этого подхода является стремление не допускать негативных изменений экологического характера водно-болотного угодья. Однако в некоторых случаях бывает сложно или невозможно избежать воздействий на угодье. В связи с этим в настоящих указаниях предложена схема оценки факторов риска, позволяющая выбрать оптимальные меры реагирования на утрату и деградацию угодий.

3.2 Применение подходов, основанных на оценке рисков

22. В Схеме предложена общая концепция исключения, смягчения и компенсации утраты водно-болотных угодий или их функций, которую можно описать как "подход, основанный на оценке рисков". Этот подход задуман с той целью, чтобы каждое решение принималось прежде всего по итогам анализа полного диапазона рисков, связанных с существующим положением и со всеми значимыми вариантами развития событий.
23. Одним из элементов этого подхода является выявление всех факторов риска, применимых к данной ситуации, и оценка величины и вероятности каждого из них. Дальнейшие указания в отношении методов, используемых при этом, приведены в "*Схеме оценки факторов риска в отношении водно-болотных угодий*", принятой Резолюцией VII.10 (см. Руководство 18, 4-е издание). Следует отметить, однако, что рассмотрению подвергаются факторы, влияющие не только на экологические изменения в пределах водно-болотного угодья, но также на более широкие и долгосрочные социально-экономические параметры, зависящие от принятия конкретного решения.
24. В общем виде, рассматриваемый подход можно представить в виде матрицы оценки факторов риска по параметрам "вероятность" и "воздействие". Характеристики факторов риска могут быть следующими: слабое воздействие / низкая вероятность, слабое воздействие / высокая вероятность, сильное воздействие / высокая вероятность и т.п., причем каждая из этих комбинаций предполагает разную интенсивность ответных мер.
25. На рис. 2 приведен пример матричного подхода к оценке рисков. В простейшем виде матрица характеризует отдельные риски или группы рисков как "высокие" или "низкие", исходя из вероятности их проявления и величины воздействия. (Следует иметь в виду, что более точную оценку можно получить введением категории "средние" или пятибалльной шкалы).

26. Ячейки матрицы содержат подсказки для выбора ответных мер. Последние варьируют от кардинального пересмотра планов или действий в случае недопустимо высоких факторов риска (красная ячейка на рис. 2) до сознательного решения проигнорировать низкие риски (зеленая ячейка на том же рисунке), но при этом не отказываться от мер по смягчению воздействий.
27. Характер ответных мер можно выбирать свободно, в соответствии с решением о том, какая степень риска допустима, а какая недопустима в конкретных обстоятельствах. При изменении обстоятельств можно менять и допустимые пределы рисков. Кроме того, при оценке рисков следует учитывать кумулятивное и сочетанное воздействия, а не только отдельные факторы.

		Вероятность	
		Низкая	Высокая
Воздействие	Сильное	Контролировать риск (смягчение воздействия, мониторинг, готовность к аварийной ситуации)	Отказаться от планов/действий, перенаправить или существенно изменить их
	Слабое	Игнорировать риск	Контролировать риск (смягчение воздействия, мониторинг, готовность к аварийной ситуации)

Рис. 2. Пример матрицы оценки рисков

28. Рассмотрим гипотетические примеры применения этой матрицы в конкретных ситуациях:
- i) Экспертиза воздействия проекта строительства инфраструктуры на прилегающее водно-болотное угодье выявила высокий риск нарушения водного режима территории, что может привести к утрате отдельных местообитаний и изменению экологического характера угодья в случае выполнения проекта. В подобных случаях лица, принимающие решения, должны отказать в разрешении на проведение работ и инициировать поиск альтернативных участков для строительства.
 - ii) Повышение интенсивности выпаса скота на заливном лугу теоретически может привести к нарушению видового состава растительности, которое, однако, вероятнее всего не выйдет за пределы естественных колебаний, и указанным воздействием можно пренебречь. Хотя этот прогноз может оказаться ошибочным, решение отказаться от проведения работ было бы

несоразмерным столь низкому риску, и потому в таком случае разумнее пойти на риск.

29. Таким образом, подход, основанный на оценке рисков, выходит за рамки “обычной” оценки рисков, включая этап тщательного определения параметров допустимого риска и принимая в расчет дополнительные факторы, такие как затраты и сроки. Данный подход также предоставляет возможности оформления документов для аудиторской проверки решений по управлению рисками.

3.3 Выбор ответных мер для всех водно-болотных угодий

30. Схема применения подхода, основанного на оценке рисков, для реагирования на изменение или возможное изменение экологического характера водно-болотного угодья состоит из тех же самых трех ступеней: исключения, смягчения и компенсации. Общая схема принятия решений по исключению, снижению и компенсации потерь или деградации водно-болотных угодий приведена на рис. 3.

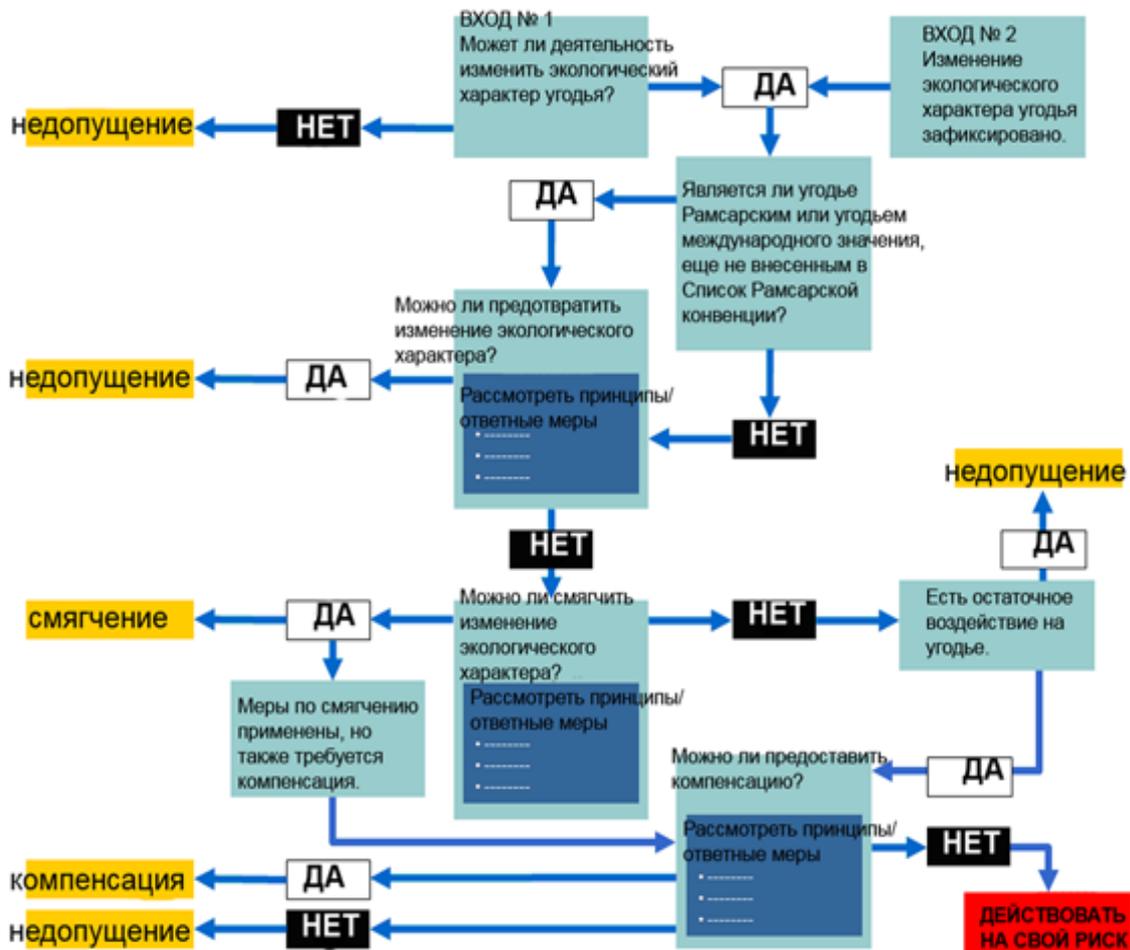


Рис. 3. Общая схема принятия решений по исключению, уменьшению и компенсации утраты или деградации водно-болотных угодий

31. Когда проект² находится на стадии планирования, а также после его завершения, необходимо понимать, каково воздействие самого проекта или какой-либо связанной с ним деятельности на экологический характер водно-болотного угодья. Решения, принимаемые в ходе осуществления проекта, должны основываться на понимании связанных с ними рисков. Для перехода от одной ступени к другой (например, от исключения к смягчению) следует рассмотреть все подходящие варианты ответных мер, с тем чтобы минимизировать или полностью устранить изменение экологического характера угодья.
32. При рассмотрении потенциального или реального воздействия проекта или деятельности на водно-болотное угодье следует также оценить все возможные альтернативы и результаты. Традиционно в центр внимания помещают процесс в целом и методы, применяемые с целью смягчения или компенсации воздействия. Однако ключевым элементом осуществления настоящей концептуальной схемы является требование оценить все варианты, прежде чем переходить с одной ступени на другую (например, от исключения к смягчению).
33. Ниже рассмотрены некоторые важнейшие проблемы и критерии принятия решения, требующие обсуждения при использовании схемы “исключение-смягчение-компенсация”.

Исключение воздействия

34. Наиболее очевидной мерой для поддержания экологического характера водно-болотного угодья следует считать исключение любых воздействий. Для оценки того, станет ли исключение воздействия реалистичной ответной мерой на возможное изменение экологического характера водно-болотного угодья, следует рассмотреть следующие критерии принятия решения.
- *Является ли угодье уникальным и предоставляет ли оно ценные или незаменимые экосистемные услуги/блага?*
Если экологический характер угодья уникален и оно предоставляет ценные и/или незаменимые экосистемные услуги, то любое изменение его экологического характера следует считать недопустимым. В таком случае анализ затрат-выгод, включающий также оценку рисков, покажет необходимость прекратить проектную деятельность или переместить ее, чтобы не допустить прямого или косвенного воздействия на водно-болотное угодье.
 - *Рассматривались ли для предлагаемого вида деятельности другие участки или эта деятельность связана с водно-болотными угодьями?*
При определенных обстоятельствах возможно перемещение предлагаемого проекта в другую часть угодья или на другой участок, где он не будет

² Здесь под "проектом" подразумевается любая деятельность (например, изменение землепользования, строительство инфраструктуры, изменение качества или количества водных ресурсов), которая может оказать воздействие на водно-болотное угодье и привести к изменению его экологического характера.

воздействовать на водно-болотное угодье. Чтобы определить, насколько перемещение проекта на другое место предотвратит его воздействие на экологический характер угодья, следует провести детальную оценку других возможных местоположений.

- *Рассматривались ли варианты проектного решения, позволяющие не допустить утрату водно-болотных угодий?*
 При определенных обстоятельствах следует обсудить варианты проектного решения или применение альтернативных методов, которые позволили бы не допустить изменения экологического характера угодья. При этом следует рассматривать все осуществимые варианты проектного решения.
- *Рассмотрена ли при анализе экономической эффективности проекта экономическая ценность утраченных или нарушенных экосистемных услуг?*
 Водно-болотное угодье обеспечивает выгоды целому ряду заинтересованных сторон через предоставление экосистемных услуг, которые имеют экономическую ценность. Любое изменение экологического характера угодья приведет к изменению ценности экосистемных услуг и, следовательно, будет иметь экономический эффект. Стоимость всех изменений экосистемных услуг следует учитывать при разработке проекта.
- *Каковы будут затраты и эффективность мер по смягчению/компенсации воздействия, если проектная деятельность будет осуществляться?*
 Следует детально оценить финансовые затраты на смягчение и компенсацию изменения экологического характера водно-болотного угодья, включая оценку последствий для экосистемных услуг. Аналогично, следует тщательно, с использованием подхода, основанного на оценке рисков, рассчитать эффективность всех мер по достижению желаемых результатов. Если затраты и уровень эффективности этих мер окажутся неприемлемыми, в качестве основной стратегии следует рассматривать исключение воздействия.
- *Были ли учтены все – прямые и косвенные – воздействия на водно-болотное угодье?*
 Проектная деятельность может оказывать как прямое (засыпка угодья для осуществления строительных работ), так и косвенное воздействие на водно-болотное угодье (загрязнение угодий, располагающихся ниже по течению от места осуществления проекта). Чтобы избежать изменения экологического характера угодья, следует провести полную оценку последствий всех воздействий.
- *Были ли учтены кумулятивное и сочетанное воздействия на водно-болотное угодье?*
 Рассматриваемое в условиях изоляции, воздействие проекта может представляться незначительным для изменения экологического характера угодья в выбранных пределах изменений. Однако, если проект не является изолированным воздействием, то следует оценить его потенциальный

эффект в сочетании со всеми другими проектами, которые могут оказывать воздействие на угодье.

- *Проведена ли оценка всех рисков и выгод, связанных с осуществлением проекта?*

Любой проект связан с рисками и выгодами; обычно у них есть экономическая составляющая, но к ней могут добавляться также моральные, этические и другие аспекты. Прежде чем переходить к осуществлению проекта, который может изменить экологический характер водно-болотного угодья, следует проанализировать риски и полностью оценить последствия любых возможных изменений экологического характера.

Врезка 2. Исключение изменений экологического характера. Пример: Эстуарий реки Северн (Великобритания)

Рамсарское угодье "Эстуарий реки Северн" на западе Англии, где отмечается одна из самых высоких в мире величин амплитуды приливов, также является одним из важнейших в Европе природных местообитаний. Животный мир эстуария и впадающих в него рек очень богат. Каждую зиму в приливно-отливной зоне, на соленых маршах и илистых отмелях регистрируют 69 тысяч водно-болотных птиц. Разнообразные местообитания поддерживают свыше 100 видов рыб и огромное число беспозвоночных; кроме того, эстуарий является важнейшим миграционным путем проходных рыб, в том числе атлантического лосося, морской форели и угрей, и вносит заметный вклад в местную экономику.

Уже более ста лет предпринимаются попытки использовать энергию приливов Северна. Согласно докладу Комиссии по устойчивому развитию Великобритании, опубликованному в октябре 2007 года, эстуарий Северна мог бы покрывать 5% энергетических нужд страны. Консорциум разработчиков предложил вариант строительства 10-мильной приливной плотины, что привело бы к нарушению около 160 кв. км эстуарных местообитаний. Многие природоохранные организации выразили беспокойство в связи с крупномасштабными радикальными изменениями экологического характера эстуария, к которым привело бы строительство крупной плотины. Сомнения также вызывали расчеты эффективности проекта и экономическая отдача в долгосрочной перспективе.

По окончании анализа экономической целесообразности проекта, исследований и консультаций в октябре 2010 года правительство Великобритании объявило, что не видит стратегической перспективы во вложении государственных средств в строительство энергетической плотины в эстуарии Северна. Не желая отказываться от будущих проектов, правительство в то же время признало, что затраты и риски для налогоплательщиков и энергопотребителей были бы чрезмерно высокими по сравнению с другими вариантами низкоуглеродного производства энергии. Правительство выразило убеждение в том, что по итогам оценки рисков более предпочтительными для налогоплательщиков и потребителей выглядят другие варианты, такие как развитие ветроэнергетики, улавливание и хранение углекислого газа и ядерная энергетика без участия государственных инвестиций. Таким образом,

решение не допускать изменений экологического характера водно-болотного угодья международного значения было принято на основе социально-экономических, а не чисто экологических критериев.

Источник: www.decc.gov.uk/assets/decc/What%20we%20do/UK%20energy%20supply/Energy%20mix/Renewable%20energy/severn-tp/621-severn-tidal-power-feasibility-study-conclusions-a.pdf

Врезка 3. Экономические выгоды исключения потерь водно-болотных угодий. Пример: Пойма реки Джамна (Индия)

Около 3250 гектаров пойменных земель между рекой Джамна и обширной территорией Дели используются в целях водоснабжения, обеспечения населения фуражом и другими материалами, рыболовства и рекреации. Под напором желающих преобразовать пойму в территорию, пригодную для жилищного и промышленного строительства, власти, хотя и признавали экологическую ценность поймы, не сумели привести достаточное обоснование ее сохранения без экономической оценки экосистемных услуг, которая позволила бы провести анализ экономической эффективности преобразования.

Экосистемные услуги были суммарно оценены в 843 доллара США с гектара в год (в ценах 2007 года). Устройство насыпи вдоль Джамны практически осушило бы пойму реки и уничтожило эти экосистемные услуги. Стоимость экосистемных услуг превысила стоимость «упущенной выгоды» (рассчитанную исходя из цены земли, которая, как предполагается, отражает убывающую ценность выгод обустройства) для коэффициентов приведения, установленных в пределах от 2 до 12 процентов, что оправдывает поддержание экологического характера поймы. Правительство Дели запретило застройку поймы Джамны до дальнейших распоряжений.

Источник: Kumar, P.; Babu, C. R.; Sharma, S. R; Love, A. and Prasad, L.(2001) Valuation of Ecosystem Services: A Case Study of Yamuna Floodplain in the Corridors of Delhi. Under the World Bank Aided Environmental Management Capacity Building Programme. Mimeograph, IEG, Delhi.

Смягчение воздействий

35. Если оценка рисков показывает, что проект можно продолжать, но при этом вероятно изменение экологического характера и связанный с ним риск оценивается как приемлемый, следует предпринять надлежащие упреждающие меры по смягчению воздействия. В случае уже произошедшего изменения экологического характера следует принимать ответные меры для смягчения воздействия.
36. Если изменение экологического характера водно-болотного угодья зафиксировано или вероятно, то следует рассмотреть следующие критерии:
 - *Оцениваются ли затраты и риски, связанные с эффективными мерами по смягчению воздействий, как слишком высокие?*

В рамках подхода, основанного на оценке рисков, затраты на смягчение воздействий могут быть оценены как недопустимо высокие. При этом следует решить, готовы ли участники осуществлять проект на таких условиях или предпочтут от него отказаться; наилучшей ответной мерой здесь будет исключение воздействия.

- *Можно ли смягчить воздействие проекта разумным и эффективным способом?*
При наличии возможности смягчить воздействие на водно-болотное угодье следует рассмотреть варианты, не требующие постоянных вложений и поддерживающие экологический характер угодья. Критерии оценки и сроки успешного смягчения воздействия должны быть четкими и практичными.
- *Способны ли меры по смягчению воздействия свести его к минимуму?*
Иногда не удастся полностью устранить воздействие на угодье, и продолжаются остаточные воздействия. Следует убедиться, что продолжительность, амплитуда и масштаб остаточных воздействий сведены к минимуму. При наличии остаточных воздействий следует обеспечить надлежащие меры компенсации.

Врезка 4. Смягчение воздействий. Пример: "Гасбол" (газопровод Боливия-Бразилия)

"Гасбол" – это газопровод длиной 3150 км между Бразилией и Боливией. Газопровод, строительство которого частично финансировал Всемирный банк (ВБ), начинается в Рио-Гранде (Боливия), тянется в восточном направлении и заканчивается в Порту-Алегри (Бразилия). По требованиям ВБ, все финансируемые им проекты инфраструктуры должны проходить экологическую экспертизу (ОВОС). Кроме того, проекты обязаны соответствовать политике ВБ по природным местообитаниям (критическим и некритическим) и не допускать существенных изменений критических местообитаний. Изменения некритических местообитаний допустимы только при отсутствии реализуемых альтернатив. При неизбежности воздействия следует предпринимать меры по его смягчению или компенсации.

Маршрут газопровода был скорректирован в обход отдельных уязвимых экосистем. Чтобы снизить воздействия на местообитания, ширина технического коридора на многих участках была уменьшена. На территории Бразилии технический коридор был сужен с 30 до 20 метров.

Согласно описанию *Quintero (2007)*, меры по смягчению неустраняемых воздействий включали:

- *Ручную валку деревьев вдоль технического коридора:* Деревья спиливали вручную бензопилами, чтобы точнее соблюсти границы коридора и не повредить окружающую растительность.
- *Метод продольной укладки на водно-болотных угодьях:* Для укладки труб на водно-болотных угодьях были использованы передовые методы. Метод

продольной укладки применяется во время сезона дождей. Заранее собранный участок трубы на поплавках перемещают на место укладки по заполненной водой траншее. Затем поплавки убирают, и труба в бетонной рубашке опускается на дно. Этот метод не требует расчистки больших пространств: ширина технического коридора должна лишь обеспечивать проезд экскаватора и место для складирования вынутого грунта. Напротив, при использовании традиционных методов место под трассу расчищают в сухой сезон и только затем устанавливают трубу.

- *Бурение под руслами рек:* Новаторские методы применялись и при проведении трассы через 13 рек, чтобы избежать негативных воздействий на растительность и качество воды. Используя технику горизонтального бурения, строители провели туннели под руслами рек, чем уменьшили до минимума повреждение речной растительности и защитили трубу от водной эрозии.
- *Восстановление растительности на месте работ:* По окончании строительства траншеи были засыпаны землей, а на 13-метровой полосе вдоль трассы газопровода высажена растительность.

Проект "Гасбол" был удостоен награды Международной ассоциации по оценке воздействия на окружающую среду за проведение экологической экспертизы и "Зеленой награды–2001" Всемирного банка.

Источник: Quintero, J.D. 2007. Mainstreaming Conservation in Infrastructure Projects: Case Studies from Latin America.

Компенсация

37. Если присутствуют остаточные воздействия, следует компенсировать итоговое изменение экологического характера, в соответствии с Резолюцией VII.24 "*Компенсация за утраченные местообитания и иные функции водно-болотных угодий*" (1999 г.). Все подобные действия проводятся за пределами угодья (*ex situ*) и ставят целью уравновесить остаточные воздействия.
38. При разработке и осуществлении компенсационных мер следует рассматривать следующие критерии выбора:
 - *Компенсируют ли меры тип водно-болотного угодья?*
Изменение экологического характера одного типа угодья (например, участка соленых маршей) должно быть скомпенсировано сохранением, оптимизацией, восстановлением или созданием того же типа угодья (Резолюция VII.24), то есть в данном случае соленых маршей, а не, к примеру, участка пресноводного болота.
 - *Компенсируют ли меры функцию или площадь водно-болотного угодья?*
Остаточные воздействия на экологический характер угодья могут привести к утрате площади и/или функции (или экосистемных услуг) водно-болотного угодья. Компенсация должна учитывать и пространственную

протяженность и функциональную эффективность угодья. Следовательно, прежде чем создавать компенсирующее местообитание, необходимо представлять себе диапазон экосистемных услуг, предоставляемых угодьем, его физические размеры и тип биоразнообразия на угодье.

- *Где должно размещаться компенсирующее угодье?*
Расположение любого компенсирующего водно-болотного угодья имеет большое значение. В идеале оно должно размещаться поблизости от нарушенного угодья и в пределах того же водосбора или береговой зоны. Если компенсационные меры предполагают восстановление или создание местообитания, следует оценить исходный экологический характер этого участка, для того чтобы а) не нанести ущерб другим важным благам и услугам угодья; и б) не создать других внешних воздействий.
- *Как будет осуществляться компенсация?*
Компенсация может осуществляться посредством восстановления, оптимизации и/или создания водно-болотных угодий. Компенсационные меры должны учитывать суммарные воздействия на площадь и функции, а также способствовать целостности и устойчивости угодья на основе результатов детального научного исследования рисков и неопределенностей. Большое значение имеет график осуществления компенсационных мер. Компенсация должна быть проведена с опережением или хотя бы с учетом графика предполагаемых воздействий. Следует вести мониторинг всех компенсационных мер, чтобы оценить, эффективно ли проведена компенсация остаточных воздействий на экологический характер угодья или требуется предпринять дополнительные компенсационные меры. Обеспечение сохранения других существующих водно-болотных угодий, например, посредством повышения охранного статуса участка для поддержания экологического характера другого угодья удовлетворяет положениям Статьи 4.2, однако, по общим условиям Конвенции, должно считаться менее предпочтительным вариантом компенсации, поскольку все Стороны уже и так обязались осуществлять разумное использование через поддержание экологического характера всех угодий.
- *Как будет осуществляться долгосрочная компенсация?*
Длительная устойчивость результатов будет зависеть от качества управления и обеспечения. Планируя компенсацию, следует тщательно взвесить свои возможности обеспечить технический, финансовый, управленческий и юридический потенциал в долгосрочной перспективе. Как и при восстановлении, оптимизации или создании водно-болотных угодий, залогом долгосрочного успеха (в соответствии с Резолюциями VII.8 "Указания по обеспечению участия местных общин и коренных народов в управлении водно-болотными угодьями" (1999 г.) и VIII.16 "Принципы и указания по восстановлению водно-болотных угодий" (2002 г.)), являются полноценное участие местных сообществ, поддержка и руководство.

- *Оцениваются ли затраты и риски, связанные с эффективной компенсацией воздействий, как слишком высокие?*

При расчете рисков полная стоимость компенсации, в которую входят первоначальные, или капитальные затраты и долгосрочные затраты на постоянное обеспечение экологического характера участка в будущем, может быть расценена как недопустимая. При этом следует решить, готовы ли участники осуществлять проект на таких условиях или предпочтут от него отказаться; наилучшей стратегией здесь будет исключение воздействия.

3.4 Дополнительные ответные меры для Рамсарских угодий

39. В соответствии со Статьей 3 Конвенции, Договаривающиеся Стороны обязуются определять подходящие водно-болотные угодья на своей территории, включаемые в Список водно-болотных угодий международного значения. Юридический статус Рамсарских угодий отличается от статуса других водно-болотных угодий на той же территории. Например, если Сторона не следует предписаниям в отношении Рамсарского угодья (например, не сообщает об изменении его экологического характера вопреки предписанию Статьи 3.2), то она нарушает Конвенцию, однако, если Сторона не следует предписаниям в отношении других водно-болотных угодий, то она всего лишь нарушает ни к чему не обязывающий принцип добросовестной практики. Таким образом, в рамках схемы исключения-смягчения-компенсации существуют дополнительные обязательства по отношению к Рамсарским угодьям, касающиеся их утраты и деградации, а, следовательно, и требуемые меры реагирования. Указания по мерам реагирования (включая обязательства по отчетности; см. также Раздел 4.8) были приняты Резолюцией X.16 *"Схема выявления изменений экологического характера водно-болотных угодий, информирования о них и принятия ответных мер"* (2008 г.), включенной в Руководство 19, 4-е издание (2010 г.).
40. В Статье 2.5 Рамсарской конвенции говорится, что "любая Договаривающаяся Сторона имеет право... вследствие настоятельных государственных интересов, вычеркнуть из Списка или сократить границы водно-болотных угодий, которые уже внесены ею в Список". Далее, Статья 4.2 утверждает, что, "если Договаривающаяся Сторона, ссылаясь на настоятельные государственные интересы, исключает или сокращает размеры Рамсарского угодья, то она должна, насколько это возможно, компенсировать происходящую в результате этого потерю ресурсов водно-болотных угодий". Общие указания Договаривающимся Сторонам по интерпретации "настоятельных государственных интересов" в рамках Статьи 2.5 Конвенции и рассмотрению мер компенсации согласно Статье 4.2 были приняты Сторонами в Резолюции VIII.20 *"Общие указания по интерпретации понятия "настоятельные государственные интересы" в рамках Статьи 2.5 Конвенции и рассмотрению мер компенсации согласно Статье 4.2"* (2002 г.).
41. Далее, в Резолюциях 5.1 и VII.24 соответственно, говорится, что "Договаривающиеся Стороны намерены выполнить обязательства перед Конвенцией через принятие следующих мер: ...восстановление нарушенных

- водно-болотных угодий и компенсация утраченных угодий" (под заголовком "Угодья международного значения") и что Договаривающиеся Стороны готовы "принять все разумные меры для компенсации потерь функций, свойств и выгод водно-болотных угодий, как качественных, так и количественных, которые вызваны деятельностью человека".
42. Общая схема принятия решений по исключению, смягчению и компенсации потерь водно-болотных угодий (см. рис. 3 выше) применима как к Рамсарским, так и к любым другим водно-болотным угодьям.
 43. Диапазон возможных сценариев показан на рис. 4. Исключение Рамсарского угодья (квадрат 1) из Списка и сокращение его размера проиллюстрированы вариантами (2) и (3). Оптимальные варианты разработки мер компенсации за исключение угодья из Списка Рамсарской конвенции или сокращение его размеров описаны в Разделе 3.2 настоящей Схемы и в Резолюции VIII.20 (Руководство 19, 4-е издание).
 44. Дальнейшие указания по рассмотрению возможности исключения угодья из Списка Рамсарской конвенции или сокращения его размера по причинам, не относящимся к "настоятельным государственным интересам", приведены в Приложении к Резолюции IX.6 "Указания в отношении Рамсарских угодий или частей угодий, больше не отвечающих Критериям выделения водно-болотных угодий международного значения" (2005 г.).
 45. Следует отметить, что условием компенсации в рамках Статьи 4.2 является не само по себе изменение экологического характера угодья, а, скорее, административное решение о том, что статус Рамсарского угодья следует скорректировать по причине необратимого изменения его экологического характера. Это логично: до тех пор пока не сделано такое заключение, оптимальным вариантом ответных мер является попытка обратить вспять изменение экологического характера.
 46. Однако если необратимое изменение экологического характера произошло, происходит или может произойти, а решение о восстановлении участка Рамсарского угодья или его исключении из Списка не принято (квадрат 4 на рис. 4), в тексте Конвенции не содержится прямого требования о компенсации, выходящего за рамки общих условий Резолюции VIII.24. Тем не менее, в таких случаях Резолюция IX.6 призывает Договаривающиеся Стороны осуществить "хотя бы эквивалентную компенсацию" в случаях неизбежной утраты экологического характера Рамсарского угодья.³

³ Еще один, хотя и редкий, случай, когда компенсация за Рамсарское угодье необходима, может произойти, если (в соответствии с Резолюцией 5.3, 1993 г.), "в результате консультаций между Секретариатом Конвенции и заинтересованной Договаривающейся Стороной, было решено, что на момент внесения угодья в Список оно не удовлетворяло критериям выбора и что отсутствуют возможности расширения, оптимизации или восстановления его функций или свойств; в этом случае Секретариат Конвенции должен исключить это угодье из Списка и потребовать обеспечить компенсацию согласно Статье 4.2 Конвенции".

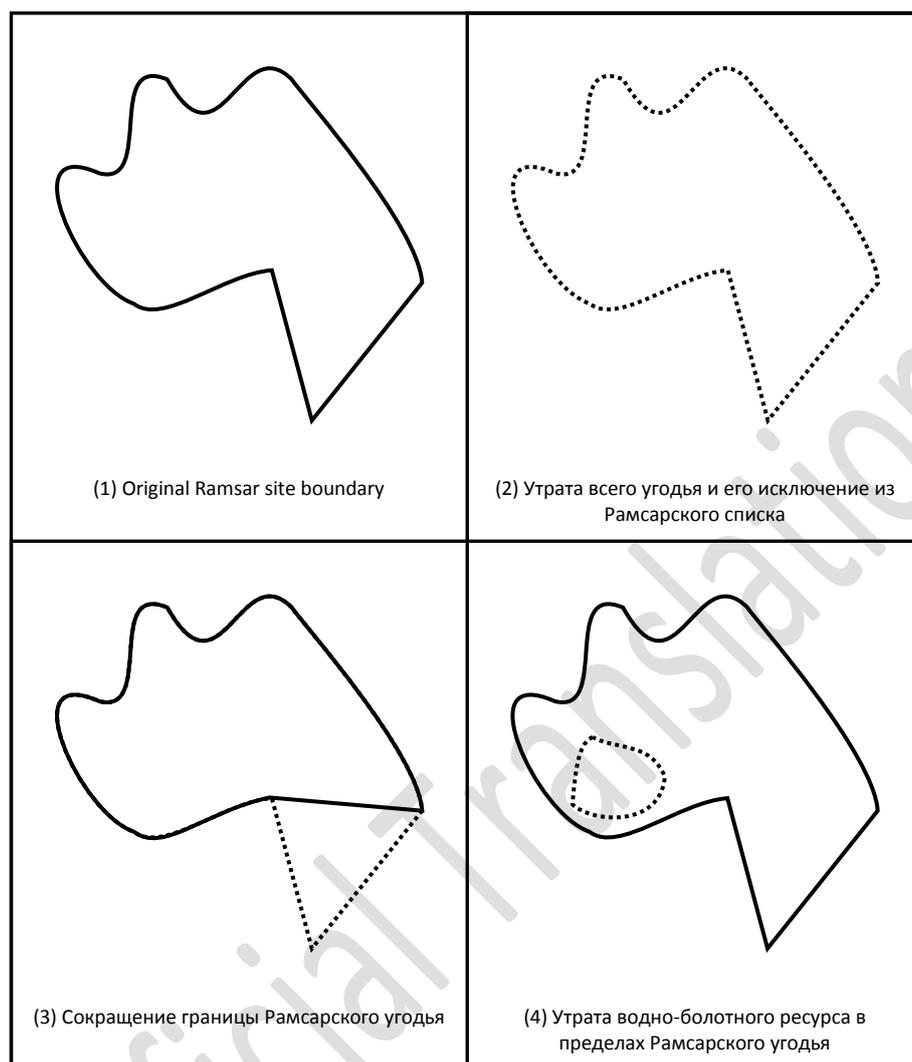


Рис. 4. Сценарии изменений Рамсарского угодья

(1) Первоначальная граница Рамсарского угодья

3.5 Дополнительные ответные меры для угодий, удовлетворяющих критериям внесения в Рамсарский список

47. Стратегическая цель 2 Стратегического плана Рамсарской конвенции на 2009–2015 гг. состоит в том, чтобы "развивать и поддерживать международную сеть водно-болотных угодий, имеющих особое значение для сохранения глобального биологического разнообразия, включая пути миграций водно-болотных птиц и популяций рыб, а также для поддержания благополучия человека, обеспечивая, чтобы все Стороны Конвенции должным образом применяли "Стратегическую схему и указания по дальнейшему формированию Списка водно-болотных угодий международного значения", а также осуществляли надлежащее управление и разумное использование тех водно-болотных угодий, имеющих международное значение, которые еще не получили официального статуса Рамсарских угодий, но уже были выделены как отвечающие критериям Конвенции на основе местного применения Стратегической схемы или аналогичных процессов".

48. Эта Цель получила дальнейшее развитие в Стратегии 2.7 "*Управление прочими водно-болотными угодьями, имеющими международное значение*", в которой говорится: "Обеспечить надлежащее управление и разумное использование в отношении тех водно-болотных угодий, имеющих международное значение, которые еще не были официально объявлены Рамсарскими угодьями, но были выявлены путем местного применения Стратегической схемы или аналогичных процессов".
49. Суть этой части Стратегического плана состоит в том, что все угодья, которые были выявлены путем местного применения Стратегической схемы или аналогичных процессов как имеющие международное значение согласно условиям "*Стратегической схемы и указаний по дальнейшему формированию Списка водно-болотных угодий международного значения*", но еще не были официально объявлены Рамсарскими, в том, что касается поддержания их экологического характера, должны рассматриваться наравне с угодьями, уже внесенными в Список угодий международного значения.
50. Следовательно, варианты ответных мер и критерии выбора по этим угодьям должны быть такими же, как для угодий, внесенных в Список водно-болотных угодий международного значения (см. Раздел 3.4 выше), – с использованием схемы принятия решений, приведенной на рис. 3.

4. Принципы и указания по исключению, снижению и компенсации потерь водно-болотных угодий

4.1 Введение

51. В то время как настоящая Схема посвящена исключению, смягчению и компенсации воздействий, прочие аспекты поддержания экологического характера водно-болотных угодий рассматриваются в настоящих принципах и указаниях.
52. Чтобы выявить изменение, следует прежде всего описать экологический характер угодья, а затем отслеживать и характеризовать его изменения с помощью грамотно организованного мониторинга. Без этих ключевых элементов трудно принять осознанное решение, касающееся риска осуществления различных вариантов мер реагирования на изменение или возможное изменение экологического характера.
53. Основные принципы и указания по осуществлению Схемы в целом приведены ниже и соответствуют "*Схеме выявления изменений экологического характера водно-болотных угодий, информирования о них и принятия ответных мер*", принятой Резолюцией X.16 (Руководство 19, 4-е издание, 2010 г.).

4.2 Описание экологического характера водно-болотного угодья

54. Как указано выше, действующее ныне определение понятия "экологический характер" (параграф 15 Резолюции IX.1 Приложение А) следующее:
"Экологический характер есть совокупность компонентов, процессов и выгод⁴ / услуг экосистем, которые характеризуют водно-болотное угодье в любой заданный момент времени".
55. Определение понятия "экологический характер" полезно, однако важно также грамотно описать экологический характер конкретного угодья – это ключевой элемент процесса планирования эффективного управления и мониторинга, согласно указаниям по планированию управления, изложенным в Рамсарском руководстве 18 (4-е издание). Кроме того, в случае негативного антропогенного изменения экологического характера водно-болотного угодья необходимо исходное описание экологического характера, которое позволит оценить изменения и рассмотреть возможные меры по исключению, смягчению или компенсации воздействия.
56. Договаривающиеся Стороны приняли указания, которые выходят за рамки *определения* понятия и переходят к рассмотрению *составных частей, из которых складывается* экологический характер любого водно-болотного угодья. Указания по описанию экологического характера водно-болотного угодья и его компонентов, процессов и услуг, изложены в Приложении к Резолюции X.15 "*Описание экологического характера водно-болотных угодий, информационные потребности и форматы для проведения инвентаризации*" (2008 г.).
57. В соответствии с Резолюцией X.15, структура и поля этого описания экологического характера были включены в формат Информационного листа Рамсарского водно-болотного угодья (РИЛ) в редакции 2012 г. [принят Резолюцией **XI.xx**].

4.3 Мониторинг и показатели раннего оповещения

58. Для выявления фактических или возможных изменений экологического характера угодья необходимо регулярное проведение мониторинга. *Рамсарская схема инвентаризации водно-болотных угодий* (Резолюция VIII.6, 2002 г.) определяет мониторинг как "сбор конкретной информации для целей управления в ответ на гипотезы, выдвинутые в результате проведения оценки, и использование результатов мониторинга для осуществления управления. (Следует иметь в виду, что для сбора временных рядов данных, который осуществляется не с целью проверки гипотез, сделанных в ходе оценки водно-болотных угодий, должен использоваться термин *наблюдение*, а не мониторинг (см. Резолюцию VI.1)".
59. В *Дополнительных указаниях по реализации концепции разумного использования* (Резолюция 5.6, 1993 г.) также указано, что мониторинг не обязательно требует применения сложных технологий или серьезных вложений и может проводиться

⁴ В этом контексте выгоды экосистемы определяются в соответствии с определением понятия экосистемных услуг, данным в *Оценке экосистем на пороге тысячелетия (ОЭ)*, как "выгоды, которые люди получают от экосистем".

с разной интенсивностью. Следует подчеркнуть, что существует много методов мониторинга, и каждая Договаривающаяся Сторона должна выбрать наиболее оптимальные в зависимости от своих приоритетов и имеющихся ресурсов.

60. В идеале программа мониторинга должна быть неотъемлемой частью плана управления водно-болотным угодьем, как указано в Резолюции VIII.14 *"Новые указания по созданию планов управления Рамсарскими угодьями и другими водно-болотными угодьями"* и далее разъяснено в Рамсарском руководстве 18 (4-е издание, 2010 г.). Даже если план управления еще не составлен, осуществление программы мониторинга возможно, однако без структуры плана управления будет сложно эффективно использовать результаты мониторинга.
61. В любой программе мониторинга полезно предусмотреть показатели раннего оповещения. Смысл показателей раннего оповещения состоит в том, чтобы обнаруживать эффекты, являющиеся предвестниками реальных экологических последствий. Система "раннего оповещения" не обязательно дает четкие доказательства наступления более масштабного ухудшения экологической обстановки, однако позволяет установить необходимость вмешательства или дальнейших исследований. Таким образом, показатели раннего оповещения можно определить как "поддающиеся измерению биологические, физические или химические реакции на определенный стресс, предвосхищающие появление потенциально значимых вредных воздействий на рассматриваемую систему". Более подробная информация о показателях раннего оповещения также приведена в Руководстве Рамсарской конвенции 18 (4-е издание).
62. Следует рассматривать экологическую значимость показателя раннего оповещения, но при этом концепции раннего оповещения и экологической значимости могут конфликтовать друг с другом. На рис. 5 приведена обобщенная схема типов измеримых биологических реакций и их отношения к экологической значимости и потенциалу раннего оповещения.
63. В качестве примера, реакции биомаркеров могут служить отличными показателями раннего оповещения о потенциальных вредных воздействиях, но имеется очень мало данных в пользу того, что наблюдаемые реакции приведут к негативным последствиям на уровне особей, не говоря уже об уровне популяции, сообщества или экосистемы. Иными словами, эти показатели нельзя считать экологически значимыми. Если основной целью оценки названо раннее оповещение, то, скорее всего, ее экологическая значимость будет невысока; и, наоборот, если целью является экологическая значимость, то потенциал раннего оповещения будет низким.

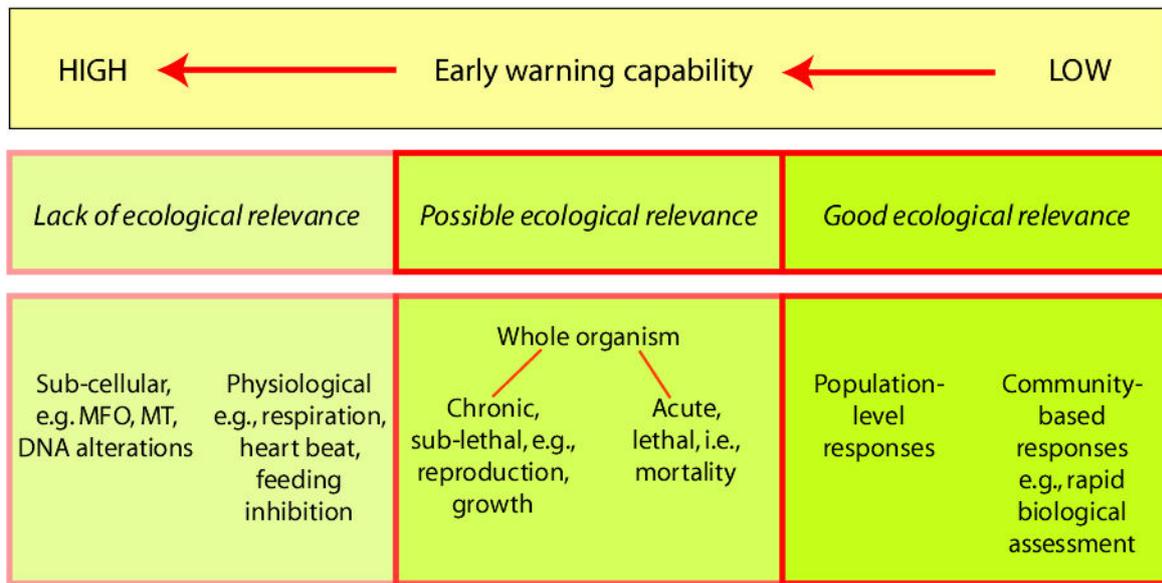


Рис. 5. Экологическая значимость и потенциал раннего оповещения измеримых биологических реакций (из Резолюции VII.10, Руководство 18, 4-е издание, 2010 г.)

ВЫСОКИЙ		Потенциал раннего оповещения		НИЗКИЙ	
Низкая экологическая значимость		Возможная экологическая значимость		Высокая экологическая значимость	
Реакции на клеточном уровне (изменения MFO, MT, ДНК и др.)	Физиологические реакции (угнетение дыхания, сердцебиения, затруднение питания)	Реакции на уровне организма	Хронические, сублетальные (репродукция, рост)	Острые, летальные (смертность)	Реакции на популяционном уровне
					Реакции на уровне сообщества (оперативная биологическая оценка)

Идеальные свойства показателей раннего оповещения

64. В Приложении к Резолюции VII.10 приведена четкая стратегия разработки показателей раннего оповещения. Показатель раннего оповещения должен быть:
- a) **упреждающим:** он должен действовать на уровнях организации, биологическом или физическом, которые свидетельствуют о нарушении или негативных последствиях раньше, чем окружающей среде будет причинен серьезный ущерб;
 - b) **чувствительным:** чтобы обнаружить возможные сильные воздействия еще до их проявления, показатель должен быть чувствителен к низким уровням или ранним этапам воздействия;
 - c) **диагностическим:** он должен быть специфичным по отношению к проблеме, чтобы с уверенностью указывать на причину наблюдаемого эффекта;

- d) **универсальным:** он должен прогнозировать потенциальные воздействия широкого спектра проблем;
- e) **отражающим реальные экологические последствия / экологическую значимость:** понимание того, что продолжительное воздействие проблемы и, следовательно, продолжительное проявление реакции показателя приведет к значительным негативным экологическим (на уровне экосистемы) последствиям;
- f) **своевременным и экономически эффективным:** он должен оперативно предоставлять информацию, чтобы можно было принять эффективные управленческие меры до появления серьезных последствий; не требовать высоких затрат для измерения и предоставлять максимум информации на единицу трудозатрат;
- g) **актуальным для региона или страны:** он должен иметь отношение к оцениваемой экосистеме;
- h) **социально значимым:** он должен иметь очевидную значимость для заинтересованных сторон, быть доступным для наблюдения или предсказывать социально значимые последствия;
- i) **простым для измерения:** он должен поддаваться измерению в ходе стандартной процедуры с известной надежностью и низкой ошибкой измерения;
- j) **постоянным в пространстве и времени:** он должен обнаруживать небольшие изменения и четко различать действие антропогенных факторов от природных, вызванных естественным фоном (то есть высокое отношение сигнала к шуму); и
- k) **неразрушающим:** измерение показателя не должно наносить ущерб оцениваемой экосистеме.

4.4 Исключение изменений экологического характера водно-болотного угодья

65. Как уже говорилось выше, Стороны Рамсарской конвенции через решения КС последовательно поддерживают идею исключения воздействия на водно-болотные угодья как важнейшего шага при принятии решений в области оценки воздействия на окружающую среду, управления водно-болотными угодьями и речными бассейнами, а также отраслевой деятельности.
66. Например, в Приложении к Резолюции X.17 разъясняются следующие аспекты экологической экспертизы: "Корректирующие действия могут иметь несколько форм, например *исключение* (или предотвращение) воздействия, *смягчение* (через рассмотрение изменений масштаба, конструкции, местоположения, размещения, процесса, последовательности, этапности, управления и/или мониторинга планируемой деятельности, а также через восстановление или реабилитацию угодий) и *компенсация* (часто для воздействий, не устраненных предотвращением или смягчением). Следует использовать "позитивный подход к планированию", при котором приоритет отдается исключению воздействия, а компенсация оставлена в качестве крайней меры". Следует понимать, что компенсация возможна не всегда: в некоторых случаях предпочтительнее отказаться от проекта освоения на основании того, что он нанесет непоправимый ущерб биоразнообразию или вызовет его необратимую утрату".

67. Резолюция X.19 по управлению водно-болотными угодьями и речными бассейнами также отдает приоритет исключению воздействия, выдвигая требования к политике в области управления водно-болотными угодьями и речными бассейнами: "предотвращать, минимизировать или компенсировать (например, посредством природоохранных мер) возможные негативные воздействия на водно-болотные угодья от деятельности, осуществляемой в пределах речных бассейнов".
68. Специальные указания Конвенции по развитию добывающих отраслей и производства биотоплива также признают исключение воздействий в качестве приоритетной меры в рамках Конвенции. Резолюция X.25 призывает Договаривающиеся Стороны "предотвращать негативные воздействия, а при неизбежности воздействий по возможности применять надлежащие действия по их смягчению и/или компенсации, например путем восстановления водно-болотных угодий". Аналогично, Резолюция X.26 признает "необходимость, при проведении политики разумного использования всех водно-болотных угодий, включая Рамсарские, а также в контексте задач устойчивого развития, исключить, минимизировать или снизить негативное воздействие экономического развития на экологический характер водно-болотных угодий", и, в связи с этим, настоятельно рекомендует Сторонам "проанализировать и переработать процедуры нормирования природопользования и получения разрешения на деятельность добывающих предприятий, с тем чтобы исключить, минимизировать или снизить воздействие этих предприятий на экосистемы водно-болотных угодий и экосистемные услуги, а все неустраняемые воздействия в достаточной степени компенсировать согласно действующему национальному законодательству".
69. Кроме того, Договаривающиеся Стороны уже давно подчеркивают, что "схемы восстановления" – то есть меры по уменьшению и компенсации воздействий – "не должны сопровождаться ослаблением усилий по сохранению существующих природных систем" (Рекомендация 4.1, 1990 г.).

4.5 Уменьшение потерь экологического характера водно-болотных угодий

70. Когда все возможности избежать изменения экологического характера водно-болотного угодья исчерпаны, следующим шагом, который следует проанализировать, будет принятие практических мер по минимизации или смягчению непосредственных воздействий на угодье. Меры по смягчению воздействия могут применяться как на угодье, так и за его пределами (например, в верхней части водосбора), но результат этих действий должен ощущаться на угодье, где вероятно изменение экологического характера. Решения о воздействиях должны приниматься по итогам применения надлежащих методов экологической экспертизы.
71. В Рамсарском руководстве по экологической экспертизе (Резолюция X.17) целью планирования работ по смягчению воздействия назван поиск путей реализации задач проекта при одновременном снижении негативных воздействий до

приемлемого уровня. Обычно эта цель достигается внедрением мер предосторожности при разработке проекта, которые, согласно руководству, могут включать "изменения масштаба, конструкции, местоположения, размещения, процесса, последовательности, этапности, управления и/или мониторинга планируемой деятельности, а также восстановление или реабилитацию угодий".

72. Далее в указаниях разъясняется, что:

- i) "для смягчения воздействий требуются совместные усилия инициатора проекта, планировщиков, инженеров, экологов и других специалистов, которые должны выбрать оптимальный для окружающей среды вариант";
- ii) на начальных этапах работ следует изучить возможные варианты, оценить их осуществимость и только затем принимать решение; и
- iii) "меры по смягчению воздействий следует определить и подробно описать, проанализировав вероятность успеха и их реальный потенциал сбалансировать негативные воздействия проекта". В отдельных странах могут выдвигаться дополнительные требования, соответствующие национальной политике и законодательству.

73. Чаще всего в качестве инструментов при разработке и применении мер по смягчению воздействий используют проектные условия или обязательства, а также утвержденные планы. В них подробно описываются планируемые меры, а также могут при необходимости присутствовать механизмы отчетности и надзора. В отдельных случаях заключается соглашение между ответственными исполнителями проекта и теми, кто оценивает смягчение воздействия.

74. Кроме того, смягчение воздействий иногда осуществляют с помощью пространственного управления, распределяя проектные работы в пространстве таким образом, чтобы уменьшить локальные риски.

75. Часто планы по смягчению воздействий осуществляют с помощью "адаптируемого управления" – подхода, при котором меры реагирования корректируют и подстраивают по необходимости на основе результатов мониторинга и тестирования. Резолюция VIII.14 (2005 г.) "*Новые указания по созданию планов управления Рамсарскими угодьями и другими водно-болотными угодьями*" содержит некоторые указания по адаптируемому управлению, схематически описывая процесс следующим образом:

- i) ответственные лица принимают решение о том, чего необходимо достичь (то есть формулируют цели управления для ценных характеристик угодья);
- ii) для достижения поставленных целей осуществляют оптимальное управление на основе наилучшей имеющейся информации;
- iii) проводят мониторинг выбранных характеристик для выявления степени достижения поставленных целей;
- iv) если цели не достигнуты, план управления корректируют;

- v) средствами мониторинга проверяют, достигнуты ли цели при скорректированном плане управления, и при необходимости дальнейшей коррекции повторяют шаг iv).

4.6 Компенсация потерь экологического характера водно-болотных угодий

76. Если после применения вышеописанных мер присутствуют или могут появиться остаточные воздействия (или если к Рамсарскому угодью применена Статья 2.5 о "настоятельных государственных интересах"), следующим шагом должна стать компенсация произошедшего изменения экологического характера. Однако следует отметить, что КС разъяснила (в Резолюциях VII.17, параграф 10 и VIII.16, параграф 10), что восстановлением или созданием водно-болотных угодий нельзя заменить утраченные или деградировавшие естественные водно-болотные угодья. Это справедливо в отношении экологических свойств водно-болотных угодий, однако во многих случаях это в равной степени, и даже более справедливо в отношении культурных ценностей, неразрывно связанных с конкретными угодьями (см. также Резолюцию IX.21 "*Учет культурных ценностей водно-болотных угодий*").
77. Договаривающиеся Стороны также подчеркивают, что для компенсации утраченных водно-болотных угодий предпочтительнее выбирать угодья аналогичного типа и расположенные в пределах того же водосбора (Резолюция VII.24 и Приложение к Резолюции VIII.20).

Восстановление водно-болотных угодий как ответная мера

78. Восстановление представляет собой потенциальную ответную меру на изменение или возможное изменение экологического характера в ситуациях, когда остаточные воздействия сохраняются после принятия мер по их исключению и смягчению.
79. В 2002 г. Конференция Сторон приняла "*Принципы и указания по восстановлению водно-болотных угодий*" (Резолюция VIII.16). Положения этих принципов равно применимы к восстановлению водно-болотного угодья в качестве ответной меры при утрате его экологического характера.
80. Выбирая восстановление водно-болотного угодья в качестве ответной меры, важно правильно понимать и ставить цели, задачи и четко определить стандарты осуществления восстановительных проектов. Как указано в Резолюции VII.17 о восстановлении как элементе национального планирования сохранения и разумного использования водно-болотных угодий, эти цели и задачи должны быть сформулированы с учетом того, что водно-болотные угодья выполняют многочисленные функции. Если есть надежда на восстановление первоначального состояния угодья, это следует указать в целях проекта, а в задачах изложить более подробно, что это означает. Однако следует отметить, что не все восстановительные проекты ставят целью вернуть угодье к первоначальному состоянию, а под словом "восстановление", в том смысле, как

оно использовано в "*Принципах и указаниях по восстановлению водно-болотных угодий*", не обязательно понимается возвращение к первоначальному состоянию.

81. Более того, следует понимать, что при меняющемся климате возвращение угодий к прежнему состоянию становится все менее вероятным. Скорее, следует ставить такие цели и задачи восстановления угодий, чтобы они как можно меньше зависели от климата, и при планировании принимать в расчет будущие его изменения.

Создание водно-болотных угодий как ответная мера

82. В некоторых случаях целесообразно создавать водно-болотные угодья на участках, где прежде не было водно-болотных угодий, чтобы скомпенсировать или даже смягчить изменения экологического характера.
83. В широком смысле, концепции и подходы, изложенные в "*Принципах и указаниях по восстановлению водно-болотных угодий*" применимы и к созданию новых угодий, однако следует проанализировать современное и прошлое использование этой территории, чтобы оценить целесообразность создания на ней водно-болотных угодий. Следует также отметить, что из-за низкой эффективности создания водно-болотных угодий некоторые Стороны Конвенции, например США, придерживаются политики предпочтительного восстановления, а не создания угодий⁵.

Применение стратегии "без потерь"

84. Суть политики "без потерь" можно описать так: исключение воздействий на водно-болотные угодья, смягчение неустраняемых прямых воздействий (*in situ*) и/или компенсация или возмещение всех оставшихся косвенных воздействий (*ex situ*). Таким образом, воздействия на угодья допускаются, но компенсация (часто через восстановление) обязательна.
85. Некоторые Стороны Конвенции приняли в той или иной форме политику "без потерь", в том числе Австралия (заявление о позиции Западной Австралии); Багамские острова (национальная политика в области водно-болотных угодий); Канада (федеральные и провинциальные законы и политика); Китай (Рамсарское угодье Маи-По в Гонконге); Руанда (закон о маршах); Испания (национальная политика в области водно-болотных угодий); Тринидад-и-Тобаго (национальная политика в области сохранения водно-болотных угодий); и Соединенные Штаты Америки (законы и политики – федеральные и отдельных штатов).
86. В отдельных странах, таких как Багамские острова, Канада и Тринидад-и-Тобаго, политика "без потерь" была принята на государственном уровне, как вклад в выполнение Рамсарской конвенции. В других странах, например, в Соединенных Штатах, принятие политики не было связано с Рамсарской конвенцией.

⁵ U.S. Army Corps of Engineers & U.S. Environmental Protection Agency. 2008. Compensatory Mitigation for Losses of Aquatic Resources, *Federal Register* 73(70): 19594-19705.

87. Хотя политика "без потерь" отвечает задачам Рамсарской конвенции, следует в то же время отметить, что сам подход "без потерь" заложен в текст Конвенции. В самом деле, в Преамбуле сказано, что "водно-болотные угодья представляют собой ресурс, имеющий большое экономическое, культурное и рекреационное значение, потеря которого была бы непоправимой" и что Договаривающиеся Стороны желают "приостановить усиливающееся наступление человека на водно-болотные угодья и их потерю в настоящем и будущем", таким образом считая, что исключение дальнейших прямых потерь водно-болотных угодий (*in situ*) имеет первостепенное значение.
88. Конвенция также подчеркивает важность подхода "без потерь" в отношении Рамсарских угодий. Договаривающиеся Стороны должны "обеспечить сохранение" Рамсарских угодий и (как уже обсуждалось в Разделе 3.3) могут исключить угодье из Списка или сократить его размер только вследствие "настоятельных государственных интересов" (Статья 2.5). Если Договаривающаяся Сторона, ссылаясь на "настоятельные государственные интересы", исключает или сокращает размеры Рамсарского угодья, то "она должна, насколько это возможно, компенсировать происходящую в результате этого потерю ресурсов водно-болотных угодий". Компенсацию можно рассматривать как вариант политики "без потерь", однако первостепенной и основной обязанностью является принятие всех мер, чтобы избежать необходимости такой компенсации.
89. Возможно, политика "без потерь" более значима в контексте обязательств Сторон осуществлять разумное использование водно-болотных угодий на своей территории. Она может быть, например, частью Национальной политики по водно-болотным угодьям, а, как указано в Приложении к Резолюции VII.6, "Национальная политика по водно-болотным угодьям является ключевым элементом реализации концепции разумного использования Рамсарской конвенции". В этой связи Руководство 2 (4-е издание, 2010 г.) указывает, что Сторона Конвенции может "разрабатывать проекты "без потерь" или "чистой выгоды", акцентируя внимание на функциях и выгодах водно-болотных угодий (включая площадь угодья, если требуется) в рамках национальных, региональных и муниципальных программ, посвященных водно-болотным угодьям".
90. Далее, Руководство 3 (4-е издание), в контексте оценки эффективности существующих законодательных и организационных мер в области сохранения и разумного использования водно-болотных угодий, рекомендует Сторонам Конвенции проанализировать "случаи утраты или деградации водно-болотных угодий в результате освоения на предмет наличия законных требований денежной или иной компенсации по принципу материальной ответственности за загрязнение". Правильно организованная политика "без потерь" может стать для Сторон Конвенции одним из аспектов выполнения обязательств по разумному использованию.
91. Хотя подход "без потерь" включен в законодательства и политику нескольких Договаривающихся Сторон, исследований эффективности этого подхода немного. Исследования, проведенные в США, показывают, что цель подхода "без

потерь" не достигнута, особенно в отношении функций водно-болотных угодий (экосистемных услуг), из-за провала проектов по компенсации.

92. Например, исследование Национального научного совета США (2001 г.)⁶ пришло к выводу, что "цель подхода "без потерь" применительно к водно-болотным угодьям не достигнута в части функций водно-болотных угодий из-за программы компенсации, несмотря на достигнутые за последние 20 лет успехи". В связи с этим Национальный научный совет настоятельно рекомендовал исключить все воздействия на водно-болотные угодья, которые сложно или невозможно восстановить, например, низинные и верховые болота. Позднее в докладе Службы рыбы и дичи США⁷ о состоянии и динамике водно-болотных угодий было заявлено о приросте площади водно-болотных угодий страны с 1998 по 2004 годы, но подчеркнуто, что недостаток данных не позволяет сделать вывод о "приросте" функций. *Stedman and Dahl* (2008)⁸ позднее отмечали, что в период с 1998 по 2004 годы водно-болотные угодья в некоторых районах страны, а также некоторые типы угодий были утрачены; к примеру, потери водно-болотных угодий на северо-востоке США за этот период составляли в среднем 23800 га в год. Подробных оценок эффективности применения политики "без потерь" на территориях других Сторон, по-видимому, не проводилось.
93. В заключение можно сказать, что Рамсарская конвенция одобряет подход "без потерь". При всех недостатках, политика "без потерь" может стать для Договаривающихся Сторон одним из средств осуществления обязательств по разумному использованию. Хотя цель политики "без потерь" состоит в регулировании воздействий на водно-болотные угодья, отсутствуют исследования, подтверждающие, что Стороны Конвенции, которые проводят эту политику, добились отсутствия потерь функций, а не только площади водно-болотных угодий. Следовательно, Договаривающиеся Стороны, проводящие политику "без потерь" должны проводить мониторинг эффективности применения данного подхода. В связи с отсутствием данных об эффективности, политику "без потерь" не следует осуществлять в ущерб реализации приоритетной задачи – исключать воздействия на водно-болотные угодья.

Банки водно-болотных угодий и другие финансовые схемы поддержания биоразнообразия

94. Банки водно-болотных угодий (часто называемые банками смязчения воздействий на водно-болотные угодья) представляют собой инструмент компенсации за нежелательные воздействия на водно-болотные угодья, сохраняющиеся после принятия мер по смягчению воздействий. Создание таких банков получило наибольшее развитие в США, где оно рассматривается как

⁶ National Research Council 2001. *Compensating for Wetland Losses Under the Clean Water Act*. National Academy Press, Washington DC. 322 стр.

⁷ Dahl, T. E. 2006. *Status and Trends of Wetlands in the Conterminous United States 1998 to 2004*. US Fish & Wildlife Service, Washington DC.

⁸ Stedman, S. & Dahl, T.E. 2008. *Status and Trends of Wetlands in the Coastal Watersheds of the Eastern United States 1998 to 2004*. US Fish & Wildlife Service, Washington DC.

метод экономического стимулирования охраны водно-болотных угодий. В его наиболее простой форме, метод заключается в следующем: владелец участка накапливает компенсационные кредиты посредством восстановления, оптимизации, создания и/или сохранения водно-болотных угодий. Накопленная сумма кредитов определяется улучшением экологических условий на участке. Затем кредиты можно продать компаниям, обязанным возмещать негативное воздействие своей деятельности на тот же тип водно-болотных угодий в любом другом районе.

95. Предполагается, что контролирующие органы будут наблюдать за каждым этапом процесса, который должен включать следующее:
- i) положительное решение о формировании банка водно-болотных угодий, в котором определены исходные условия на угодье и потенциал накопления кредитов при условии соответствия стандартам исполнения;
 - ii) одобрение выпуска кредитов – что позволяет продавать или передавать их – при условии соблюдения стандартов исполнения; и
 - iii) одобрение применения кредитов для проектов, требующих особого разрешения, с тем чтобы воздействие проекта в достаточной мере уравновешивалось выгодами для окружающей среды, за которые были выданы кредиты.
96. Основная особенность банков водно-болотных угодий в США состоит в том, что юридическая ответственность за компенсацию переходит от лица, получившего разрешение (разработчика или инициатора проекта), к банкиру по водно-болотным угодьям. Таким образом, покупая кредиты, инициатор проекта как бы освобождает себя от ответственности. С момента совершения сделки, разрешение на которую дает правительство, банкир несет ответственность за надлежащее управление и мониторинг компенсирующего угодья в долгосрочной перспективе.
97. На банки водно-болотных угодий также похожи схемы возмещения потерь биоразнообразия, называемые также программами возмещения, которые имеют более широкий охват, не ограничиваясь водно-болотными местообитаниями и видами. Кредиты по биоразнообразию создают восстановлением, оптимизацией или сохранением в любом другом месте такого же типа экосистем. К возмещению следует прибегать только после применения мер по исключению и смягчению воздействий. Примеры динамично работающих программ возмещения потерь биоразнообразия есть в Австралии и США. Недавно ЕС утвердил стратегию снижения потерь биоразнообразия до 2020 г., на основе которой будут разрабатываться программы банков по отдельным видам. Эта стратегия, еще не принятая Европейским советом, также включает концепцию биоразнообразия "без потерь".
98. Как и все виды компенсаций, эти подходы не следует использовать в обход мер по исключению воздействий на водно-болотные угодья или другие типы экосистем.

99. Более подробную информацию о банках водно-болотных угодий и схемах возмещения потерь биоразнообразия смотрите в публикациях: IUCN 2004⁹; Ecosystem Market Place 2010¹⁰; Zwick 2011¹¹ и Gardner 2011¹².

Врезка 5. Банки смягчения воздействий. Пример: Компания "Кеннекотт Юта Коппер": Орнитологический резерват Инланд-Си

"Кеннекотт Юта Коппер" (Kennecott Utah Copper), дочерняя компания "Рио Тинто" (Rio Tinto Plc.), управляет крупнейшими в Северной Америке медными рудниками. В 1994 году компания искала участок для складирования пустой породы. Пересмотрев ряд участков, компания выбрала территорию вблизи своего основного хранилища на южном берегу Большого Соленого озера, которое является частью Сети орнитологических резерватов Западного полушария и служит местообитанием перелетных куликов и водоплавающих птиц. По законодательству США компания должна последовательно предпринять меры по исключению, смягчению (минимизации) и компенсации воздействий.

Проанализировав 12 альтернативных участков, компания пришла к выводу, что из-за масштаба проекта полностью исключить его воздействие не удастся. Выбранный вариант предполагал прямое воздействие на 427 гектаров водно-болотных угодий; однако эта местность уже была сильно нарушена и представляла собой деградировавшие соленые озера и промзону. Для возмещения воздействия, компания приобрела другой участок площадью 1011 га меньше чем в километре от проектной территории. При выборе этого участка компания учитывала площадь и гидрологию, а также экологическое и географическое сходство с нарушенными местообитаниями.

Технический совет, в который входили представители федеральных и региональных организаций и НПО, помогли разработать план компенсации. Из-за близости проектной территории к Большому Соленому озеру меры по возмещению были направлены на местообитания гнездящихся и пролетных куликов и водоплавающих птиц. Компенсация включала расчистку территории от мусора и бурьяна, строительство изгородей для защиты от скота и посетителей, а также устройство прудов и канав для восстановления и создания местообитаний водно-болотных птиц. Результаты мониторинга показывают, что экологическая ценность этого участка, получившего название Орнитологический резерват Инланд-Си, заметно растет. Например, сообщается, что в резервате учтено 100 видов птиц, а ежегодная численность куликов и водоплавающих на этом участке оценивается в 120 тысяч особей.

В 1997 году участок расширили за счет соседних 350 гектаров, где устроили еще четыре пруда. Компания планирует использовать этот участок для компенсации

⁹ IUCN. 2004. *Biodiversity Offsets: Views, Experience, and the Business Case*. IUCN, Gland, Switzerland.

¹⁰ Ecosystem Market Place. 2010. *Estate of Biodiversity Markets: Offset and Compensation Programs Worldwide*.

¹¹ Zwick, S. 2011. *Proposed EU Biodiversity Strategy Supports Species Banking*, Ecosystem Market Place (May 4, 2011), www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=8284§ion=news_articles&eod=1.

¹² Gardner, R. C. 2011. *Lawyers, Swamps, & Money: U.S. Wetland Law, Policy, and Politics*. Springer.

воздействий от будущей деятельности. Вся территория имеет охранный статус. В случае перехода прав собственности компания, федеральный контрольный орган и третья сторона обсудят подходящие условия передачи.

Орнитологический резерват Инланд-Си участвовал во многих исследованиях в окрестностях Большого Соленого озера, касающихся экологии водно-болотных птиц (Cavitt 2006), оценки прудов (UDEQ 2009), а также использовался в виде контрольного участка в других проектах по компенсации воздействий. В 2004 году орнитологический резерват Инланд-Си как часть более крупной экологической единицы Джилберт-Бэй был объявлен Ключевой орнитологической территорией.

Источники:

Kerry Ten Kate, Josh Bishop, & Ricardo Bayon, IUCN, Biodiversity Offsets: Views, Experience, and the Business Case (2004), *available at* http://water.epa.gov/lawsregs/guidance/wetlands/upload/2004_11_5_wetlands_Biodiversity_Offsets_Report.pdf

Kerry Ten Kate, Josh Bishop, & Ricardo Bayon, TEEB, The Kennecott Inland Sea Shorebird Reserve (2010), *размещен по адресу:* www.eea.europa.eu/atlas/teeb/the-kennecott-inland-sea-shorebird.

Утверждение разрешения USACE (Разрешение No. 199450301) (1996), *размещено по адресу:* https://rsgis.crrel.usace.army.mil/ribits/f?p=107:25:4045198597746697::NO::P25_REPORT_ID,P3_LOCATION:235,BANK.

Соглашение о банке водно-болотных угодий: www.eli.org/pdf/wmb/UT.WMB.Inland_Sea_Shorebird_Reserve_Bank.pdf.

Устное сообщение Ann Neville.

Разработка схемы оценки прудов у Большого Соленого озера:

www.deq.utah.gov/Issues/gslwetlands/docs/FinalReport122209.pdf

Учет морских зуйков на Большом Соленом озере:

<http://departments.weber.edu/avianecologylab/SNPL%20Survey.htm>

Учет водно-болотных птиц на Большом Соленом озере: <http://wildlife.utah.gov/gsl/waterbirdsurvey/report.htm>

Cavitt, J.F. 2006. Productivity and foraging ecology of two co-existing shorebird species breeding at Great Salt Lake, UT: 2005 – 2006 Report. Avian Ecology Laboratory Technical Report. AEL 06-03. Weber State University, Ogden UT. 38pp. :

<http://departments.weber.edu>

[/avianecologylab/PublicationFiles/ProductivityForagingReport06-03.pdf](http://departments.weber.edu/avianecologylab/PublicationFiles/ProductivityForagingReport06-03.pdf)

4.7 Мониторинг и подтверждение результатов деятельности по уменьшению воздействий, компенсации и восстановлению

100. В разделе 4.3 приведены указания по оценке и мониторингу рисков, воздействий и изменений экологического характера водно-болотных угодий. Отдельный круг задач мониторинга возникает в связи с верификацией результатов принятых мер по смягчению и компенсации воздействий, а также восстановлению угодий. Крайне важно так или иначе обеспечить их решение для любых работ, выполняемых при осуществлении мер по исключению, смягчению и компенсации воздействий.

101. Рамсарское руководство по планированию управления Рамсарскими и другими угодьями (Резолюция VIII.14, Рамсарское руководство 18, 4-е издание) представляет следующую информацию о мониторинге достижения технических стандартов проекта:

Мониторинг должен быть сосредоточен на технических условиях работ, которые связаны с задачами проекта. Эффективные программы мониторинга учитывают, что все экосистемы находятся в постоянном движении и развитии, и анализируют как их временную, так и пространственную изменчивость. Если технические условия не выполнены, следует тщательно проанализировать проект. Возможно, исходные цели, задачи и технические стандарты неосуществимы и должны быть переформулированы. Если исходные цели, задачи и технические стандарты осуществимы, то следует скорректировать проектную деятельность. Коррекция может варьировать от внесения мелких поправок в имеющиеся планы до полной переработки проекта.

102. Суть принципа здесь состоит в том, что предпринимаемые меры образуют не серию линейных шагов, а петлю с обратной связью. Рамсарское руководство по экологической экспертизе (Резолюция X.17, Руководство 16, 4-е издание) следующим образом освещает похожие проблемы:
- i) Для сравнения действительных результатов осуществляемого проекта с ожидаемыми результатами до начала его осуществления используются мониторинг и аудит. Они также служат для подтверждения того, что инициатор проекта действует в соответствии с планом природоохранных мероприятий.
 - ii) Следует подготовить планы управления, программы и системы, включая четкие цели управления, обязанности и мониторинг, чтобы в ходе проекта принимать эффективные меры по смягчению воздействий; выявлять и устранять непредвиденные негативные эффекты или тенденции; и получать ожидаемые выгоды (или положительное изменения). Очень важно иметь надежные исходные данные и/или провести предпроектный мониторинг для создания отправной точки, по отношению к которой будут измеряться изменения по ходу проекта.
 - iii) В районах, где непредвиденные обстоятельства или аварии могут угрожать экологическому характеру водно-болотных угодий, следует разработать планы действий на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Планы действий должны включать описания обязанностей, бюджеты, тренинги по приобретению необходимых навыков для проведения мониторинга и управления воздействиями, а также процедуру отчетности по результатам проекта.
 - iv) Следует обеспечить регулярные аудиторские проверки для подтверждения того, что инициатор проекта действует в соответствии с планом

природоохранных мероприятий, и оценки необходимости корректировки этого плана. [...]. Природоохранный аудит представляет собой независимую проверку и оценку эффективности (осуществленного) проекта. Он входит в процедуру оценки плана природоохранных мероприятий и исполнения решений экологической экспертизы. Результаты мониторинга предоставляют информацию для систематического пересмотра и корректировки планов природоохранных мероприятий и для оптимизации охраны окружающей среды через хорошее адаптивное управление на всех этапах осуществления проекта.

4.8 Отчетность

103. На каждом этапе реализации настоящей Схемы требуется составление отчетов, с использованием имеющихся указаний, принятых Договаривающимися Сторонами. Графики проведения работ, приведенные в приложении к Резолюции X.16, содержат требуемые формы отчетности, которые следует применять в рамках настоящей Схемы к Рамсарским угодьям и прочим водно-болотным угодьям (см. также Руководство 19, 4-е издание).