



**ОБЩЕЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ В ОБЛАСТИ БИОЛОГИЧЕСКОГО И
ЛАНДШАФТНОГО РАЗНООБРАЗИЯ**

Женева и Страсбург, 4 сентября 2009

STRACO (2009) 03

**СОВЕТ ПО ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОЙ СТРАТЕГИИ
В ОБЛАСТИ БИОЛОГИЧЕСКОГО
И ЛАНДШАФТНОГО РАЗНООБРАЗИЯ**

**БУДУЩЕЕ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ
БИОРАЗНООБРАЗИЯ**

12-ое совещание
22 и 24 сентября 2009
Льеж, Бельгия

*Документ подготовлен
Председателем ОЕСБЛР*

Введение

Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия (ОЕСБЛР) была принята министрами по охране окружающей среды из 49 стран региона ЕЭК ООН на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 г. ОЕСБЛР является ответом европейских стран на поддержку выполнения Конвенции по биоразнообразию. Стратегия была предложена в Маастрихтской декларации (1993) и основана на Бернской конвенции, Европейской стратегии охраны природы (1990), Министерских конференциях в Добрише и Люцерне (1991, 1993), Всемирной конференции ООН "Окружающая среда и развитие" (1992) и ряде других существующих инициатив и программ. Стратегия направлена на усиление применения Бернской конвенции в отношении Конвенции по биоразнообразию (КБР) в продолжение выполнения Монакской декларации. Рабочую группу по подготовке проекта Стратегии возглавлял Европейский центр охраны природы (ЕЦОП) под эгидой Совета Европы (СЕ).

Стратегия представляет собой координирующие и объединяющие рамки для усиления эффективности работы существующих инициатив и разработки новых. Она не имеет своей целью разработку нового законодательства или программ, а направлена на заполнение существующих пробелов, где инициативы не используют свой полный потенциал или не могут достичь желаемых результатов. Стратегия дает возможность предпринять более эффективные меры, оказывая содействие разработке общего подхода к сохранению европейского биоразнообразия и проведению совместных координированных действий.

Совместный секретариат Общеввропейской стратегии обеспечивает ежедневную деятельность и состоит из Совета Европы и ЮНЕП, представленного своим Региональным офисом для Европы (РОЕ).

Справочная информация

На 10-ом заседании Совета ОЕСБЛР (озеро Плитвице, Хорватия, 22 февраля 2006 г.) Председатель ОЕСБЛР представил документ STRA CO (2006) 3 (свое письмо в Совет ОЕСБЛР от 31 января 2006 года), в котором содержалось предложение по упрощению и перестройке инфраструктуры процесса ОЕСБЛР, учитывая сокращение поддержки выполнения Киевского плана действий и деятельности ОЕСБЛР в целом. Это включало рационализацию ОЕСБЛР и интеграцию заседаний Совета Стратегии в процесс Конференций «Биоразнообразие в Европе» в целях обзора и оценки осуществления Киевской резолюции по биоразнообразию и подготовки Совещаний Конференции Сторон КБР и конференций министров *Окружающая среда для Европы*.

Признанной «добавленной стоимостью» ОЕСБЛР является то, что это широкая, действительно европейская платформа для представителей правительств и гражданского общества, а также Европейской комиссии. ОЕСБЛР является инструментом для разработки и выполнения общеввропейской повестки по сохранению биоразнообразия, который должен отражать решения КС КБР. В то время как ЕС имеет свой собственный координационный механизм, странам, не входящим в ЕС, придется полагаться на ОЕСБЛР.

Чего действительно достигла ОЕСБЛР, это, с одной стороны, каталитический эффект по развитию национальной политики – как, например, влияние на Киевскую резолюцию, - и, с другой стороны, инициация совместных пилотных проектов. В будущем должен быть разработан новый финансовый механизм – подобный Службе по биоразнообразию – для увеличения финансирования сохранения биоразнообразия на национальном и международном уровнях. В этой связи - и это является новым аспектом – ОЕСБЛР (Секретариат) должна взять

на себя функцию координации и стимулирования доноров, что является решающим в период экономического кризиса и уменьшающихся объемов финансирования.

Данное заседание Совета ОЕСБЛР, проводящееся в рамках 5-ой межправительственной конференции *Биоразнообразие в Европе*, может быть решающим. Совет, имея соответствующие полномочия, должен обсудить будущее общеевропейского сотрудничества в области биоразнообразия и принять решение. Это решение важно еще и потому, что ОЕСБЛР должна разработать европейскую позицию по выполнению нового Стратегического плана КБР.

Это предложение, содержащее варианты будущего развития общеевропейского процесса по биоразнообразию, я подготовил для обсуждения на заседании Совета ОЕСБЛР, которое состоится во время проведения пятой межправительственной конференции *«Биоразнообразие в Европе»*, и принятия им решения. С моей точки зрения, как Председателя ОЕСБЛР, существуют следующие варианты направления деятельности ОЕСБЛР и ее институционального устройства:

Программные параметры

А) Продолжить действующую рабочую программу ОЕСБЛР в рамках настоящего институционального устройства

Доводы за: не предполагается существенных изменений. Наименование «ОЕСБЛР» будет использоваться далее, что окажет обычное влияние – в настоящее время достаточно небольшое – на международное сотрудничество в рамках имеющейся рабочей программы. Стратегия продолжит быть механизмом сотрудничества для стран Пан-Европейского региона (как членов ЕС, так и остальных стран) и создания институциональных устройств для более полного выполнения КБР.

Доводы против: Существуют очень ограниченные возможности, а также постоянное уменьшение выделяемых ресурсов для осуществления деятельности ОЕСБЛР, что может привести к полному прекращению деятельности. Настоящая институциональная структура ОЕСБЛР довольно сложна, дорога в поддержании и не эффективна в повышении своего профиля. ОЕСБЛР может быть уменьшена до платформы для нескольких сотрудничающих стран без основной политической поддержки ЕС и многих других стран.

В) Разработка «новых» стратегических рамок для межправительственного сотрудничества на общеевропейском уровне.

Доводы за: ОЕСБЛР существует уже 14 лет и за этот период достигла многого. Настало время трансформировать ОЕСБЛР в нечто новое, что отразило бы происходящие изменения в окружающей среде и учло новые возникающие проблемы, такие как изменение климата, новый Стратегический план КБР (который должен быть принят), новые задачи на период после 2010 года, и последнее, но не менее важное – расширенный Европейский союз. Новые стратегические рамки должны служить платформой для обсуждения, сотрудничества и осуществления деятельности, а также представлять значимые инструменты (ноу-хау и политические) и финансовые ресурсы для совместной деятельности, касающейся общеевропейского биоразнообразия, на национальном и (что более важно) международном уровне. ОЕСБЛР должна служить региональным инструментом для выполнения решений КБР и связанной с ними деятельностью. Она должна распространять решения КБР на общеевропейском уровне и оказывать содействие в организации подготовительных встреч в рамках КБР, которые уже заложены в бюджет конвенции. Не менее важно, чтобы преемник ОЕСБЛР имел более тесные связи с ЕС (Комиссией, Парламентом и Советом), чтобы координировать деятельность в рамках ОЕСБЛР с деятельностью (и целями) ЕС. Постоянный диалог, установленный между Секретариатом и ЕС, будет стимулировать совместные действия и обеспечивать более широкое вовлечение структур ЕС в работу по достижению целей

ОЕСБЛР. Совместные действия и сотрудничество будут оптимизированы, если Секретариат ОЕСБЛР будет находиться в непосредственной близости от институтов ЕС.

ЕС будет использовать эту «новую ОЕСБЛР» для продвижения инициатив ЕС в регионе путем эффекта умноженного воздействия, и для получения региональной поддержки в глобальной дискуссии по вопросам биоразнообразия.

Данная платформа может также позволить ЕС улучшить согласованность ее политики сотрудничества с общеевропейскими странами и упорядочить существующую нерегулярную поддержку деятельности по сохранению биоразнообразия (т.е. инициатива по упорядочению европейских индикаторов биоразнообразия 2010 (SEBI2010); консультации в рамках межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам (IPBES); семинары по выполнению рекомендаций, содержащихся в Оценке экосистем на пороге тысячелетия; региональные консультации по различным вопросам) и также усилить эффективность двустороннего сотрудничества. Все это усилит роль региона в выполнении международных экологических соглашений (МЭС), имеющих отношение к вопросам сохранения биоразнообразия.

Тесное сотрудничество с Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС) будет иметь решающее значение для будущего ОЕСБЛР. Связанное с ЕС, данное агентство работает во всей Европе и будет для ОЕСБЛР стратегическим партнером, оказывающим значительную научную поддержку ее работы.

Выводы: «новая ОЕСБЛР» будет иметь более тесные институциональные и политические связи с Европейским союзом (Комиссией и Парламентом), будет активно сотрудничать с Европейским агентством по окружающей среде (ЕАОС) и представит собой платформу для обмена наилучшими достижениями по выполнению решений КБР. «Новая» ОЕСБЛР должна служить соединительным звеном между ЕС (и его государствами-членами) и другими странами. Секретариат ОЕСБЛР должен оказывать содействие сообществу доноров по рационализации и, возможно, координации их политики финансирования, направленной на поддержку деятельности по выполнению решений КБР и созданию специального фонда финансирования деятельности по сохранению биоразнообразия.

Доводы против: ОЕСБЛР потерял значительную часть своей движущей силы, и без (про)активного вовлечения государств, невозможно разработать новые стратегические рамки для общеевропейского сотрудничества. Процесс трансформации может быть продолжительным и без обеспечения надежной институциональной поддержки и руководства может зайти в тупик. Государства устали принимать участие в многочисленных европейских и мировых процессах, которые не имеют четких целей и временных рамок. Для того чтобы процесс перестройки был успешным, необходимо определить новую нишу для общеевропейского сотрудничества по биоразнообразию, не создавая параллельных процессов.

Институциональные параметры

А) Жизнь продолжается, дела идут своим чередом

Существующее институциональное устройство (Совет, Бюро, друзья Председателя и Совместный секретариат, поддерживаемый Региональным офисом ЮНЕП для Европы и Советом Европы) ранее обеспечивало политический вес, но потеряло свою эффективность. Это подчеркивается заявлением Совета Европы о прекращении финансовой поддержки деятельности Совместного секретариата. Более того, ЮНЕП не в состоянии обеспечить необходимые условия для Совместного секретариата без значительной финансовой поддержки правительств европейских стран. Таким образом, принимая во внимание современное финансовое положение и не ожидая в будущем усиления поддержки (материальной и политической) от членов, Совместный секретариат может приостановить или значительно

уменьшить масштаб своей деятельности. Это приведет далее к невыполнению планов и сделает ОЕСБЛР бесполезной.

В) ЮНЕП окажет поддержку Секретариату через свой Региональный офис для Европы в Женеве, в тесном сотрудничестве со своим офисом в Брюсселе

Одним из вариантов будет реструктуризация Совместного секретариата по решению Совета и размещение его в ЮНЕП через его Региональный офис для Европы в Женеве, при тесном сотрудничестве с офисом в Брюсселе. ЮНЕП имеет достаточные возможности для обеспечения созыва уставных и рабочих совещаний и является межгосударственным органом с полномочиями осуществлять деятельность во всем регионе, включая ЕС и остальные страны. ЮНЕП также может обеспечить институциональные связи между ОЕСБЛР и другими многосторонними природоохранными соглашениями – в частности, КБР. Более того, этот вариант обеспечит преемственность и сохранит имеющийся опыт и знания, а также позволит улучшить профиль ОЕСБЛР. В случае размещения в Брюсселе, взаимодействие с институтами ЕС (Европейская комиссия, Совет, Парламент и Комитет регионов) будет осуществляться через офис ЮНЕП в Брюсселе, а также через ключевые НПО, лоббирующие ЕС. Это обеспечит более стабильную политическую и финансовую поддержку благодаря повышению значимости и более тесному взаимодействию.

С) Правительства обеспечат поддержку Секретариату

Принимая во внимание финансовые проблемы, упомянутые выше, правительство (т.е. Министерство окружающей среды), может также оказать поддержку или разместить Секретариат у себя. Это может быть сделано несколькими правительствами на ротационной основе. Однако этот вариант приведет к разрыву современного институционального устройства, т.к. знания и информация могут быть утеряны в переходный период. Более того, наделение правительства правами исполнения функций секретариата подобного международного процесса, может создать проблемы с правовой точки зрения. Несмотря на то, что страны с развитой экономикой имеют лучшие условия для размещения Секретариата, и будут являться основными кандидатами, у них могут возникнуть сложности при определении основных проблем стран с переходной экономикой, в связи с загруженностью ежедневной работой по решению национальных и международных экологических проблем. Более того, убеждающая сила отдельной страны будет ниже, чем сила ЮНЕП.

Д) Создание международной НПО в качестве Секретариата

Сценарий, в котором роль Секретариата будет выполнять созданная НПО, является четвертой возможностью. Международная НПО, имеющая поддержку правительства (или правительств), использующая свои собственные ресурсы и возможные проектные предложения, может иметь финансовые возможности для выполнения функций Секретариата. Международная природа НПО и неправительственный статус обеспечат независимость Секретариата от поддержки интересов какого-либо отдельного государства. Деятельность Секретариата может быть стабильной в течение длительного периода, т.к. она не зависит от регулярных [правительственных] выборов, но является более уязвимой от финансовых колебаний, зависящих от приоритетов доноров. Более того, данная структура имеет потенциальную опасность того, что НПО может преследовать свои собственные интересы и правительства могут подумать, что ОЕСБЛР является инициативой НПО, а не правительств. Убеждающая сила НПО также не может сравниться с силой такой межправительственной организации как ЮНЕП или правительств.

Выводы

Принимая во внимание перечисленные выше варианты и после проведения ряда неформальных консультаций, мои предложения, как Председателя ОЕСБЛР, следующие:

- Разработать процесс реструктуризации ОЕСБЛР для трансформирования ее в новый инструмент, направленный на ответ новым вызовам
- Секретариат должен и далее обслуживаться ЮНЕП через ее Региональный офис для Европы в Женеве, в тесном сотрудничестве с офисом в Брюсселе, который будет

отвечать за ежедневные контакты с ЕС и другими заинтересованными сторонами в целях оказания административной и политической поддержки Секретариата в Женеве.

- Эта схема должна обеспечить более тесные контакты с институтами ЕС, более эффективное сотрудничество, большую политическую поддержку и более стабильное финансирование.
- Разработать процедуру для рассмотрения возможности трансформирования ОЕСБЛР в новый инструмент, принимая во внимание решения КБР-КС10. Просить Бюро разработать рекомендацию относительно продолжения или завершения деятельности ОЕСБЛР в качестве инструмента общеевропейского сотрудничества в области биоразнообразия, и представить ее на рассмотрение следующей Конференции министров *Окружающая среда для Европы*.

Однако, необходимо отметить, что признание права собственности на подобную платформу является решающим, поэтому должно быть четко выраженное требование общеевропейских стран относительно создания и осуществления деятельности нового типа ОЕСБЛР. Страны-доноры, оказывавшие в прошлом поддержку деятельности Совместного секретариата ОЕСБЛР, готовы продолжать ее и в будущем - но только в том случае, если деятельность ОЕСБЛР будет приносить «добавочную стоимость» в общеевропейском масштабе.

Проект Решения Совета относительно будущего ОЕСБЛР, предложенный Председателем

Совет на своем 12-ом заседании может рассмотреть следующий проект решения относительно будущего ОЕСБЛР:

- 1 Относительно институционального устройства** Совет принимает решение о размещении Секретариата в рамках ЮНЕП и осуществлении его деятельности через Региональный офис для Европы.
- 2 Относительно процесса:**
 - a. Бюро ОЕСБЛР разработает соответствующий процесс подготовки документа, содержащего альтернативы будущего развития ОЕСБЛР, на основе документа, представленного Председателем, и результатов дискуссии на 12-ом заседании Совета ОЕСБЛР.
 - b. В период между заседаниями Бюро, друзья Председателя, при поддержке Секретариата, уполномочиваются подготовить документ, содержащий альтернативы развития.
 - c. Следующее заседание Бюро ОЕСБЛР должно состояться в начале 2010 г для рассмотрения документа, содержащего альтернативы развития.
 - d. Секретариат разработает малобюджетное предложение относительно обеспечения проведения совещаний друзей Председателя, привлечения необходимых экспертов, и представит его Председателю на утверждение.
- 3 Относительно отчетности и временных рамок**
 - a. Документы, подготовленные на совещаниях друзей Председателя, направляются членам Бюро для информации.
 - b. Бюро рассмотрит и утвердит окончательный вариант документа, содержащего альтернативные варианты, на своем следующем заседании в начале 2010 г.
 - c. Бюро на своем следующем заседании предоставит Секретариату мандат для практической реализации решений, принятых относительно альтернативных вариантов под руководством Председателя.
 - d. Решение будет иметь временную силу, чтобы оценить его функциональность.

- e. Председатель будет наблюдать за эффективностью реструктуризации и доложит Бюро о достигнутых результатах на его заседании во второй половине 2010 года.
- f. На данном заседании Бюро подготовит решение для рассмотрения Конференцией министров *Окружающая среда для Европы* в 2011 году.

4 Обязательства

- a. Страны-доноры призываются оказывать содействие в финансировании мероприятий в рамках процесса.
- b. Страны-получатели призываются оказывать содействие в финансировании мероприятий либо в предоставлении услуг, путем предоставления людских ресурсов для работы в рамках процесса и подготовки документов.

5 Участие

Совет приглашает членов бюро, а также НПО, имеющие статус наблюдателя, принять участие в данной работе.