



КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/7/11
20 September 2001

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО
НАУЧНЫМ, ТЕХНИЧЕСКИМ И
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ КОНСУЛЬТАЦИЯМ

Седьмое совещание

Монреаль, 12-16 ноября 2001 года

Пункт 5.3 предварительной повестки дня *

МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ

Предложения по разработке и реализации мер стимулирования

Записка Исполнительного секретаря

Исполнительное резюме

Настоящая записка подготовлена в соответствии с решением V/15 Конференции Сторон, в котором, кроме всего прочего, Исполнительному секретарю предлагалось наладить сотрудничество с другими организациями в целях сбора информации об инструментах поддержки положительных стимулов, а также информации о порочных стимулах и подготовить предложения о разработке и реализации мер стимулирования для седьмого совещания Вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям (ВОНТТК). При подготовке данной записки были учтены результаты работы, о которой сообщили секретариату ряд соответствующих организаций, а также мнения членов группы взаимодействия по мерам стимулирования, которые были обобщены секретариатом и, при этом, особое внимание уделено предложениям о разработке программы действий по организации в будущем сотрудничества соответствующих международных организаций в области мер стимулирования в целях определения практического подхода к их разработке и реализации. Предложенная в настоящей записке концептуальная основа будет рассмотрена экспертами и другими заинтересованными сторонами на семинаре, который состоится в сентябре 2001 года, то есть раньше, чем окончательный документ будет представлен седьмому совещанию ВОНТТК.

Как правило, меры стимулирования подразделяются на четыре категории, а именно: положительные стимулы, антistимулы, порочные стимулы и косвенные стимулы. Роль мер стимулирования в процессе сохранения и обеспечения устойчивого использования биоразнообразия заключается в содействии процессу принятия решений в этой области и обеспечения при этом учета общественных и частных аспектов биоразнообразия и его компонентов. В целях оказания содействия разработке мер стимулирования в настоящей записке предлагается, что было бы, возможно, полезным сделать предметом международного сотрудничества работу в четырех сквозных областях, связанных с разработкой и реализацией мер

* UNEP/CBD/SBSTTA/7/1.

/...

стимулирования, а именно: сборе и распространении информации; активизации участия заинтересованных сторон, включая местные и коренные общины; расширении методики проведения оценки; создании потенциала на ряде уровней, включая научный и технический потенциал, правовой и административный потенциал, а также финансовый потенциал.

Исходя из концептуальной основы, предложенной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также принимая во внимание опыт, накопленный на основе ряда тематических исследований, в настоящем документе предлагается учитывать ряд элементов при разработке и реализации мер стимулирования, включая:

- а) определение проблемы (основные факторы угрозы, цели, определение субъектов деятельности, процесс привлечения участников);
- б) структуру (экосистемный подход, осмотрительный подход, принцип эффективности, компенсация издержек, создание ценностей для местных общин, сочетание мер);
- в) оказание содействия в осуществлении Конвенции посредством организации поддержки и создания потенциала (людской потенциал, меры организационного характера, вовлечение субъектов деятельности, финансирование); и
- г) управление, мониторинг и обеспечение исполнения (правовой и административный потенциал, финансирование).

Для обсуждения на семинаре была представлена соответствующая информация в целях подготовки предложений о разработке и реализации мер стимулирования, которые получили бы поддержку целого ряда стран. Одним из ключевых вопросов является признание того факта, что применения какой-либо отдельной меры будет не достаточно для устранения всех сложных проблем, сопутствующих принимаемым решениям о сохранении и устойчивом использовании биоразнообразия. Поэтому в процессе принятия любых решений следует предполагать сочетание мер для достижения требуемых целей, учитывая при этом конкретные обстоятельства соответствующей страны. Поэтому решающее значение имеет изучение вопроса о том, какую отдачу можно получить в результате применения во взаимодействии дополнительных мер стимулирования для решения различных аспектов в сложных экосистемах, включая экономические, экологические и социальные компоненты.

И наконец, подготовлены рекомендации о будущем сотрудничестве в области разработки мер стимулирования. Эти рекомендации подготовлены с учетом, упомянутых в начале этого документа, сквозными областей. Эти рекомендации послужили основой для обсуждения этого вопроса в ходе семинара. В конечном итоге, эти рекомендации в своей совокупности могут стать программой действий по оказанию поддержки Сторонам и организациям в разработке реальных политики и проектов, а также послужить руководством для создания финансовых механизмов по эффективной поддержке и определения приоритетных направлений работы в области мер стимулирования в целях сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

Предлагаемые рекомендации

Вспомогательному органу по научным, техническим и технологическим консультациям предлагается рассмотреть рекомендации, подготовленные на семинаре по мерам стимулирования сохранения и устойчивого использования компонентов биоразнообразия, который проходил в Монреале с 17 по 19 сентября 2001 года и основным рабочим документом которого была настоящая записка.

СОДЕРЖАНИЕ

/...

<i>Глава</i>	<i>Страница</i>
Исполнительное резюме	1
Предлагаемые рекомендации	2
I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. СОТРУДНИЧЕСТВО	5
III. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ	6
A. Информация	9
B. Участие заинтересованных сторон, включая коренные и местные общины	10
D. Создание потенциала	13
IV. РАССМОТРЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ	16
V. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ. ВЫБОР НАИБОЛЕЕ ПОДХОДЯЩИХ МЕР И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕР	17
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ О БУДУЩЕМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ	26
A. Информация	27
B. Участие заинтересованных сторон, включая коренные и местные общины	28
C. Оценка	28
D. Создание потенциала	29
<i>Приложение. КОНКРЕТНЫЕ ВКЛАДЫ</i>	31

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В решении V/5 о мерах стимулирования Конференция Сторон предложила Исполнительному секретарю:

«3. ... сотрудничать с соответствующими организациями, такими как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа развития Организации Объединенных Наций, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и МСОП - Всемирный союз охраны природы, для начала согласованной деятельности и осуществления на ее основе перечисленных ниже мероприятий в качестве первого этапа программы работы:

«а) собрать и распространить дополнительную информацию о средствах поддержки дополнительных стимулов и об эффективности этих средств, а также разработать матрицу с указанием комплекса имеющихся средств, их предназначения, взаимодействия с другими политическими мерами и эффективности в целях определения разработки, если это необходимо, соответствующих средств развития позитивных мер;

б) продолжить сбор информации о порочных стимулах и о путях и средствах ликвидации или смягчения их отрицательного воздействия на биологическое разнообразие на основе целевых исследований и накопленного опыта, а также рассмотреть вопрос о том, каким образом могут использоваться такие пути и средства;

с) разработать предложения о подготовке и реализации мер стимулирования для рассмотрения Вспомогательным органом по научным, техническим и технологическим консультациям на его шестом или седьмом совещании и Конференцией Сторон на ее шестом совещании ...»

2. Настоящая записка подготовлена в ответ на упомянутую выше просьбу. Она составлена на основе результатов работы, выполненной ранее секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии в соответствии со статьей 11 Конвенции, в которой особо упоминается о том, что применение мер стимулирования является важным средством содействия сохранению и устойчивому использованию компонентов биологического разнообразия. Секретариат определил меры стимулирования в качестве «конкретного стимула, разработанного и применяемого в целях оказания влияния на правительственные органы, представителей деловых кругов, неправительственные организации и местное население принимать меры по сохранению биологического разнообразия и использовать его компоненты устойчивым образом».^{1/} Для дальнейшего осуществления программы работы в этой области Исполнительный секретарь, во взаимодействии с другими организациями, подготовил ряд документов по вопросу о применении мер стимулирования. В ходе недавно проведенной работы было подготовлено систематизированное описание таких мер, рассмотрены результаты целевых исследований^{2/} и подготовлены предложения о дальнейшей работе.^{3/} В настоящей записке на основе результатов работы соответствующих международных организаций определяются основные условия разработки и реализации мер стимулирования, и в виде таблице приводятся ключевые соображения, касающиеся выполнения этой задачи.

3. В части II настоящей записки основное внимание уделено шагам, предпринятым секретариатом в соответствии с содержащейся в решении V/15 просьбой о том, что такая работа

^{1/} UNEP/CBD/COP/3/24

^{2/} UNEP/CBD/COP/5/ INF/14.

^{3/} UNEP/CBD/COP/5/15.

должна осуществляться в сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями. В части III приводятся основные четыре условия обеспечения эффективного применения мер стимулирования, а именно: сбор информации; участие заинтересованных сторон; проведение оценки; и создание потенциала. Эти четыре области работы послужили основой разработки проекта плана действий по организации будущего сотрудничества в области мер стимулирования. В части IV приводится ряд элементов, которые связаны с разработкой и реализацией мер стимулирования. В части V рассматривается вопрос о взаимодействии мер стимулирования, и подчеркивается необходимость обеспечения того, чтобы такие меры дополняли друг друга. В части VI предлагается проект рекомендаций, который может послужить основой для обсуждения в ходе разработки плана действий направлений развития сотрудничества в области разработки и реализации мер стимулирования.

II. СОТРУДНИЧЕСТВО

4. В сентябре 2000 года Исполнительный секретарь направил ряду организаций письмо с просьбой представить информацию о своей деятельности в области мер стимулирования. В ответ на эту просьбу от них были получены ответы и на их основе подготовлена настоящая записка.^{4/} В частности, в записке идет речь об уроках, извлеченных из проведенных целевых исследований конкретных случаев. При подготовке записи, кроме всего прочего, были использованы *Руководство ОЭСР по мерам стимулирования в области биоразнообразия: разработка и реализация (1999 год)*, которое частично было разработано в качестве вклада в работу по осуществлению Конвенции о биологическом разнообразии, публикация МСОП «Примеры различных видов стимулов и антистимулов», в которой рассматриваются различные, связанные с правом, стимулы и антистимулы, применяемые в контексте охраны окружающей среды, ее сохранения и устойчивого использования, а также материалы документа «На пути к разработке программы работы по мерам стимулирования в рамках КБР: рабочий документ».

5. Кроме получения информации от ряда организаций, секретариат организовал Группу взаимодействия по мерам стимулирования, в которую вошли представители соответствующих международных организаций и центральных правительств.^{5/} Первое совещание Группы взаимодействия было проведено в штаб-квартире секретариата 13 марта 2001 года в начале шестого совещания ВОНТТК. Цель этого совещания заключалась в обсуждении вопроса о координации работы по мерам стимулирования в соответствии с решением V/15.

6. Группа взаимодействия приняла к сведению, что ряд организаций уже проделал большой объем работы по мерам стимулирования, включая аналитическую работу, целевые исследования конкретных случаев и разработку руководящих принципов. Кроме того, Группа, действуя в соответствии с буквой и духом решения Конференции Сторон, признала, что необходимо более активно заняться этой работой и определить средства реализации на практике результатов уроков, извлеченных из уже проделанной работы. В связи с этим секретариату было предложено заняться координацией работы по выполнению следующего, ориентированного на действия, этапа работы с целью улучшения взаимодействия и развития сотрудничества с соответствующими организациями, занимающимися разработкой и реализацией мер стимулирования.

^{4/} См. приложение, в котором приводится краткая информация о конкретных вкладах, о которых было сообщено в ответах на письмо Исполнительного секретаря.

^{5/} В состав членов Группы взаимодействия по мерам стимулирования входят представители Отдела экономики и торговли ЮНЕП; Отдела экономики МСОП - Всемирного союза по охране природы; Центра МСОП по праву окружающей среды; Директорат ОЭСР по окружающей среде; Министерства жилищного строительства территориального планирования и окружающей среды Нидерландов; Программы по окружающей среде и устойчивому развитию Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО); и Отдела по международной торговле и товарам Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНСТАД).

7. Кроме того, было предложено предпринять ряд координируемых секретариатом шагов по организации в глобальном масштабе поддержки принимаемым социальным, экономическим и правовым мерам стимулирования сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Создание потенциала было определено в качестве ключевого элемента любой будущей работы в этой области. Среди других предложений были предложения о подготовке пакета действующих руководящих принципов разработки мер стимулирования в ориентированном на пользователя формате, а также о согласовании подходов к проведению таких исследований в государствах и содействия применению подходов с участием многих заинтересованных сторон. Кроме того, в контексте проведения будущих исследований в странах, отмечалась важность участия в этой работе национальных экспертов и их подготовки, когда это необходимо в целях содействия реализации мер стимулирования. Члены Группы считали, что проект элементов такого плана действий по мерам стимулирования должен быть дополнительно обсужден на семинаре перед седьмым совещанием ВОНТТК. Благодаря поддержке правительства Нидерландов и Бельгии, Исполнительный секретарь смог провести этот семинар 10 - 12 октября 2001 года в штаб-квартире секретариата в Монреале.

III. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

8. Биологическое разнообразие характеризуется количеством и разнообразием генетически определенных живых организмов планеты, а также видов и экосистем. Биоразнообразие является источником многих производимых в мире продуктов. Биологические ресурсы включают генетические ресурсы, организмы или их части, популяции, а также другие биотические компоненты экосистем, фактически используемых или имеющих потенциальное значение для человечества.^{6/} К примеру, среди таких ресурсов – древесина и другие продукты, получаемые в результате использования деревьев и лесов.

9. Особенность биологического разнообразия заключается в том, что с ним связано получение благ как всем обществом, так и отдельными лицами. Хотя многими благами биологического разнообразия пользуется все общество в целом в виде культурных, социальных и экономических выгод, тем не менее, ряд компонентов биоразнообразия имеют ценность, которая используется частным образом. Роль мер стимулирования заключается в улучшении процесса принятия решений, связанных как с общественными, так и частными аспектами биоразнообразия. В некоторых случаях, это может быть связано только с сохранением, а в других случаях, оправданной альтернативой является принятие таких мер стимулирования, которые способствуют устойчивому использованию биологического разнообразия и его компонентов.^{7/} Меры стимулирования устойчивого использования биологического разнообразия могут способствовать ликвидации разрыва в прибыльности от устойчивой деятельности и неустойчивых альтернатив, и поэтому очень вероятно, что они найдут поддержку у местных общин и частного сектора.^{8/}

^{6/} Конвенция о биологическом разнообразии, статья 2.

^{7/} В Конвенции о биологическом разнообразии устойчивое использование определяется как «использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям». (Статья 2).

^{8/} ОЭСР. 1999 год. *Руководство по мерам стимулирования в области биологического разнообразия. Разработка и реализация.*

10. Существует широкий круг стимулов и антистимулов, которые могут способствовать сохранению или устойчивому использованию биологического разнообразия.^{9/} В решении V/15 указывается, что положительные стимулы и устранение порочных стимулов являются приоритетными областями для изучения в рамках Конвенции. Положительными стимулами могут быть экономические, юридические или организационные меры, предназначенные способствовать полезной деятельности. Кроме всего прочего, положительные стимулы включают стимулирующие выплаты за ведение органического земледелия, налоговые меры и финансовые меры, а также системы, когда часть земель выводится из хозяйственного оборота, покупка земель государством или передача земельных участков в целях сохранения.

11. Антистимулы являются механизмами, способствующими компенсации издержек, связанных с использованием биологического разнообразия и/или нанесением ему ущерба, которые применяются с целью препятствовать деятельности, ведущей к утрате биоразнообразия. Среди таких антистимулов могут быть, кроме всего прочего, сборы с пользователей, сборы за несоблюдение, штраф за ущерб, режим экологической ответственности, экологические облигации, механизмы смягчения последствий воздействия на среду обитания, режим ответственности за загрязнение морской среды.

12. Косвенные стимулы могут вызывать изменения путем воздействия на переменные факторы и непосредственно не влияют на уровень потенциального ущерба. Среди таких косвенных стимулов - применение торговых механизмов и других организационных мероприятий, направленные на создание рынков или улучшение положения на рынках и стратегий сигнальных цен на биологические ресурсы, что способствует сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. Кроме всего прочего, это включает применение таких механизмов, как выдача индивидуальных квот на вылов рыбы, которые могут передаваться, предоставление права на собственность, коммерциализацию видов, изыскания в области биоразнообразия, коммерческий обмен квотами на эмиссию, а также выдача сертификатов и экологическое маркирование продуктов, применение которых несет косвенные выгоды для биоразнообразия, к примеру, они могут послужить важными стимулами для производителей, чтобы они занимались деятельностью по устойчивому лесоустройству.^{10/}

13. Порочные стимулы провоцируют неустойчивое поведение, которое ведет к сокращению биоразнообразия. Они часто являются непредвиденным побочным эффектом политики, направленной на достижение других целей. Такими мерами могут быть субсидии правительства или другие меры, при определении которых не была учтена возможность нанесения ущерба окружающей среде, а также законы или местные правовые нормы, регулирующие использование ресурсов. прекращение применения порочных стимулов может оказать положительное влияние на процесс сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

^{9/} См. ОЭСР, 1996 год, *Спасение биологического разнообразия*; Дженифер Ритберген-МакКракен и Хусейн Абаза (ред.). 2000 год. *Экономические инструменты рационального использования окружающей среды: Мировой компендиум исследований конкретных случаев*. Лондон, «Эскэн Пабликейшн Лтд», Центр МСОП по праву окружающей среды 2001 год. «примеры различных видов стимулов и расхолаживающих стимулов»; UNEP/CBD/COP/5/INF/14; МСОП.

^{10/} Практика маркирования и сертификации продуктов из древесины была сравнительно недавно установлена Советом по стандартизации лесопользования и другими организациями. Эта практика призвана расширить знания потребителей в области методов рационального лесопользования, с помощью которых получены продукты из древесины, путем разработки согласованных в международном масштабе руководящих принципов, критериев и стандартов устойчивого производства лесоматериалов. Эти схемы основаны на той предпосылке, что торговля лесоматериалами может стать мощным стимулом обеспечения устойчивого рационального лесопользования. Путем повышения цен, производители могут возместить свои дополнительные расходы, связанные с обеспечением устойчивого производства лесоматериалов.

14. В приведенной ниже таблице, взятой из документа ОЭСР (1996 год), перечислены ряд мер стимулирования, которые могут быть использованы для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

Положительные стимулы	Антистимулы	Косвенные стимулы	Устранение порочных стимулов
<ul style="list-style-type: none"> Системы выведения части земель из сельскохозяйственного использования Приобретение земель государством или выделение на это целевых субсидий Водно-болотные заповедники Соглашения/передача земель для сохранения Соглашения о распределении расходов/регулировании Программы оздоровления видов Обычная культивация биоразнообразия Международные передачи биоразнообразия Выплаты, стимулирующие ведение органического земледелия Налоговые и финансовые меры 	<ul style="list-style-type: none"> Сборы с пользователей Сборы за несоблюдение Штрафы за ущерб Экологическая ответственность Облигации выполнения обязательств Схемы перемещения среды обитания Ответственность за загрязнение морской среды 	<ul style="list-style-type: none"> Индивидуальные, передаваемые квоты на вылов рыбы Продаваемые права на разработки Механизмы права на собственность Коммерциализация видов Соглашения об изысканиях биоразнообразия Компенсации за лесоводство Торговля квотами на эмиссию Торговля квотами на сброс сточных вод Продаваемые права на воду Кредиты на смягчение воздействия на водно-болотные угодья Совместная реализация Учет расходов на охрану природы в счет погашения долга Международные льготные соглашения Экологическое маркирование 	<ul style="list-style-type: none"> Сокращение или реструктуризация поддержки сельскому хозяйству, наносящий вред биоразнообразию Применение мер по сохранению биоразнообразия сельского хозяйства Реформирование ценообразования на концессию государственных лесов, сборы за выдачу лицензии, сборы за лесовозобновление и плата за право использования Полная оценка выгод, Принесимых лесами Прекращение применения практики продажи древесины ниже себестоимости Реформирование структуры налогообложения Определение полной цены и издержек по предоставлению водохозяйственных услуг Оценка воздействия на биоразнообразие в секторе транспорта Плата за использование дорог Определение стоимости утраты биоразнообразия в ходе оценки капиталовложений на энергию

/...

15. Для разработки и реализации всех видов мер стимулирования, таких к примеру, как перечисленные выше в таблице, важное значение имеют рассматриваемые ниже четыре основные условия. Они являются четырьмя основными компонентами приведенного в разделе VI настоящего доклада проекта плана действий по развитию дальнейшего сотрудничества в области мер стимулирования.

A. Информация

16. Сбор информации является главным элементом в процессе разработки любой меры стимулирования. Отсутствие нужной информации о биологическом разнообразии является одним из наиболее серьезных препятствий в разработке наиболее подходящих мер стимулирования. В ходе некоторых целевых исследований подтвердилось, что недостаток информации о использовании ресурсов земли и управлении этим процессом в ряде случаев было главным препятствием изучения различных альтернативных вариантов политики в области сохранения. Если нужная информация отсутствует, то очень трудно точно определить угрозы биологическому разнообразию и факторы, способствующие появлению таких угроз, а также те выгоды, которые могут быть получены благодаря рациональному или устойчивому использованию биоразнообразия.^{11/} В Конвенции предусматривается оказание содействия сбору информации о компонентах биологического разнообразия и их взаимодействии, а также о факторах, оказывающих на них влияние, и о возможных стимулах, которые могли бы оказать положительное влияние на их сохранение.

17. Кроме сбора необходимой информации, важно также обеспечить ее широкое распространение. К сожалению, до сих пор еще не существует широкого понимания важности биоразнообразия, и поэтому необходимо постоянно заниматься работой по повышению осведомленности тех лиц, которые определяют политику, а также широкой общественности в том, что касается важности природоохранной деятельности и возможностях, которые появляются благодаря устойчивому использованию компонентов биоразнообразия.

18. Кроме того, очень важно организовать сбор и распространение информации среди тех лиц, которые непосредственно несут ответственность за сохранение, устойчивое использование, а также за деградацию биоразнообразия, включая частный сектор и местные общинны. Информация об угрозах биоразнообразию и предоставляемых им услуг может также способствовать мобилизации общественного мнения и политической воли, что может стать вкладом в разработку

^{11/} ОЭСР определила ряд типичных случаев, среди которых разрушение или изменение среды обитания, использование диких видов, гомогенизацию, загрязнение и изменение окружающей среды в глобальном масштабе, на основе изучения которых можно определить главные причины утраты биоразнообразия. К примеру, преобразование земель, которые использовались в разнообразных целях (к примеру, естественные леса) в земли с малым числом видов использования (к примеру, интенсивное земледелие) является одним из типичных случаев утраты биоразнообразия, что включает вымирание животных, растений и видов птиц. Неэффективность рыночного механизма и отсутствие четко определенных прав на собственность являются одними из основных причин утраты биоразнообразия в результате преобразования земель. Второй типичный случай, а именно, чрезмерное использование диких видов имеет место в результате неустойчивого сбора ресурсов и чрезмерной охоты. Основными причинами такого чрезмерного использования являются неэффективность рыночного механизма (особенно на общинных открытых землях или в морских районах), отсутствие нужной информации, не четко определенные права на собственность или неэффективные организационные мероприятия. Гомогенизация представляет собой тенденцию перехода от ведения многоотраслевого сельского хозяйства к выращиванию монокультуры или системам, основанным на использовании лишь нескольких видов. Кроме того, сокращение количества видов выращиваемых культур ведет еще к большему сокращению количества сопутствующих видов. Основная причина гомогенизации заключается в стремлении к специализации для достижения более высокой производительности. Еще одной причиной утраты биоразнообразия может быть преднамеренная или случайная интродукция чужеродных видов, жертвами которых могут стать эндемические виды, с которыми они могут конкурировать в борьбе за средства к существованию, или скрещиваться с ними, в результате чего появляются гибриды. Утеря разнообразия в этих случаях может быть результатом плохой информированности, ограниченного понимания экологических взаимосвязей и даже преднамеренной попытки уничтожить какие-либо виды (ОЭСР, 1996 год).

надлежащих мер стимулирования.^{12/} На практике наличие такой информации у всех участников этого процесса и широкой общественности может сыграть решающую роль для успеха применения некоторых конкретных мер стимулирования. К примеру, при внедрении системы сертификации и экологического маркирования продуктов необходимо повысить осведомленность населения в области биоразнообразия, чтобы потребители могли делать осознанный выбор в пользу поддержки деятельности по обеспечению устойчивого использования.^{13/} Сертификация и экологическое маркирование пользуются наибольшим успехом в тех регионах, где потребители понимают важность охраны окружающей среды, имеют сравнительно высокие доходы, и прислушиваются к мнению неправительственных организаций, групп потребителей и средств массовой информации.^{14/} Кроме того, такие меры могут оказывать серьезное влияние на поведение тех лиц, которые живут в районах с богатым биоразнообразием. К примеру, применение таких косвенных мер, как создание рынков и содействие реализации возможностей развития, основанных на устойчивом использовании компонентов биоразнообразия, может положительно сказаться на развитии районов, где местные и коренные общины, живущие в уязвимых экосистемах, ищут пути и средства повышения семейных доходов.^{15/}

19. Тем не менее, недостаток информации не должен препятствовать работе, направленной на содействие применению соответствующих мер стимулирования. Весьма полезный опыт можно накопить в ходе применения подхода, одним из принципов которого является «изучение в процессе практической деятельности». Кроме создания потенциала и накопления специальных знаний, такой подход может помочь в определении имеющих критическое значение пробелов в существующей информации.

В. Участие заинтересованных сторон, включая коренные и местные общины

20. Разработка логически последовательного подхода к формированию правительствами политики в этой области, предусматривающей, кроме всего прочего, оказание поддержки организации совместных действий с привлечением заинтересованных сторон, является ключом к успешной разработке и реализации мер стимулирования. Вопросы, связанные с сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия, представляют интерес для отдельных лиц и групп лиц, начиная от экологов и участников движения за охрану природы и кончая исследователями, лицами, определяющими политику, предпринимателями, охотниками и изыскателями в области биоразнообразия. Другой имеющей решающее значение группой заинтересованных сторон являются коренные и местные общины. Фактически, применение подхода, при котором учитывается мнение коренных и местных общин, предусматривается в статье 8 j) Конвенции, в которой Сторонам предлагается обеспечивать «уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний».

21. Чтобы мера стимулирования могла эффективно способствовать сохранению или устойчивому использованию конкретного компонента биоразнообразия, в ходе ее разработки должны учитываться разнообразные интересы (денежные и другие), связанные с ее применением. Применение таких мер должно осуществляться таким образом, даже если они являются частью

^{12/} ОЭСР, 1999 год.

^{13/} Системы сертификации, (к примеру, в случае сертификации лесоматериалов и органических продуктов) могут также стать важными средствами, с помощью которых можно будет рационально осваивать ресурсы окружающей среды в коммерческих целях путем информирования потребителей о продуктах, которые безопасны для окружающей среды, а иногда обеспечивать продажу этих продуктов с наценкой.

^{14/} ОЭСР, «Создание рынков для биологических ресурсов и услуг», проект, 27 июня 2000 года.

^{15/} Инициатива ЮНКТАД в области торговли биопродуктами. Замечания по проекту документа.

пакета взаимодополняющих мер, чтобы при этом учитывались интересы всех участвующих сторон и появлялось уважение к существующим к конкретном месте культурным особенностям. В ряде целевых исследований конкретных случаев была подтверждена важность содергательного сотрудничества с неправительственными организациями, а также с коренными и местными общинами.^{16/} К примеру, в результате проведенного ЮНЕП целевого исследования на Галопогосских островах был сделан вывод, что диалог и участие, вероятно, являются наиболее важными предпосылками улучшения положения дел в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

22. В ходе разработки мер стимулирования сотрудничество со всеми участниками процесса должно начинаться на как можно более раннем этапе. В частности, коренные и местные общины часто располагают конкретными знаниями о состоянии биоразнообразия, а также знают, что конкретно ему угрожает и причины его деградации. Кроме того, именно они смогут получить наибольшие выгоды от его дальнейшего существования. Хотя вполне вероятно, что именно они несут ответственность за оказание значительного воздействия на ресурсы, обеспечиваемые биоразнообразием, но, тем не менее, они также могут стать наиболее подходящими лицами для осуществления любых необходимых мер по снижению такого воздействия на биоразнообразие и контролю за этим процессом. Это вероятнее произойдет в том случае, если при принятии таких мер будет проявлено уважение к этническим, обычным и юридическим правам заинтересованных сторон, чего можно добиться только путем их прямого участия в этом процессе. Более того, участие заинтересованных сторон в процессе разработки и реализации мер стимулирования будет способствовать тому, что само по себе для них это послужит стимулом, и, таким образом, повысится вероятность успеха их применения.

23. В большинстве случаев организация совместных действий с привлечением местного населения имеет следующие преимущества для разработки и реализации мер стимулирования:

- a) повышается вероятность согласия с ними местных жителей и взятие ими на себя соответствующих обязательств;
- b) повышается открытость;
- c) развивается чувство коллективной ответственности;
- d) расширяются знания о ресурсах и особое значение приобретают знания, которыми обладают коренные и местные общины;
- e) стимулируется разработка и реализация новаторских политических решений;
- f) стимулируется разработка концептуальной основы привлечения к участию в этом процессе общественности, включая частный сектор;
- g) повышается доверие;
- h) определяются те лица, на которые будет или должно быть оказано воздействие.^{17/}

^{16/} См. к примеру, ЮНЕП, *Меры стимулирования сохранения биоразнообразия и его устойчивости. Целевое исследование Галопогосских островов; Меры стимулирования сохранения биоразнообразия и выживаемости. Исследование Бразильского Пантанала.*

^{17/} К примеру, в ходе целевого исследования в Колумбии (ВФП) было установлено, что в выигрыше от принятия мер стимулирования оказываются не только лица с хорошо известными юридическими названиями, но также и те, кто традиционно пользуется землей. См. также «Болса Амазония, Белем-Бразилия, www.bolsaamazonia.com.br.

С. *Оценка*

24. Третье основное условие практической разработки и реализации мер стимулирования заключается в проведении оценки биологического разнообразия и его компонентов с той целью, чтобы обеспечить более точную компенсацию издержек, связанных с деградацией биоразнообразия или услуг, которые оно обеспечивает. Наличие в настоящее время лишь скучной информации об экономически выгодном значении биоразнообразия доказывает необходимость продолжения дальнейших теоретических и основных эмпирических исследований по определению конкретных выгод, обращая при этом главное внимание на применение их результатов в отношении политики.

25. Значение биологического разнообразия для людей зачастую понимается неправильно в контексте определенного рынка и часто игнорируется лицами, определяющими политику и лицами, принимающими решения. Оценка биоразнообразия и его компонентов предполагает определение денежной стоимости таких ресурсов, если не определена их рыночная стоимость. Оценка является полезным инструментом в тех случаях, когда известна ценность обеспечиваемых окружающей средой нерыночных товаров и услуг, и где такие решения в противном случае могли бы приниматься при нулевой ценности в отношении последствий для окружающей среды.^{18/} Ценность биоразнообразия и его компонентов определяется от того, в какую из следующих категорий она входит: прямого использования; косвенного использования; отложенного использования; ценность существования и наследуемая ценность.^{19/}

26. Ценность *прямого использования* включает те продукты и услуги, которые потребляются и используются непосредственно, к примеру, рыба, дровяная древесина, места для отдыха, для транспорта, в виде мясных продуктов, растительного волокна, лесных продуктов, фармацевтических препаратов, а также для образования и научных исследований. Ценности *косвенного использования* включают ценности экологических услуг, обеспечиваемых биологическими ресурсами, которые поддерживают и защищают экономическую деятельность и средства к существованию людей, к примеру, регулирование паводков, очистка воды, регулирование климата и качества воздуха. Ценности *отложенного использования* связаны со снижением ценности существующего потенциала биологического разнообразия, что ведет к разработке новых товаров в связи с неясностью в отношении будущих потребностей в них или их наличия.

27. Кроме того, биологическое разнообразие имеет ценность, которая характеризуется, как ценность *неиспользования*. Это включает такие области как ценность *существования* или *наследуемая ценность*. Эта ценность обозначает ценность ресурса, которая определяется в процессе его длительного существования с учетом его эстетического, имманентного, этического или духовного значения. Наследуемая ценность является ценностью, подразумевающей понимание того, что другие поколения будут пользоваться выгодами биоразнообразия, а это отвечает чаяниям многих людей сохранить природу для будущих поколений.

28. Существует ряд методов проведения неявной и явной, количественной и качественной оценки в процессе принятия решений о политике в области биоразнообразия. Такие методы оценки включают экономические (денежные) методы оценки, проводимой в целях анализа расходов-выгод, а также другие методы оценки, основанные или на количественных критериях (к примеру, голосование) или на информационных и институциональных критериях эффективности экономической деятельности (включая разглашение информации, маркирование, участие

^{18/} ОЭСР, 1999 год.

^{19/} См. Дженифер Ритберген-МакКракен и Хусейн Абаза (редакторы), 2000 год. *Экологическая оценка: Всемирный компендиум целевых исследований конкретных случаев*. Лондон: Ёртскэн Пабликейшнс Лтд; Дана Кларк и Дэвид Даунс, 1995 год. *Какова цена биоразнообразия? Экономические стимулы и сохранение биоразнообразия в Соединенных Штатах Америки*. Центр по международному праву окружающей среды.

заинтересованных сторон, совместное использование выгод). В некоторых случаях может определяться ценность прямого пользования биоразнообразием. Чаще всего, это осуществимо в тех случаях, когда существуют рынки для таких продуктов, как продовольствие, древесина, медицинские препараты и продукты питания. Может проводиться также оценка для измерения ценности прямого использования среды обитания для отдыха и туризма. Методы косвенной оценки, к примеру, путем использования суррогатных рынков, могут применяться для определения таких конкретных услуг экосистемы, как регулирование паводков и очистка воды.

29. Экономическая оценка традиционно мало применялась в отношении биологического разнообразия, его компонентов и услуг, которые оно обеспечивает, по той причине, что довольно трудно провести такую количественную оценку или дать качественное сравнение, и, кроме того, результаты проведенных расчетов выгод в денежном выражении соответствующих расходов могут быть весьма спорными. Тем не менее, они могут служить источником важной информацией в процессе принятия решений. Хотя возможно они не являются обязательным условием в процессе применения мер стимулирования, но, тем не менее, такие оценки могут помочь в принятии целенаправленных конкретных мер, благодаря определению и количественной оценке ценностей конкретных компонентов биологического разнообразия, и, таким образом, оказать помощь лицам, формирующими политику, в их работе по определению приоритетности задач по сохранению биоразнообразия, и определению какие экономические стимулы обеспечат их выполнение. Кроме того, оценки помогают повысить эффективность функционирования рынков, создавать новые рынки, которые, если обеспечить их устойчивое развитие, позволяют довольно уверенно надеяться на получение соответствующих долгосрочных ощутимых выгод.^{20/}

30. Проведение оценок важно не только с точки зрения определения количественных показателей, их результаты также служат важным источником информации о том, кто является основными заинтересованными сторонами, и, что выигрывают или проигрывают такие заинтересованные стороны в результате функционирования сложившейся системы использования и регулирования биоразнообразия, и, кроме того, они позволяют определить, существуют ли у них стимулы поддерживать или препятствовать усилиям по сохранению и устойчивому использованию разнообразия.^{21/} Кроме того, экономическая оценка может служить важным инструментом, дополняющим процесс принятия решений, что включает также и другие неденежные ценности, связанные с биоразнообразием, к примеру, культурные, социальные, духовные и имманентные ценности.

D. Создание потенциала

^{20/} К примеру, в регионе реки Амазонки создана рыночная ценность биологических ресурсов. В проектах, осуществляемых в сотрудничестве неправительственной организацией «Бедность и окружающая среда в Амазоне (РОЕМЕ)» и Бразильской компанией «Даймлер Бену», участвуют более 5000 семей из 57 общин района реки Амазонки, которые обрабатывают волокна кокосовых орехов (которые раньше сжигались, как отходы) и латекс для изготовления автомобильных подголовников. В результате этого эксперимента произошла переоценка лесов в качестве средства повышения семейных доходов, что способствовало сохранению окружающих лесов, главным образом, гевей и восстановлению деградированных районов путем внесения в их почву органических материалов, производимых в качестве побочных продуктов. Митчейн, Т.А. и Миреанда, П.С., «Бедность и окружающая среда в Амазонии (РОЕМА). Предложения об устойчивом развитии в Амазонии, Лейхнер. Д.Е. и Митчейн, Т.А. (редакторы), «Человечество в третьем тысячелетии? Поиск путей устойчивого развития». Питер Ленд, ГМВН, Германия, 1998 год, стр. 329-365. С дополнительной информацией можно ознакомится на: www.biowatch.org.

^{21/} МСОП, Всемирный союз охраны природы, Экономические ценности охраняемых районов. <http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics-34-00.htm>.

31. Постоянная работа по созданию потенциала является четвертым основным компонентом процесса разработки и реализации мер стимулирования. К примеру, потенциал необходим для сбора, анализа и распространения информации. Кроме того, требуется создать научный и технический потенциал, необходимый для решения административных и образовательных вопросов, а также вопросов, связанных с обучением и связями взаимодействия. Во многих случаях на этапе реализации мер стимулирования будет постоянно ощущаться потребность в подготовке инструкторов, руководителей и других специалистов, а также в реализации программ по просвещению общественности и других форм создания потенциала людских ресурсов. В других случаях возможно потребуется создание физического потенциала, что включает установку оборудования для мониторинга и удовлетворения других потребностей в инфраструктуре. Кроме того, создание технического потенциала является необходимым условием проведения оценки биологического разнообразия. Во всех случаях для создания научного и технического потенциала в какой-либо стране или общине может потребоваться помочь внешних экспертов в целях осуществления соответствующих образовательных программ и программ обучения.

32. Потенциал необходим для обеспечения разработки мер стимулирования таким образом, чтобы это содействовало организации совместных действий, эффективной интеграции политики и активизации участия в этом процессе заинтересованных сторон. Это подразумевает создание также организационного потенциала, чтобы обеспечить пути развития эффективного межправительственного диалога, а также диалога с соответствующими группами заинтересованных сторон и общинами. Несмотря на некоторые сложности, связанные с реализацией такого интегрированного подхода, он будет способствовать повышению эффективности любой выбранной меры, к примеру, в результате некоторых целевых исследований конкретных случаев выяснилось, что получение прямых денежных выгод и одновременное осуществление интегрированного проекта по сохранению и развитию на территории, примыкающей к охраняемым районам служит эффективной мерой стимулирования работы по смягчению воздействия человека на такие районы.^{22/} Реализация пакета стимулов может потребовать организации сотрудничества между рядом правительственные учреждений, отвечающих за политику в области финансов, окружающей среды и развития. В любом случае с участием правительства или без него, благодаря стратегиям по образованию и налаживанию связей можно добиться повышения эффективности реализации мер стимулирования.

33. Существуют также потребности в создании административного и юридического потенциала, связанного с разработкой, реализацией и мониторингом некоторых мер стимулирования, а также потребность в создании финансового потенциала. К примеру, большей частью угроза биоразнообразию заключается в том, что оно является общественным благом и довольно трудно убедить людей платить за те выгоды, которые оно обеспечивает. Поэтому финансирование работы по сохранению биоразнообразия является проблематичным, особенно, учитывая то, что не существует четко определенных механизмов интернационализации его ценностей в рыночную систему, а также по причине существования порочных стимулов. Если говорить о финансовой стороне дела, то некоторые меры могут носить нейтральный характер с точки зрения расходов, к примеру, правительства могут непосредственно отменить выплаты порочных субсидий, поощряющих неустойчивое использование,^{23/} или устранить косвенные субсидии путем реформирования налоговой системы. Одной из других мер может быть самофинансирование.

^{22/} ВФП, 1995 год, *От теории к практике: Меры стимулирования в развивающихся странах*. Документ для обсуждения ВФП.

^{23/} ДеМорор (1997 год) и Панайоту (1997 год) подсчитали, что в целом в мире выделяется от 0,5 до 1 триллиона долл. США субсидий, что наносит ущерб окружающей среде и нарушает нормальную экономическую деятельность. Половина таких субсидий выделяется в развивающихся странах и половина в развитых странах мира. Отличаются только сектора, которым выделяются субсидии. В странах ОЭСР большая часть субсидий (330 млрд. долл. США) выделяется на сельское хозяйство и дорожный транспорт (от 85 млрд. до 200 млрд. долл. США). В развивающихся странах больше всего субсидий выделяется секторам энергетики (150-200 млрд. долл. США) и водоснабжению (42-47 млрд. долл. США).

Другими мерами, которые способствуют получению доходов, благодаря сохранению биоразнообразия, могут быть такие меры, как экологические штрафы, продажа разрешений, применение залогово-возвратной системы, сборы с пользователей и сборы за доступ. В некоторых случаях необходимо обеспечивать дополнительное финансирование или поддержку правительства для поощрения или создание условий для осуществления деятельности по сохранению биоразнообразия. Если необходимо обеспечить дополнительное финансирование, а национальные ресурсы отсутствуют, то такие механизмы, как, к примеру, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), могут оказать содействие в реализации мер стимулирования и обеспечить достаточное и стабильное первоначальное финансирование для определения таких мер и создания потенциала, чтобы избежать появления зависимости. ГЭФ, наряду с многосторонними банками развития, международными неправительственными организациями, национальными экологическими фондами и частными благотворительными фондами, является одним из наиболее перспективных путей обеспечения финансирования такого вида.^{24/}

34. Некоторые уроки, которые были извлечены в результате целевых исследований конкретных случаев, в отношении финансирования, включают следующие:

- a) в тех случаях, когда обеспечивается получение непосредственно денежных выгод (из фондов или в результате распределения доходов), то размеры соответствующих фондов должны быть достаточными, чтобы не подорвать доверие к принимаемым мерам^{25/}
- b) чем более привлекательно с финансовой точки зрения сочетание применяемых стимулов, тем выше вероятность того, что это будет побуждать пользователей ресурсов и общины активно участвовать в деятельности по сохранению ценностей биоразнообразия;
- c) финансовые стимулы могут служить важными средствами обеспечения перехода к новому административному режиму;
- d) наиболее успешными экологическими фондами являются те, в деятельности которых участвуют и правительства и неправительственные организации;
- e) доходы, полученные в результате взимания экологических штрафов, следует использовать на финансирование проектов, которые способствуют сохранению;
- f) целевые исследования конкретных случаев подтверждают, что для обеспечения эффективности применения таких антимонопольных мер, как штрафы, решение о них должно приниматься на достаточно высоких уровнях, и только тогда, когда они смогут стать средством сдерживания нежелательного поведения и, кроме того, их можно будет интегрировать в действующую в данной стране нормативно-правовую основу, чтобы обеспечить их соблюдение.^{26/}

^{24/} Многосторонние банки развития (Всемирный банк, Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития и т. д.) могут предоставлять займы и/или дотации на оказание технической помощи или займы на обеспечение сохранения биоразнообразия, главным образом правительствам. Многие из них имеют возможность предоставлять льготные займы, то есть или займы с более низким ставками, чем действующие на рынке, или в местной валюте или в виде грантов, к примеру, грант на оказание технической помощи.

^{25/} Яакоба Моуни и Эри Тамале, 1998 год, *Меры стимулирования сохранения и устойчивого использования биоразнообразия для общин, проживающих в районе закрытого национального парка Бвинди (Уганда)*. Целевые исследования, проведенные для Восточно-Африканского отдела региональной программы ВФП.

^{26/} Асенат Омвега, д-р. Джой Обандо и Эри Тамале, 1998 год. *Стимулы сохранения и устойчивого использования биоразнообразия в лесах Кайа прибрежного района Кении*. Доклад о целевом исследовании, Всемирный фонд природы (ВФП), Восточно-Африканский отдел региональной программы, февраль. Предусмотрев в законодательстве более высокий статус сохранения экологических и социально важных зон, можно налагать штрафы на тех лиц, которые наносят ущерб экосистеме, а также общественному и традиционному укладу.

**IV. РАССМОТРЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О РАЗРАБОТКЕ И
РЕАЛИЗАЦИИ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ**

35. В процессе принятия решения о том, какие меры стимулирования будут наиболее подходящими для выполнения задач, связанных с сохранением биоразнообразия и его устойчивого использования, необходимо рассматривать ряд элементов. Ниже в таблице приводится несколько примеров, изучение которых может послужить началом рассмотрения предложений о реализации мер стимулирования. Они разбиты на четыре категории, что соответствует подходу ОЭСР к реализации мер стимулирования и описание которых приводится в документе ОЭСР (1997 год): *«Определение проблемы, разработка, организация поддержки и создание потенциала, а также управление и обеспечение соблюдения»*.

/...

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

<p>1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛИ И ПРОБЛЕМ</p>	<p>Цели мер стимулирования. Меры стимулирования должны иметь четко определенную цель. В соответствие с решением V/15 меры стимулирования применяются для достижения двух целей, а именно: сохранение биоразнообразия и обеспечение устойчивого использования компонентов биоразнообразия.</p> <p>Основные угрозы биоразнообразию. Определять непосредственные и основные причины возникновения угроз биоразнообразию и его компонентам необходимо с целью выбора наиболее подходящих мер, направленных на прекращение или краткое изменение процесса деградации. Маловероятно, что будет иметь успех политика применения стимулов, которые не обеспечивают устранение основных причин утери биоразнообразия (включая порочные стимулы). Поэтому, прежде чем приступить к разработке мер стимулирования, сохранения или устойчивого использования, необходимо провести всесторонние исследования с целью определения и оценки соответствующих и взаимодополняющих последствий любых основных видов интенсивной эксплуатации биоразнообразия. Среди них также угрозы, создаваемые социальными или экономическими факторами. В некоторых случаях социальные и экономические аспекты являются первопричинами применения практики неустойчивого использования и, хотя учет в ходе разработки мер стимулирования также рыночной неэффективности и возможности сбоев в политике, может помочь в устраниении такого поведения, тем не менее, это не решает таких острых проблем, как отсутствие ресурсов или нищета. Кроме того, это может включать определение тех мер стимулирования или порочных стимулов, в результате применения которых может возникнуть угроза биоразнообразию.</p> <p>Определение соответствующих экспертов и заинтересованных сторон. Кроме экспертов, ученых и лиц, определяющих политику, в число заинтересованных сторон следует включать также членов коренных и местных общин, интересы которых будут затронуты применяемыми мерами, так как именно они могут располагать требуемыми практическими знаниями, связанными с данной мерой и могут сыграть ключевую роль в ее успешном применении.</p>
---	---

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

<p>2. РАЗРАБОТКА</p>	<p>Установление процессов, обеспечивающих участие. С целью обеспечить разработку мер стимулирования таким образом, чтобы в их реализации принимали участие все заинтересованные стороны и чтобы их можно было эффективно интегрировать в политику, следует устанавливать такие процессы, которые содействовали бы развитию межправительственного диалога, а также диалога с соответствующим заинтересованными сторонами, включая коренные и местные общины.</p> <p>Определение ясных целей. Любая мера стимулирования должна применяться с определенной целью, которая, насколько это возможно, должна быть конкретной. Фактически, окончательный успех любой меры стимулирования зависит от успешного мониторинга и оценки последствий ее применения. Если такие показатели успеха или провала отсутствуют, то не ясно, каким образом скорректировать такую меру, какие недостатки устраниить, что сделать для закрепления успеха.</p> <p>Экосистемный подход. Меры стимулирования следует разрабатывать на основе экосистемного подхода, который определен в рамках Конвенции, главным образом, в решении V/6 Конференции Сторон, где говорится, что такой подход представляет собой такую стратегию комплексного управления земельными, водными и живыми ресурсами, которая обеспечивает их сохранение и устойчивое использование на справедливой основе.</p> <p>Осмотрительный подход. В соответствии с применяемым вместе с экосистемным подходом, осмотрительным подходом необходимо, чтобы при реализации программ стимулирования проявлялась осторожность в тех случаях, когда точные научные знания отсутствуют, или экологические последствия могут быть необратимы.^{27/}</p> <p>Принцип эффективности. Программы по мерам стимулирования должны разрабатываться таким образом, чтобы их выполнение обеспечивало получение или больших, чем ожидаемые, социальных выгод, или, по крайней мере, чтобы они были эквивалентны расходам на реализацию таких мер, административное управление и обеспечение соблюдения. Такие расходы в значительной мере зависят от социальной и организационной инфраструктуры каждой страны.^{28/}</p>
-----------------------------	--

^{27/} UNEP/CBD/COP/5/15.

^{28/} UNEP/CBD/COP/5/15.

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

Интернализация. Учитывая тот факт, что в некоторых случаях основная причина утери биоразнообразия заключается в рыночной неэффективности, интернализацию следует рассматривать, как один из принципов, которым необходимо руководствоваться при выборе наиболее подходящих мер стимулирования, направленных на то, чтобы остановить или круто изменить процесс утери биоразнообразия. Интернализация означает включение внешних расходов и выгод в число соображений, которыми руководствуются при принятии решений соответствующие производители и потребители. Внешние расходы и выгоды являются, главным образом, экологическими «побочными эффектами» экономической деятельности, и поэтому меры стимулирования должны быть направлены на то, чтобы интернализировать большую часть таких эффектов в расчеты лиц, принимающих решения, и потребителей.^{29/}

Удобопонятность. Несмотря на необходимость учитывать в процессе разработки мер стимулирования большое количество взаимодействующих фактор, тем не менее, они должны быть, насколько это возможно, простыми и целенаправленными, что позволяет быстрее их реализовать и более точно оценить степень их воздействия. Они должны быть без затруднений понятны для всех заинтересованных сторон.

Справедливость: аспекты распределения. В ходе разработки мер стимулирования очень важно добиваться, чтобы определение общин, которые получат выгоды, было всеобъемлющим и чтобы подготовлено оно было с учетом принципа справедливости. Применение подхода, предполагающего широкое участие заинтересованных сторон в разработке и реализации мер стимулирования, может гарантировать то, что эти аспекты будут учтены.

Создание ценности для коренных и местных общин. Заинтересованные стороны должны знать, что биологическое разнообразие имеет для них культурную или коммерческую ценность и обеспечивает средства их существования. Меры стимулирования должны разрабатываться таким образом, чтобы это отвечало социальным и экономическим потребностям развития коренных и местных общин.

^{29/}

UNEP/CBD/COP/5/15.

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА: СОДЕЙСТВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Сочетание мер. Ни одна мера сама по себе, вероятно, не будет достаточно гибкой и строгой, чтобы охватить все аспекты, вызывающие конкретную озабоченность и поэтому, возможно, потребуется применять в сочетании несколько мер стимулирования в целях реализации как общественных выгод в виде сохранения биоразнообразия, так и частных выгод, получаемых, благодаря устойчивому использованию его компонентов.

Физический и людской потенциал. Это включает научный и технический потенциал, а также потенциал, связанный с решением административных, образовательных вопросов, а также с обучением персонала и установлением связей. Во многих случаях на этапе реализации мер стимулирования постоянно будет ощущаться потребность в подготовке инструкторов, руководителей и других специалистов, а также в осуществлении общественных общеобразовательных программ и других форм развития людских ресурсов. В других случаях, возможно будет ощущаться потребность в создании физического потенциала, включая установку оборудования для мониторинга, и другие потребности в инфраструктуре. Во многих случаях обучение станет обязательным компонентом процесса эффективной реализации мер стимулирования.

Мероприятия организационного характера. Осуществление мероприятий организационного характера может потребоваться в целях содействия развитию диалога и установлению связей между сотрудниками государственных органов, определяющими политику, и не участвующими в их работе представителями заинтересованных сторон на национальном и местном уровнях. Очень важно обеспечить возможность диалога между правительственными органами, включая соответствующие министерства и учреждения, занимающиеся биоразнообразием, так как часто несколько правительственных учреждений совместно несут ответственность за реализацию мер стимулирования, а необходимо это по той причине, чтобы они имели возможность согласовать макроэкономическую политику и политику в области биоразнообразия и, при этом, учесть существующие правовые аспекты. Чтобы местные и коренные общины были равноправными партнерами в процессе реализации мер стимулирования, возможно, потребуется значительное время затратить на разработку соответствующих организационных структур общин.

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

Участие заинтересованных сторон. После разработки той или иной меры, заинтересованные стороны будут и дальше играть ключевую роль в обеспечении эффективной реализации такой меры на местах. Поэтому обеспечение непрерывного доступа к информации и установление взаимодействия, к примеру, путем проведения совещаний на местном уровне в целях объяснения мер стимулирования, организации учебных семинаров или создания систем контроля и отслеживания этого процесса вместе с соответствующими правительственные учреждениями, могут стать важными элементами, которые необходимо рассматривать в целях обеспечения успешного применения мер стимулирования.^{30/} Это включает участие всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации, которые благодаря характеру своей деятельности и непосредственной близости к сельским общинам, могут пользоваться доверием коренного населения, что позволяет им играть стратегически важную роль в том, чтобы способствовать эффективной реализации соответствующих мер стимулирования. В долгосрочной перспективе такой подход дает возможность сократить расходы, связанные с реализацией мер стимулирования и осуществлением контроля над этим процессом, но при условии, что соответствующие группы почувствуют, что они кровно заинтересованы в успехе реализации той или иной меры и, кроме того, появится система подотчетности, благодаря установлению совместной ответственности за успешную реализацию той или иной меры. Соответствующие заинтересованные стороны могут играть очень важную роль в создании потенциала местных учреждений с целью обеспечить, чтобы они могли более эффективно вести переговоры об условиях и аспектах реализации мер стимулирования.

Финансирование. Необходимо иметь определенный потенциал для финансирования мер стимулирования, включая потенциал для их реализации.

^{30/}

Колумбийское исследование.

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗРАБОТКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

4. УПРАВЛЕНИЕ, КОНТРОЛЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ

Административный и юридический потенциал. В конечном итоге успех любой меры стимулирования зависит от успеха организации контроля, обеспечения соблюдения и проведения оценки ее воздействия. Создание соответствующего потенциала для управления, контроля и обеспечения соблюдения мер стимулирования частично зависит от степени активности участия заинтересованных сторон в этом процессе и от наличия хорошо зарекомендовавших себя учреждений. Кроме того, это зависит еще и от наличия административного и юридического потенциала. Особые требования предъявляются к административному и юридическому потенциалу, который непосредственно связан с контролем и обеспечением соблюдения некоторых мер стимулирования. Уровни и вид потенциала зависят также от конкретной меры. К примеру, принятие юридических и регулятивных мер в большей мере требуют создания административного потенциала в целях осуществления эффективного контроля и обеспечения соблюдения. В то же время, применение мер стимулирования мер в отношении общин и других экономических стимулов не требует создания такого большого административного потенциала. Применение мер, стимулирующих сохранение биоразнообразия, не достигнет своей цели, если не создан соответствующий потенциал по осуществлению контроля, обеспечению соблюдения и проведению оценки результатов применения соответствующей политики на местном, национальном и международном уровнях.

Финансирование. Следует обеспечить надлежащее финансирование с целью гарантировать осуществление эффективного контроля и соблюдение мер стимулирования.

V. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ. ВЫБОР НАИБОЛЕЕ ПОДХОДЯЩИХ МЕР И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕР

36. Очень важно рассматривать условия реализации той или иной меры стимулирования, чтобы можно учесть это на окончательном этапе принятия решений в отношении какой-либо отдельной меры или мер. К примеру, в тех случаях, когда существует ограничения, связанные с нехваткой людских ресурсов или административного потенциала, то издержки неиспользованных возможностей, или ресурсов, которые необходимы для реализации, контроля и обеспечения соблюдения руководящих и нормативных правил, будут сравнительно высокими. Кроме того, таким же образом обстоят дела и в тех случаях, когда юридические структуры очень слабые или неразвитые. В таких обстоятельствах возможно лучше отдать предпочтение механизму, в рамках которого используются существующие административные структуры с ограниченными административными возможностями и возможностями обеспечения соблюдения. Частные и добровольные программы, в рамках которых применяются стимулы, представляют собой наиболее привлекательные варианты в тех случаях, когда отсутствуют подходящие учреждения и не существует традиций по осуществлению контроля и обеспечению соблюдения политики, основанной на применении антистимулов.

/...

37. В приведенной ниже таблице приводится ряд инструментов и описываются их общие преимущества, недостатки, а также условия, в которых они применяются. Кроме того, существуют ряд других стимулов неэкономического характера, которые могут быть рассмотрены аналогичным образом. Это такие стимулы, как, к примеру, угроза лишения свободы, социальная мотивация, табу, связанное с особенностями местной культуры и чувством собственного достоинства.

Инструменты	Преимущества	Недостатки	Применимость
Экологические налоги	Максимальное повышение экономической эффективности. Очень понятны.	Успех применения зависит от возможности измерения отдельных компонентов и от соглашения относительно ценности внешних издержек.	Применимы в ситуации, когда последствия легко поддаются измерению (к примеру, охота) и можно легко установить источники воздействия.
Создание рынка	В результате обеспечивается наиболее эффективное распределение ресурсов между конкурирующими пользователями и устанавливаются цены, соответствующие стоимости таких ресурсов. Потребности в контроле незначительны.	Эта мера может принести результаты в тех случаях, когда имеют место серьезные внешние эффекты и/или существуют монополии	Эта мера применяется в условиях, когда есть возможность установить четко определенные права собственности и применять их в отношении легко определяемых товаров и услуг и трансакционные издержки довольно незначительны, а число заинтересованных сторон достаточно большое, чтобы обеспечить регулярный товарооборот.
Устранение порочных субсидий	Реформирование или устранение таких стимулов может привести к смягчению давления на окружающую среду, повысить экономическую эффективность и способствовать снижению бюджетных расходов.	Порочные субсидии довольно часто очень трудно определить (недостаточная открытость) и изменить положение дел бывает трудно по политическим причинам из-за сильного противодействия получателей таких субсидий.	Применимо в тех случаях, когда можно четко определить выгоды бюджетного характера и можно обосновать такой подход с точки зрения экономической эффективности и/или достижения целей природоохранной деятельности, и, кроме того, существуют потенциальные компенсационные меры, способствующие обеспечению поддержки процесса устранения таких субсидий.

Инструменты	Преимущества	Недостатки	Применимость
Правила	Не трудно понимать. Юридически обязательные. Могут непосредственно регулировать какие-либо конкретные виды деятельности или процессы.	С экономической точки зрения могут быть неэффективны или стать дорогостоящим методом достижения природоохранных целей, что особенно актуально, если в них предусматривается применение определенных технологий. Требуется обеспечивать их строгое соблюдение. Не гибкие. Могут быть сложными и слишком детализированными.	Большой частью применимы в тех случаях, когда есть небольшое количество легко определяемых экологических последствий и требуется установить четкие пределы и/или когда количество участников этого процесса ограничено.
Экологические фонды	Прозрачные и обозримые. Положительные связи с общественностью.	Трудно добиться максимальной экономической эффективности. Могут быть негибкими, так как в какой-то мере такие фонды предназначаются для конкретных целей.	Применимы в тех случаях, когда правительствам трудно создать общие фонды, или фискальная инфраструктура слабая, а конкретные причины хорошо известны.
Государственное финансирование	Имеет популярность у получателей. Способствует осуществлению желательной деятельности, но не прекращению нежелательной деятельности.	Требует выделения финансовых средств. Может быть причиной экономической неэффективности. Может способствовать развитию деятельности с целью получения ренты.	Применимо в тех ситуациях, когда невозможно осуществлять желательную деятельность без поддержки, или создать такие различия в условиях, которые способствовали бы такой деятельности, если невозможно воспрепятствовать осуществлению нежелательных альтернатив.

38. Главное соображение, которое следует учитывать при разработке мер стимулирования, заключается в признании того факта, что принятие одной только меры часто будет недостаточным для учета всех сложных аспектов, связанных с принятием решений по сохранению биоразнообразия и его устойчивому использованию. Поэтому в ходе любого процесса принятия

/...

решений следует рассматривать также и другие меры, которые могли бы быть приняты в сочетании для достижения желаемой цели и с учетом при этом всех конкретных обстоятельств соответствующих стран.

39. К примеру, положительные стимулы могут влиять на принятие решений, благодаря признанию и вознаграждению за деятельность, которая осуществляется в целях сохранения биоразнообразия. Кроме того, они могут сделать менее привлекательным занятие деятельностью, которая может наносить социальный или экологический ущерб. Тем не менее, в некоторых случаях применение финансовых стимулов не в такой степени меняет структуру стимулирования, чтобы обеспечить оптимальное сотрудничество. К примеру, принятие только фискальных мер, возможно, будет недостаточным, чтобы остановить необратимые процессы, связанные с биоразнообразием, к примеру, исчезновением видов. Поэтому, возможно, потребуется принимать дополнительные меры регулирования или другие меры, к примеру, по устраниению порочных стимулов, что, возможно, нейтрализует воздействие положительных стимулов.

40. В ходе большинства из проведенных в рамках ОЭСР целевых исследований конкретных случаев, связанных с изучением стимулов устойчивого использования или сохранения биоразнообразия, рассматривались также те или иные элементы, связанные с регулированием или ограничением доступа, то есть антистимулы в той или иной форме. Учитывая тот факт, что многие выгоды биоразнообразия не могут быть присвоены частным образом и часто представляют собой важные общественные блага, то применение регламентирующих правил продолжает играть очень важную роль в работе по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. Они часто используются в качестве дополняющей другие стимулы меры по сохранению особо уязвимых экосистем или видов, которым угрожает опасность исчезновения.^{31/} Правила имеют тот недостаток, что довольно сложно контролировать их соблюдение, а в некоторых случаях общины, интересы которых они затрагивают, не участвуют в этом процессе и поэтому их применение может быть неэффективным и связано с большими расходами, особенно в тех случаях, когда в них предусматривается использование определенных технологий и, кроме того, в них могут игнорироваться окружающие экосистемы, если они направлены на регулирование какого-либо конкретного аспекта биоразнообразия. Более того, требуется обеспечивать их строгое соблюдение, а в этом нормативно-правовом процессе довольно часто происходят сбои.^{32/} Однако положительно то, что они юридически обязательны и могут быть непосредственно связаны с регулированием отдельных видов деятельности или процессов, к примеру, быть направлены на решение проблем, связанных с необратимыми процессами в биоразнообразии (к примеру, исчезновение видов). Лучше всего их применять в условиях, когда существует ограниченный круг легко определяемых причин воздействия и/или если количество участников этого процесса ограничено.

^{31/} К примеру, регулирование может осуществляться в форме создания охраняемых районов, ограничения доступа в ареалы, включая ограничения и правила, регулирующие их использование, к примеру, ограниченное использование некоторых районов, ограничение движения или ограничение по размерам и площади строящихся в этом районе домиков. В ходе проведенного в Уганде целевого исследования в отношении национального парка Бвинди начала осуществляться программа совместного использования доходов, в рамках которой была введена плата за вход и, наряду с этим, начали применяться положительные стимулы или совместное использование ресурсов. Несмотря на это, туризм может вести к разрушению биологических ресурсов и культурного разнообразия и поэтому необходимо применять меры регламентирования, к примеру, вводить ограничения по количеству посетителей.

^{32/} В ходе одного из проведенных ОЭСР целевых исследований был сделан вывод, что запреты на охоту должны применяться в сочетании с более новаторскими и эффективными нормативно-правовыми мерами и методами по обеспечению их соблюдения, такими, к примеру, как увеличение штрафов и ужесточение наказаний за браконьерство, ограничение доступа к пешеходным тропам в зимнее время, когда хорошо видны отпечатки следов медведей, а также путем найма на работу бывших браконьеров, которые имеют опыт и соответствующие умения, чтобы обеспечить соблюдение действующих правил и осуществление контроля за популяциями медведей, а также в сочетании с другими стимулами, к примеру, в виде установления прав на собственность, чтобы процесс сохранения стал более прибыльным для местных общин, которые более других способны успешно защитить их. (ОЭСР, 1999 год).

41. Косвенные стимулы применяются исходя из того предположения, что нормальный обладатель четко определенных прав на собственность будет с течением времени добиваться максимального повышения ценности своих ресурсов. Эта особенно важно в отношении тех ресурсов, которые имеют ценность на частном рынке. Косвенные стимулы широко используются в связи с рациональным регулированием коммерческого улова рыбы путем выдачи индивидуальных передаваемых квот, а также с регулированием частного владения лесными участками земли и продаваемых разрешений на рациональное использование имеющих коммерческую ценность видов. Однако, в ходе одного из проведенных ОЭСР целевых исследований конкретных случаев в отношении аспектов применения режима индивидуальных передаваемых квот (ИПК) в целях сохранения и устойчивого использования биоразнообразия морских районов, был сделан вывод, что распределение ИПК наиболее эффективно, если оно сопровождается применением других регламентирующих и нормативно-правовых мер в целях обеспечения их социальной и природоохранной совместимости, а также вывод о том, что при использовании ИПК довольно трудно обеспечить установление прав на собственность.^{33/} Результаты других исследований, связанных с изучением применения косвенных стимулов, свидетельствуют о том, что использование в виде некоторых видов деятельности, к примеру, изыскания в области биоразнообразия, экотуризм и лесные недревесные продукты, как правило, само по себе не стимулирует деятельности по сохранению биоразнообразия и лучше всего применять их в сочетании с прямыми положительными стимулами или выплатами.^{34/}

42. В заключение, можно сделать вывод о том, что устранение или реформирование поддержки деятельности, оказывающей давление на биоразнообразие, является одной из наиболее перспективных мер стимулирования сохранения и устойчивого использования биоразнообразия. На состояние биоразнообразия и лесных ресурсов оказывают также влияние субсидии, которые выделяются на конверсию земельных участков, так как это искусственно взвинчивает желание частного сектора вернуться к практике вырубки лесов и разрушения среды обитания. Баланс уязвимых экосистем нарушается и в результате проводимой политики поддержания цен на сельскохозяйственные культуры, вызывающие эрозию почвы, а также вследствие выделения субсидий на операции по расчистке земли и превращение ее в пастбища для скота. Субсидии на энергию и капитальные издержки наносят ущерб всем секторам, потому что они поощряют использование тяжелых и часто разрушительных машин в условиях уязвимой экосистемы. Пересмотр таких мер может облегчить давление на окружающую среду, повысить экономическую эффективность и снизить фискальные расходы. Однако, те лица, которые получают выгоды от применения порочных стимулов в результате экономической деятельности с целью получения ренты, вероятнее всего, будут выступать против устранения таких субсидий, но их недовольство можно снять путем применения, к примеру, положительных мер, стимулирующих желаемое поведение.

VI. РЕКОМЕНДАЦИИ О БУДУЩЕМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ МЕР СТИМУЛИРОВАНИЯ

^{33/}

ОЭСР, 1999 год. Дополнительно были сделаны следующие выводы:

- Применение ИПК наиболее эффективно в небольших рыболовных районах, где существуют социальная интеграция и где осуществляются образовательные программы и программы по переподготовке.
- Очень важно организовать сотрудничество и активное участие всех, кто занимается рыболовством.
- Могут возникнуть проблемы, связанные с соблюдением права справедливости при первоначальном распределении разрешений, при рассмотрение заявок новых претендентов, при распределении расходов, связанных с контролем и в связи со спекуляцией разрешениями, и, кроме того, есть вероятность того, что использование ИПК приведет к ликвидации мелких рыболовных хозяйств и снижению занятости населения и доходов рыбаков.

^{34/}

Ресурсы для будущего. «Цена биоразнообразия» Р. Давид Симсон.

/...

43. План действий по организации будущего сотрудничества в этой области может помочь правительствам в проведении консультации с привлечением широкого круга заинтересованных лиц, а также в определении и реализации ясных и ориентированных на получение результатов мер стимулирования, что позволяет устраниТЬ основные причины утери биоразнообразия. Основой такого плана действий могут стать четыре основных элемента, а именно: информация; участие заинтересованных сторон; оценка и создание потенциала. Предполагалось, что на семинаре по мерам стимулирования, который состоялся 10 - 12 октября 2001 года, будут подготовлены конкретные предложения в отношении подготовки плана действий на основе приведенной ниже концептуальной основы.

A. Информация

44. Стороны согласились, что для эффективной разработки и реализации мер стимулирования необходимо иметь обширные знания и собрать большой объем информации. Они обратились к Исполнительному секретарю с просьбой связаться с соответствующими организациями с целью сбора и распространения информации о мерах стимулирования и, кроме того, Стороны согласились сами подготовить информацию о стимулах как путем проведения целевых исследований конкретных случаев, так и в рамках обычного процесса представления докладов, и предложили ВОНТТК затем провести анализ этой информации и подготовить рекомендации для Конференции Сторон.

45. Организациям и правительствам следует продолжить свою работу по сбору и распространению информации о накопленном на местах или в регионах опыте, включая документы, в которых идет речь о положительных стимулах и их эффективности, а также о последствиях применения порочных стимулов. Особое внимание при этом должно уделяться следующим элементам:

- a) Проведение целевых исследований в целях оценки, разработки и реализации мер стимулирования с использованием экосистемного подхода, уделяя при этом особое внимание тем тематическим областям, которые находятся в центре внимания Конференции Сторон;
- b) определение угроз биоразнообразию и основных причин утери биоразнообразия;
- c) определение пробелов в национальном потенциале для изучения политики и проведения анализов;
- d) рассмотрение вопросов о препятствиях и трудностях, возникающих в процессе реализации мер стимулирования и определение путей их устранения;
- e) обмен информацией об извлеченных уроках в процессе сотрудничества с другими конвенциями, связанными с биоразнообразием, а также с правительственными органами, принимающими решения, или определяющим политику.

46. Основным элементом плана действий может стать проект, в котором будут определены потребности в информации и предложена стратегия по образованию и повышению осведомленности в целях содействия разработке и успешному применению косвенных стимулов. Такой план может быть осуществлен совместно с существующими инициативами по созданию рынков для продуктов и услуг, обеспечиваемых биоразнообразием, а также в сотрудничестве с другими соответствующими организациями.

B. Участие заинтересованных сторон, включая коренные и местные общины

47. Государствам следует разработать и применять основанные на совместных действиях и внутренне скоординированные подходы к определению политики в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, которые в полной мере гарантировали бы участие всех заинтересованных сторон, включая соответствующие правительственные органы, неправительственные организации, а также коренные и местные общины, в своевременном и содержательном диалоге по актуальным вопросам, а также способствовали бы применению согласованного подхода к реализации мер стимулирования сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

48. Особое внимание может быть уделено следующим элементам:

- а) непосредственное консультирование лиц, определяющих политику в области разработки и реализации мер стимулирования;
- б) мобилизация усилий основных групп заинтересованных сторон в процессе диалога о политике в области разработки и реализации мер стимулирования;
- с) создание сетей экспертов по стимулам сохранения биоразнообразия, которые могли бы предоставлять свои рекомендации и информацию в ответ на конкретные просьбы правительства, общественных организаций и частного сектора.

49. В качестве второго ключевого элемента такого плана действий может быть рассмотрен вопрос о разработке стратегии координации политики и участия заинтересованных сторон с целью содействовать применению подхода, предполагающего широкое участие в этом процессе заинтересованных сторон. Это может включать такие компоненты как образование, установление связей взаимодействия, а также компоненты, которые бы освещали бы успешные процессы с целью обеспечения активного участия общественности в этой деятельности. Сторонам будет предлагаться адаптировать успешные процессы или компоненты такой стратегии в зависимости от их собственных приоритетов и положения дел в стране. Такой скоординированный подход, предполагающий активное участие общественности в формировании политики в этой области, может также способствовать учету проблем биобезопасности в других секторах и областях политики.

C. Оценка

50. Несмотря на проблемы, которые возникают в связи с проведение нерыночной оценки, тем не менее, очень важно разработать методы создания рыночных индикаторов как социальной так и экономической ценности биоразнообразия. Конференция Сторон признала важность оценки в качестве одного из средств разработки наиболее подходящих стимулов.^{35/}

51. Дальнейшая работа по оценке может быть связана с большими расходами и, кроме того, к ней потребуется привлечь значительное число соответствующих специалистов, а конечные ее результаты, возможно, довольно трудно будет объяснить, а полученные ценности в денежном выражении, возможно, будут оспариваться. Тем не менее, все-таки следует продолжить разработку методик проведения оценок, так как они играют стратегическую роль в разработке

^{35/} В решении IV/10 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии указывается: «...экономическая оценка биоразнообразия и биологических ресурсов является важным инструментом для осуществления целенаправленных и унифицированных экономических мер стимулирования».

стимулов сохранения и устойчивого использования биоразнообразия. Дальнейшая совместная работа в этой области может продолжаться в следующем направлении:

- a) дальнейшее изучение методик проведения оценки состояния биоразнообразия и ресурсов биоразнообразия;
- b) разработка и уточнение нерыночных методик оценки;
- c) распространение информации о существующих методиках оценки.

52. Работа по вопросу о проведении оценок может осуществляться в сотрудничестве с соответствующими международными организациями в качестве третьего основного компонента плана действий.

D. Создание потенциала

53. Другим ключевым элементом эффективной разработки и организации мер стимулирования является наличие надлежащей юридической и политической концептуальной основы. Конференция Сторон рекомендовала правительствам разработать соответствующую юридическую и политическую концептуальную основу для разработки и реализации мер стимулирования.

54. В связи с этим могут быть рассмотрены следующие элементы:

- a) осуществление программ подготовки по основным научным и экономическим аспектам, связанным с сохранением и устойчивым использованием биоразнообразия;
- b) осуществление программ подготовки в области мер стимулирования;
- c) создание потенциала для проведения научных исследований и анализов в области мер стимулирования;
- d) разработка соответствующей юридической и политической концептуальной основы;
- e) проведение обзоров законодательных аспектов и предоставление рекомендаций в отношении мер стимулирования;
- f) определение, по мере необходимости, путей финансирования.

55. Чтобы содействовать этой работе, в плане действий в качестве четвертого элемента может быть предусмотрен процесс дальнейшей разработки «контрольного перечня» соображений, которые должны учитываться при разработке и реализации мер стимулирования. Это может включать работу по согласованию существующих руководящих принципов, и при этом должны учитываться те дополнительные уроки, которые извлечены в ходе целевых исследований конкретных случаев, а также результаты постоянно проводимой работы по теоретическим аспектам мер стимулирования. Такой подход, в виде составления «контрольного перечня», может быть предпринят в целях разработки в среднесрочной перспективе более всеобъемлющих и детализированных принципов практического применения мер стимулирования для использования Сторонами и правительствами. Разработка таких руководящих принципов должна осуществляться в сотрудничестве с соответствующими международными организациями, а также при участии других соответствующих экспертов и заинтересованных сторон.

56. В связи с разработкой таких руководящих принципов в рамках Конвенции о биологическом разнообразии могут быть предприняты шаги с целью способствовать созданию

потенциала на национальном уровне путем поощрения применения мер стимулирования и создания потенциала по принципу «изучение на практике». Дополнительные исследования в странах могут быть выполнены национальными экспертами при содействии Конвенции о биологическом разнообразии. В тех случаях, когда существуют пробелы на национальном уровне, их можно ликвидировать в сотрудничестве с международными организациями и неправительственными организациями, занимающимися стимулами, путей получения от них дополнительной информации и организации общеобразовательных семинаров и учебных практикумов.

Приложение

КОНКРЕТНЫЕ ВКЛАДЫ

Перечисленные ниже организации представили свои документы в ответ на разосланное в сентябре 2000 года Исполнительным секретарем письмо с просьбой предоставить информацию о деятельности в области стимулирования.

Африканский фонд ресурсов (АФР)

АФР представил копию отчета о следующем проведенном целевом исследовании: «Меры стимулирования сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Уроки, извлеченные в результате осуществления программы Зимбабве по управлению общинными районами для получения местных ресурсов (CAMPFIRE)», (ноябрь 2000 года).

CAMPFIRE представляет собой программу управления естественными ресурсами общинных земель, в рамках которой сельские общины вновь получают право на управление и получение выгод от их биологических (дикая флора и фауна) ресурсов. Эта программа разработана исходя из предпосылки, что биоразнообразие может непосредственно обеспечивать потребности людей, что является главной задачей в Африке. Деградация ресурсов (земля, почвы, вода, среда обитания, биоразнообразие) сделало в Зимбабве самой острой проблемой сохранение окружающей среды и содействие устойчивому использованию природных ресурсов. CAMPFIRE стала средством реализации на практике закона 1982 года, дающего право министру по окружающей среде назначать проживающих на общинных землях жителей в качестве «соответствующего органа власти» в отношении ресурсов их дикой природы. В рамках CAMPFIRE объединился ряд различных групп. Эта программа считается успешной вследствие смягчения остроты проблемы нищеты и некоторого развития благодаря полученным доходам, а с точки зрения видов и сохранения биоразнообразия, то благодаря тому, что часть доходов была инвестирована на применение практики сохранения биоразнообразия и, кроме того, сельским общинам была оказана помощь путем предоставления им гарантий на владение землей или права на собственность в отношении естественных ресурсов на их землях. Благодаря CAMPFIRE и предоставлению прав общинам на получение экономических выгод от использования естественных ресурсов, к примеру, в виде получения доходов от контролируемой охоты «сафари» или экотуризма, соотношение расходов и выгод было не только сбалансировано, но выгоды постоянно превышали расходы. Это стало дополнительным стимулом для местных общин больше времени и ресурсов выделять на регулирование «их» дикой природы. Кроме того, признание и учет культурных факторов коренных общин и их культурных особенностей также стало мощным стимулом для местных общин с одобрением воспринять CAMPFIRE, которую они теперь считают ориентированной на их интересы, а также гибкий и учитывающий традиционную практику. В период с 1975 года среда обитания диких животных и растений увеличилась в три раза и в настоящее время приблизительно на 30-ти процентах территории Зимбабве в той или иной форме осуществляется управление дикой природой.

Африканский банк развития

Африканский банк развития сообщил, что его политика и основные принципы, применяемые в области сельского хозяйства и лесоводства, направлены на то, чтобы его региональные страны-члены:

- a) Занимались определением взаимосвязей между биоразнообразием и развитием;
- b) обеспечивали соблюдение юридических, социальных и организационных требований к сохранению и управлению природными ресурсами;

/...

с) содействовали привлечению частного сектора, профсоюзов, сельских кооперативов, местных общин, коренного населения, молодежи, женщин и неправительственных организаций к участию в деятельности по освоению природных ресурсов и обеспечению доступа к информации и программам подготовки в национальном масштабе;

д) разрабатывали и обеспечивали устойчивое функционирование эффективной системы расширения площади лесов, а также содействовали образованию общественности и рациональному управлению лесами с учетом многих функций деревьев, лесов, лесных участков и их ценности;

е) создавали и поддерживали на уровне требований всеобъемлющую систему сохранения национальных парков и заповедников, в которых типичные представители флоры, фауны и природного ландшафта охранялись бы в качестве части природного наследия;

ф) содействовали надлежащему использованию национальных парков и заповедников в научных и образовательных целях, а также в качестве мест отдыха, и содействовали развитию устойчивого безопасного туризма.

Кроме того, в сообщении Банка отмечалось, что меры стимулирования, которые Банк предлагает своим региональным государствам-членам рассматривать в рамках его политики и руководящих принципов, включают следующие:

а) взимание с туристов специальных сборов за посещение охраняемых зон или природных заповедников;

б) обложение налогом природных заповедников, в которых поощряется туризм;

в) перечисление части налогов, получаемых за эксплуатацию биологических ресурсов, местной общине;

г) выплата компенсаций местному населению за то, чтобы оно не вторгалось в охраняемые районы;

д) содействие преференциальному доступу к древесине, которая поступает из устойчиво управляемых лесов на международные рынки, путем использования «экологического маркирования»;

е) содействие тому, чтобы частные компании привлекали местное население к участию в рациональном использовании и сохранении природных ресурсов.

Азиатский банк развития

Азиатский банк развития представил следующие документы: *Азиатская экологическая перспектива*, (второй проект для обсуждения, Азиатский банк развития, август 2000 года) и *Мобилизация более широкой поддержки биоразнообразия Азии. Какой вклад может внести гражданское общество в регулирование охраняемого района* (Азиатский банк развития, Всемирный союз охраны природы). Джейфри МакНили, август 1999 год.

Межамериканский банк развития (МБР)

МБР представил Конвенции о биологическом разнообразии экземпляр своего доклада за июнь 2000 года, *Финансирование деятельности по сохранению биоразнообразия*. В этом докладе отмечается, что большей частью угроза биоразнообразию заключается в том, что оно является общественным достоянием и поэтому довольно трудно заставить людей оплачивать товары и

/...

услуги, получение которых оно обеспечивает. Слишком часто выгоды, получаемые благодаря таким товарам и услугам, считаются внешними продуктами, для которых не существует рынка и которые не должны приниматься во внимание в рыночных расчетах. В докладе говорится о том, что финансирование и оплата деятельности по сохранению биоразнообразия остается пока не решенной проблемой. Суть этого вопроса заключается в недостаточном понимании важности, а в некоторых случаях, экономической ценности биоразнообразия, а также механизма по интернализации этих ценностей на рынке. В этом докладе очень подробно и масштабно описываются различные средства, которые могут быть использованы для финансирования деятельности по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия.

Международная организация по тропической древесине (МОТД)

МОТД сообщила, что свою работу в этой области она организует как единый процесс рационального использования, сохранения и устойчивого развития тропических лесов, а сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия является его неотъемлемой частью. Секретариату Конвенции о биологическом разнообразии были переданы следующие два доклада:

- a) предварительный доклад о проекте по вопросу о применении в странах производителей и потребителей стимулов, направленных на содействие устойчивому развитию тропических лесов (февраль 1991 год);
- b) экономическая связь между международной торговлей тропической древесиной и устойчивым рациональным использованием тропических лесов (1993 год).

МСОП. Всемирный союз охраны природы

МСОП представил экземпляр своего документа на CD-ROM, был подготовленный для совещания МСОП, проходившем в 2000 году в Аммане, Иордания, в котором содержится большой объем информации о прошлой и текущей деятельности по разработке и реализации мер стимулирования. Кроме того, МСОП представил документ под названием «На пути к программе работе по мерам стимулирования в рамках Конвенции о биологическом разнообразии: рабочий документ с описанием действий, которые могут быть предприняты Конвенцией о биологическом разнообразии и другими международными организациями в целях содействия работе по мерам стимулирования». Центр МСОП по праву окружающей среды представил документ под названием «Примеры различных видов стимулов и антистимулов», в котором подробно описывались примеры различных связанных с законами и/или установленные в законодательном порядке стимулов и антистимулов, применяемых в целях охраны окружающей среды, сохранения и устойчивого использования биоразнообразия.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Сохранение биологического разнообразия: экономические стимулы (1996 год). В этом докладе приводятся основные выводы, сделанные в результате осуществленного Группой экспертов ОЭСР по экономическим аспектам биоразнообразия двухгодичного проекта по экономическим мерам стимулирования деятельности по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия. В документе содержится информация о накопленном государствами-членами ОЭСР опыте в этой области, что способствует более глубокому пониманию роли экономических мер стимулирования деятельности по осуществлению Конвенции о биологическом разнообразии.

Руководство по мерам стимулирования в области биоразнообразия: Разработка и реализация (1999 год). Это руководство было подготовлено при содействии Рабочей группы ОЭСР

по экономическим аспектам биоразнообразия. Оно предназначено для оказания помощи лицам, определяющим политику, в разработке и реализации наиболее подходящих мер стимулирования эффективного рационального использования биоразнообразия. Руководство подготовлено на основе результатов предыдущей работы ОЭСР в этой области и, в частности, в нем обобщены результаты проведенных ОЭСР 22-х целевых исследований по мерам стимулирования.

Ресурсы для будущего

Организация «Ресурсы для будущего» представила Конвенции о биологическом разнообразии ряд докладов, включая следующие:

- a) *«Рентабельность выплат, связанных с сохранением»* (Пол Дж. Ферраро и Р. Дэвид Симпсон). В докладе говорится о том, что в некоторых случаях прямые выплаты на работу по сохранению могут быть более рентабельными, чем косвенные подходы к работе по сохранению;
- b) *«Цена биоразнообразия»* (Р. Дэвид Симпсон). В этом документе доказывается, что такие виды деятельности, как биоразведка, экотуризм и получение лесохозяйственных продуктов, но кроме древесины, как правило, не могут служить достаточно эффективными стимулами сохранения биоразнообразия и, в краткосрочной перспективе, отдельным лицам в развивающихся странах придется оплачивать их усилия по сохранению;
- c) *«Овладеть частью пространства. Руководство по стратегиям сохранения земли»* (Джеймс Бойд, Кэтрин Кабаллеро, Р. Дэвид Симпсон). В этой статье рассматривается политика в области землепользования и, в частности, вопрос о передаче участков земли для сохранения. В ней также идет речь о том, что дальнейшее экспериментирование в этой области с применением новаторских методов будет способствовать решению задачи по более эффективному сохранению биоразнообразия с меньшими расходами;
- d) *«Изыскания в области биоразнообразия»*. (Р. Дэвид Симпсон). В этом докладе доказывается, что изучение слишком большого количества видов означает, что изыскания в области биоразнообразия имеют лишь незначительную экономическую ценность, так как , чем больше количество видов, тем меньше их маржинальная ценность. Проведенные RRF исследования по вопросу об изысканиях в области биоразнообразия свидетельствует о том, что биоразнообразие имеет важное значение с различных точек зрения, а именно: коммерческой, экологической, эстетической, этической и даже духовной. Однако, когда стоит вопрос о коммерческих изысканиях природных ресурсов для новых продуктов, то ценность биоразнообразия не так высока, как предполагают некоторые специалисты по охране природы;
- e) *«Рыболовство на основе прав»*. В этом докладе отмечается, что командная система и контрольно- регламентирующие меры, как правило, не приносили успеха в ликвидации рыболовства, основанного на традициях свободного и открытого доступа к рыбным ресурсам. В докладе доказывается, что только если установится система рыболовства, основанная на правах, и рыбакам будет предоставлено исключительное право на использование и они будут непосредственно участвовать в решении вопросов о рациональном управление рыболовством, то только тогда они поймут преимущества рационального регулирования в целях долгосрочного обеспечения процветания и продуктивности их рыбных хозяйств;
- f) *«Воздействие экологического маркирования на общий баланс: графическая оценка»* (Стевен К. Своллоу и Роджер А. Седжо). В этом документе отмечается, что в целях содействия внедрению стандартов устойчивого рационального использования лесов, неоднократно предлагалось организовать программы выдачи сертификатов производителям, которые отвечали бы установленным критериям, что позволит улучшить положение дел с сохранением биоразнообразия или его устойчивостью. Одна из таких программ касается применения

/...

экологических маркировок, из которых потребитель узнает о том, получен ли окончательный древесный продукт из лесов, которые рационально управляются с соблюдением стандартов, способствующих устойчивости биоразнообразия и его защите. Учитывая практические препятствия и экономические проблемы, связанные с экологическим маркированием, в этом документе рассматривается вопрос о том, обязательно ли улучшиться качество экосистемы в региональном или глобальном масштабах после того, как экономические факторы урегулируют предложение и спрос, вызванные внедрением экологического маркирования;

g) *«Морские заповедники. Существует ли бесплатный обед?»* (Джемс Н. Санчирико, Джемс Е. Вилен). Концепция морских заповедников заключается в том, чтобы вывести из хозяйственного использования большие районы морской среды и оставить их только для ограниченного или контролируемого использования. Некоторые сторонники этого предложения считают, что морские заповедники станут уникальными природными лабораториями, которые будут использоваться в качестве эталонов и объектов исследований для более глубокого изучения этой относительно нетронутой природной системы. Другие сторонники морских заповедников считают, что они могут послужить политическим средством, с помощью которого можно будет расширить получение выгод от прибрежных экосистем. Возражают против создания морских заповедников большей частью рыбаки, которые в настоящее время эксплуатируют районы, которые предлагается вывести из хозяйственного использования.

Отдел экономики и торговли Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП-ОЭТ)

ЮНЕП-ОЭТ представил две публикации, подготовленные на основе результатов проводимой в течении последних нескольких лет исследователями ряда развивающихся стран и стран с переходной экономикой совместной работы. В ходе этой работы, начало которой было положено ЮНЕП, были предприняты попытки определить, как лучше организовать поддержку использования экономических инструментов и методов оценки в этих странах:

a) *Экономические инструменты и рациональное использование окружающей среды* (Абаза и Ритберген-МакКракен, ред. 2000 год), представляет собой компендиум результатов целевых исследований конкретных случаев и опыта применения экономических инструментов в развивающихся странах;

b) *Оценка ценностей окружающей среды* (Ритберген-МакКракен, ред. 2000 год). Кроме того, ЮНЕП-ОЭТ также предоставил эту публикацию, которая ранее специально заказывалась;

c) *Инструменты изменений. Стимулирование и финансирование устойчивого развития*, (Теодор Панайоту) (1998 год). Автор этой публикации доказывает, что экономические инструменты, разработанные с должным учетом особых обстоятельств развивающихся стран и стран с переходной экономикой, могут стать мощными стимулами изменений. Они могут стимулировать отход от неустойчивой деятельности, а также способствовать выделению финансовых средств на оплату более устойчивых форм поведения. В этой книге рассматриваются существующие экономические и другие подходящие инструменты, анализируется накопленный в развитых и развивающихся странах опыт и обсуждаются наиболее оптимальные пути разработки экономических инструментов, которые могли бы послужить стимулами изменений, способствующих движению вперед в направлении устойчивого развития.

Всемирный фонд природы (ВФП)

В публикации ВФП *От теории к практике. Меры стимулирования в развивающихся странах*, рассматриваются уроки, извлеченные из ряда проведенных целевых исследований конкретных случаев, включая следующие:

- a) стимулы сохранения и устойчивого использования биоразнообразия в лесах Кайа прибрежного района Кении;
- b) анализ экотуризма, экономических аспектов и развития: определение возможных экономических стимулов оптимизации выгод, получаемых от экотуризма. Целевое исследование района Таман Римба Кенонг (дендропарк Кенонг, Малайзия);
- c) меры стимулирования сохранения и устойчивого использования биоразнообразия для использования его общинами, проживающими в районе заповедника Бвинди Импенетребл (ВФП EARPO, 1998 год).

В этой публикации, кроме результатов целевых исследований, рассматривается также ряд уроков, извлеченных в ходе работы по стимулированию проживающего в этих странах населения, сохранять биоразнообразие и использовать его устойчиво. Все приведенные в публикации примеры имеют непосредственное отношение к работе по выполнению трех главных целей Конвенции о биологическом разнообразии, а именно, сохранение, устойчивое использование биоразнообразия и обеспечения доступа и совместного использования выгод, и, кроме того, в ней приводятся рекомендации относительно того, какую роль правительства и финансирующие учреждения могут играть в том, чтобы содействовать применению стимулов в качестве динамичного средства осуществления Конвенции.
