



CBD



КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/6/12/Add.3
14 February 2002

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О
БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Шестое совещание

Гаага, 7-19 апреля 2002 года

Пункт 17.6 предварительной повестки дня*

МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ

Сводный доклад о тематических исследованиях и передовом опыте в области применения мер стимулирования, а также информация о порочных стимулах, представленная Сторонами и соответствующими организациями

Записка Исполнительного секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 6 своей рекомендации VII/9 о мерах стимулирования Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям (ВОНТТК) поручил Исполнительному секретарю представить на шестом совещании Конференции Сторон имеющуюся информацию по проблеме порочных стимулов. В пункте 9 этой же рекомендации ВОНТТК предложил:

«Сторонам представить тематические исследования и информацию о передовом опыте в области применения мер стимулирования до начала шестого совещания Конференции Сторон. Эта важная информация о социальных, законодательных и экономических мерах стимулирования должна быть предоставлена в распоряжение Исполнительного секретаря до начала шестого совещания Конференции Сторон».

2. Настоящий документ содержит обзор информации и тематических исследований о мерах стимулирования, включая проблему порочных стимулов. Эти материалы поступили в Секретариат от Сторон и соответствующих организаций в ответ на запросы ВОНТТК. Информация о

* UNEP/CBD/COP/6/1 и Corr.1/Rev.1.

тематических исследованиях и передовом опыте содержится в разделе II, а информация по проблеме порочных стимулов обобщена в разделе III.

3. На своих третьем и четвертом совещаниях Конференция Сторон призвала все Стороны представить результаты тематических исследований по мерам стимулирования. В ответ на это обращение Стороны, правительства и организации представили Исполнительному секретарю результаты 44 тематических исследований до начала пятого совещания Конференции Сторон. Эти результаты были обобщены в виде информационного документа, подготовленного Исполнительным секретарем к пятому совещанию Конференции Сторон (UNEP/CBD/COP/5/INF/14). Кроме того, информация по проблеме порочных стимулов, а именно, по вопросам их выявления и устранения или смягчения их негативного воздействия на биологическое разнообразие, была обобщена в записке Исполнительного секретаря о дальнейшем изучении разработки и реализации мер стимулирования, которая была подготовлена к пятому совещанию Конференции Сторон (UNEP/CBD/COP/5/15).

4. Кроме того, в своем решении V/15 Конференция Сторон поручила Исполнительному секретарю установить сотрудничество с соответствующими организациями и в качестве первого этапа совместной работы, собрать и распространить дополнительную информацию о способах поддержки положительных стимулов и их осуществления, а также продолжить сбор информации о порочных стимулах и о путях и способах их устранения или смягчения их негативного воздействия на биологическое разнообразие с учетом опыта тематических исследований и накопленного опыта. Информация, представленная организациями в ответ на уведомление, разосланное Исполнительным секретарем в сентябре 2000 года, была обобщена в записке Исполнительного секретаря о предложениях, касающихся разработки и реализации мер стимулирования, которая была подготовлена к седьмому совещанию ВОНТТК (UNEP/CBD/SBSTTA/7/11).

II. СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ПОЛУЧЕННАЯ ОТ СТОРОН И ОРГАНИЗАЦИЙ: ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ

A. Информация, полученная от Сторон

1. Материалы, представленные Канадой

5. Канада представила документ, озаглавленный «Меры стимулирования: примеры тематических исследований, руководящих указаний и передового опыта», в котором обобщаются планы и достижения Канады в отношении использования мер стимулирования. В документе сообщается, что в Канаде правительственными и неправительственными организациями самых различных уровней разработаны программы стимулирования для охраны мест обитания в сельскохозяйственной среде, в которых предусмотрены меры стимулирования и техническая помощь в поддержку таких методов ведения сельского хозяйства, которые положительно отражаются на дикой природе и отвечают интересам землевладельцев. В качестве примеров приводятся программы CARE* по охране земельных угодий и прерий провинции Онтарио, программа экологического сельскохозяйственного планирования провинции Онтарио и программа землепользования провинции Онтарио. Меры стимулирования по преобразованию маргинальных

* CARE означает «Охрана сельского хозяйства, природных ресурсов и окружающей среды».

обрабатываемых земель в постоянные кормовые угодья или лесной покров описаны в рамках программы создания «постоянного растительного покрова» в Британской Колумбии.^{1/}

6. Провинции и территории предлагают широкий круг программ стимулирования охраны земель, которые могут быть квалифицированы как важные места обитания диких видов. В качестве примеров приводятся Программа по охране дикой природы провинции Альберта, Программа по охране важнейших мест обитания диких видов в провинции Манитоба^{2/}, Фонд развития дикой природы и рыбных запасов провинции Саскачеван, Фонд охраны мест обитания провинции Новая Шотландия^{3/} и Закон провинции Квебек об охране заповедников на частных землях, способствующий участию землевладельцев в охране биоразнообразия.

7. В провинции Онтарио в рамках нескольких программ предусмотрены налоговые стимулы (налоговые скидки или освобождение от налогов) для соответствующих участников, осуществляющих рациональное землепользование. Например, Программа налогового стимулирования рационального землепользования провинции Онтарио (CLTIP)^{4/} предусматривает стопроцентное освобождение от налогов соответствующей части земельных угодий. Среди других программ можно назвать Программу налогового стимулирования рационального лесопользования провинции Онтарио (MFTIP)^{5/} и Программу налогообложения сельскохозяйственных угодий провинции Онтарио. В рамках Программы экологической налогово-бюджетной реформы Национального круглого стола по проблемам экологии и экономики (NRTEE) изучаются различные варианты переориентации государственных программ налогообложения и ассигнований в поддержку устойчивого развития с учетом таких проблем, как утрата биоразнообразия и охрана экологических ландшафтов. В 1999 году в число рекомендаций Комитета NRTEE по экологизации бюджета, которые были представлены министру финансов, была включена рекомендация о защите и охране природных пространств путем сокращения на 50 процентов налога на прирост капитала применительно к экологическим объектам дарения и о создании фонда по управлению охраной мест обитания^{6/}.

8. Многие канадские природоохранные организации заключили соглашения по охране природы с частными землевладельцами. В соответствии с этими соглашениями, часть прав собственности переходит с согласия землевладельца к природоохранной организации, что дает ей право ограничивать освоение этих земель в соответствии с условиями соглашения. Если в результате действия соглашения снижается стоимость охраняемых земель, землевладелец, как лицо, осуществляющее благотворительную деятельность, вправе получить налоговую скидку в размере такого снижения стоимости.

9. Дарение частными землевладельцами экологически уязвимых земель становится важным инструментом охраны уязвимых экосистем и биоразнообразия. При этом на две трети сокращается налог на прирост капитала применительно к экологическим объектам дарения. К настоящему

^{1/} Дополнительная информация находится на сайте: www.ducks.ca/habitat/pcare.html и www.agr.ca/policy/environment/eb/public_html/pdfs/biodiversity/bioinit_cap.pdf

^{2/} См. www.gov.mb.ca/natres/wildlife/managing/cwhp.html.

^{3/} См. www.gov.ns.ca/natr/wildlife/habfund/.

^{4/} См. www.mnr.gov.on.ca/mnr/cltip/.

^{5/} См. www.mnr.gov.on.ca/MNR/forests/mftip/home.htm.

^{6/} Дополнительная информация находится на сайте: www.nrtee-trnee.gc.ca.

времени было совершено более 300 актов дарения на общую сумму более 35 миллионов долларов^{7/}.

10. Одоблив Канадский кодекс поведения для развития ответственного рыболовства, представители рыболовной отрасли приняли на себя добровольное обязательство принимать соответствующие меры для ответственного отлова и управления рыбными запасами в целях обеспечения устойчивого использования пресноводных и морских ресурсов Канады и достижения экологической устойчивости рыбных запасов Канады. К настоящему времени Кодекс был ратифицирован канадскими рыболовными флотилиями и организациями, на которые приходится более 80 процентов промышленного рыболовства.

11. В рамках Программы управления местами обитания федеральное правительство планирует активизировать уже проводимые мероприятия и стимулировать новые природоохранные инициативы, способствующие внедрению методов земле- и природопользования, обеспечивающих сохранение мест обитания, имеющих важное значение для выживания и восстановления видов, определенных как находящиеся под угрозой исчезновения. Весной 2000 года федеральное правительство объявило о новом финансировании в размере 45 миллионов долларов в течение 5 лет Программы управления местами обитания^{8/}.

2. Материалы, представленные Европейским сообществом

12. Страны Европейского сообщества представили стратегию по охране биоразнообразия и тематические планы действий Европейского сообщества (по природным ресурсам, сельскому хозяйству, рыбному хозяйству и экономическому сотрудничеству)^{9/}. В планах действий анализируются инструменты, действующие в Европейском сообществе, их негативное и позитивное воздействие на биоразнообразие, уже осуществленные реформы, а также реформы или мероприятия, которые требуют дальнейшего развития или реализации для целей более полной интеграции вопросов биоразнообразия при разработке секторных стратегий в Европейском сообществе. Например, план действий по охране природных ресурсов охватывает широкий круг направлений и мер нормативного регулирования или стимулирования, распределенных в соответствии с четырьмя главными целями, и включает анализ действующих инструментов и изучение дальнейших необходимых преобразований или действий, в большей степени способствующих достижению положительных результатов. Помимо многих других социальных, экономических и законодательных мер и механизмов юридической ответственности, план действий предусматривает решение вопросов экологической маркировки и экологического аудита, о потенциальной стимулирующей роли которых не следует забывать.

13. В плане действий в области сельского хозяйства обсуждаются основные положения Общей сельскохозяйственной политики, которые могут быть использованы в поддержку биоразнообразия. В плане определены угрозы биоразнообразию, приводится обоснование необходимости агроэкологических мероприятий, а также указываются конечные результаты и сроки осуществления мер, необходимых для достижения приоритетных целей плана действий. Два других документа (планы действий в области рыбного хозяйства и экономического сотрудничества) содержат аналогичный анализ и предложения по реформированию или доработке

^{7/} Дополнительная информация находится на сайте: www.cws-scf.ec.gc.ca/ecogifts/.

^{8/} Дополнительная информация о программе находится на сайте: http://www.speciesatrisk.gc.ca/sar/media/back2_e.htm.

^{9/} Информация об этих планах действий находится на сайте: http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/BAP.html.

существующих инструментов с целью усиления стимулов к охране или восстановлению биоразнообразия.

3. Материалы, представленные Сент-Люсией

14. Сент-Люсия представила четыре документа:

а) *«Меры стимулирования»*. В качестве введения в этом документе перечислены некоторые примеры мероприятий по устранению порочных стимулов, после чего следует описание тематического исследования, посвященного совместному использованию выгод на территории мангровых лесов Манкоте (см. ниже, пп. 15-16);

б) *«Меры стимулирования на охраняемых территориях, применяемые Национальным трестом Сент-Люсии»*. В этом документе содержится информация о положительных стимулах, применяемых для управления охраняемым ландшафтом Праслин (см. ниже, п. 17);

с) *«Приспособление к новому образу жизни – управляемые морские районы и рыболовство»* (автор Доун Д. Пьер). Этот документ посвящен тематическому исследованию по проблемам управляемого морского района Суфриер (см. ниже, пп. 18-19);

д) *«Национальный отчет Сент-Люсии»*. Этот документ является базовым сопровождением к документу *«Меры стимулирования на охраняемых территориях, применяемые Национальным трестом Сент-Люсии»*, который указан выше в подпункте б). Национальный отчет, который был изначально представлен на первом общекарибском дискуссионном совещании СИТЕС по вопросам охраны биосферы, состоявшемся 15-17 мая 2001 года в Мехико, содержит краткое описание Национального плана Сент-Люсии по управлению и восстановлению популяций морских черепах.

Тематическое исследование «Система совместного использования выгод на территории мангровых лесов Манкоте»

15. Мангровые леса Манкоте использовались для производства древесного угля начиная с 1960 года. В 1986 году, когда район Манкоте был объявлен охраняемой территорией как самый крупный непрерывный массив мангровых лесов, была предложена инициатива по спасению мангровых лесов и поддержанию доходов производителей древесного угля. Был принят план по управлению мангровыми лесами, в котором предпринята попытка учесть существующие направления использования мангровых лесов и поведение пользователей, а также в полной мере привлечь их к процессу принятия решений. В результате активного диалога неофициальным кооперативом производителей древесного угля и соответствующими государственными организациями был принят перечень правил по устойчивому использованию мангровых лесов. Присутствие кооператива позволило органам власти обеспечить рентабельную эксплуатацию района, причем не столько за счет прямого участия пользователей, сколько путем привлечения их к управлению. Участие группы пользователей в этом проекте непосредственным образом связано с индивидуальными выгодами каждого участника, включая повышенное и более надежное производство древесины для древесного угля.

16. Благодаря этим совместным усилиям к 1980-м годам была преодолена общая тенденция деградации лесного покрова. Среди факторов, способствовавших этому, указывают переход от практики открытого доступа к режиму общинной собственности. В плане управления, действительно, отражено признание прав пользователей, для которых ресурсы мангровых лесов являются источником существования, причем даже тех из них, которые не имеют юридических

прав на эксплуатируемые ресурсы. Главным уроком этого тематического исследования является то, что проекты, сочетающие охрану и развитие, могут быть эффективными, если они позволяют исключить условия открытого доступа и определить права собственности.

Тематическое исследование «Охраняемый ландшафт Праслин»

17. Были заключены партнерские соглашения между одним частным землевладельцем и группой развития местной общины в одной из деревень, расположенной вблизи охраняемого ландшафта Праслин. Доходы от посетителей распределяются между группой развития общины и землевладельцем по согласованной формуле. Кроме того, финансовые средства проекта использовались для развития потенциала и возможностей общинных групп по устойчивому управлению ресурсами, чтобы тем самым развивать добрососедские отношения между охраняемой территорией и местным населением. Национальный трест также отдает предпочтение найму местного населения как на стадии разработки проекта (лесотехнические работы по прокладке троп и т.п.), так и на стадии эксплуатации (туристические гиды, обслуживающий персонал, администрация, лодочники и т.д.). Позитивное стимулирование также осуществляется в рамках программ экологического просвещения и периодических собраний членов общин.

Тематическое исследование «Управляемый морской район Суфриер»

18. Когда в 1995 году был официально образован Управляемый морской район Суфриер (SMMA), местные рыбаки лишились многих основных зон рифового рыболовства. Лишь спустя несколько лет они смогут получить ощутимую выгоду от создания новых, активно охраняемых заповедных зон, благодаря ожидаемому «внешнему эффекту». Для смягчения трудностей, испытываемых рыбаками Суфриера в промежуточный период, и ограничения чрезмерной эксплуатации прибрежных рыбных ресурсов, было предложено несколько инициатив. В их числе программы временных пособий и ограниченных прав рыбной ловли в особо тяжелые периоды. После того как было установлено, что жаберные сети причиняют серьезный ущерб коралловым рифам на территории SMMA, была разработана программа выкупа у рыбаков жаберных сетей. Кроме того, были организованы учебные центры и инвестиционный фонд для содействия рыбакам в овладении другими навыками, кроме прибрежного рыболовства. Более широкое использование SMMA яхтсменами и любителями подводного плавания стало приносить доход как самой SMMA (за счет продажи лицензий), так и общине Суфриер в целом (за счет развития туризма). Поступления от сборов с пользователей привело практически к полной самоокупаемости данного управляемого морского района.

19. В случае SMMA уже отмечено увеличение рыбных запасов в зонах, закрытых для рыболовства, однако, этого еще не наблюдается в популяциях рыбы в зонах, где осуществляется рыболовство. Таким образом, к настоящему времени результаты программы пока еще незначительны и во многом зависят от соблюдения полного запрета на рыбную ловлю в заповедных зонах. В рамках Национального плана Сент-Люсии по управлению и восстановлению популяций морских черепах предусмотрено дальнейшее развитие управляемых морских районов с целью предотвращения деградации ресурсов и конфликтов между пользователями, что может быть достигнуто при помощи соглашений о совместном управлении и консультаций между заинтересованными сторонами.

В. Информация, полученная от организаций

1. МСОП–Международный союз охраны природы

20. МСОП представил перечень документов, касающихся использования мер стимулирования для охраны биоразнообразия, в том числе информацию о порочных стимулах, а также подборку, включающую 31 тематическое исследование, посвященное стимулам, сдерживающим факторам и порочным стимулам.

21. Подборка из тематических исследований, посвященных стимулам, сдерживающим факторам и порочным стимулам, приведена в приложении к настоящему документу.

2. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

22. Со стороны ОЭСР Исполнительный секретарь получил «Пособие по оценке биоразнообразия: руководство для разработчиков политики», посвященное характеристике показателей биологического разнообразия и методологическим подходам, которые могут быть приняты для оценки этих показателей при формировании политики. Оценка показателей отмечена как средство стимулирования в издании ОЭСР «Пособие по мерам стимулирования для разработки и осуществления мер по охране биоразнообразия». (OECD 1999). В новом пособии приведены самые различные тематические исследования для иллюстрации процесса оценки в странах ОЭСР:

a) Австралия: Оценка экологических потоков для восстановления водно-болотных угодий: применение метода моделирования вариантов в долине Макквери-Вэлли;

b) Австрия: Биоразнообразие, ландшафты и экосистемные услуги сельского и лесного хозяйства в альпийском регионе Австрии – подход к экономической оценке;

c) Канада: Использование методов оценки экологического ущерба и оценки стоимости ресурсов в атлантической части Канады;

d) Чехия: Прикладная оценка биоразнообразия;

e) Венгрия: Потеря ценности водно-болотных угодий Сигеткоз в результате строительства системы плотин Габчиково-Нагимарош: практика передачи выгод в Венгрии;

f) Норвегия: Норвежский генеральный план управления водными ресурсами – национальный координированный план управления неосвоенными гидроэлектрическими ресурсами: прикладная оценка биоразнообразия;

g) Швейцария: Прямые выплаты швейцарским фермерам за сохранение биоразнообразия. Экономическая интерпретация прямого демократического процесса принятия решений;

h) Великобритания: Оценка деятельности Комиссии лесного хозяйства по управлению биоразнообразием лесов Великобритании;

i) Великобритания: управление интегрированными землевладениями – оценка выгод, связанных с охраной и восстановлением земельных ресурсов.

III. ОБОБЩЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ, ПОЛУЧЕННОЙ ОТ СТОРОН И ОРГАНИЗАЦИЙ: ПОРОЧНЫЕ СТИМУЛЫ

A. Информация, полученная от Сторон

1. Материалы, представленные Канадой

23. В рамках Национальной стратегии лесного хозяйства Канады на 1998-2003 годы была выявлена неотложная необходимость устранения сдерживающих факторов и создания стимулов для устойчивого управления лесными массивами. Программа действий предусматривает, среди прочего, использование стимулов для привлечения инвестиций в управление лесными массивами, включая надлежащее налогообложение и программы управления лесными массивами. Кроме того, внесение соответствующих изменений в Федеральный закон о подоходном налоге, а также изменение порядка налогообложения на уровне провинций и муниципальных образований будет конструктивным образом способствовать инвестированию в устойчивое развитие лесных массивов и получению адекватной отдачи от этой деятельности^{10/}.

24. В материалах, представленных Канадой, содержится также информация о документе «Применение Закона Канады о подоходном налоге для развития биоразнообразия и охраны уязвимых земель: канадское тематическое исследование о национальных мерах налогового стимулирования для охраны биоразнообразия (тематическое исследование, проведенное по заказу группы экспертов ОЭСР по экономическим аспектам биоразнообразия). Это исследование описано под номером 26 в информационном документе, подготовленном к пятому совещанию Конференции Сторон (UNEP/CBD/COP/5/INF/14).

2. Материалы, представленные Сент-Люсией

25. Было установлено, что ряд положений Постановления об охране лесных, почвенных и водных ресурсов Сент-Люсии (применение допустимых пределов окружности ствола и отчислений с цен на древесину) способствуют утрате биоразнообразия лесов и отрицательно влияют на различные лесные экосистемы и водосборные бассейны. Последующие реформы, проведенные в 1987 году, привели к резкому сокращению закупок местной древесины и тем самым способствовали более рациональному управлению биологическими ресурсами леса.

B. Информация, полученная от организаций

1. МСОП

26. На семинаре, организованном МСОП 22-26 апреля 1996 года в г. Гланд (Швейцария) и посвященном «использованию экономических методов борьбы с утратой биоразнообразия», было представлено несколько тематических исследований и информационных докладов по проблеме ненадлежащего субсидирования и утраты биоразнообразия, в том числе:

- a) Норман Майерс (1996): «Ненадлежащее субсидирование»^{11/};
- b) Джордж Ойер и Хуан Карлос Белаустегигойтия (1996): Структурное регулирование, рыночные и стратегические недостатки: пример кукурузы»^{12/};

^{10/} Дополнительная информация находится на сайте: http://nrcan.gc.ca/cfs/nfs/strateg/control_e.html.

^{11/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-18.pdf>.

с) Тимоти Свансон (1996): «Основные причины снижения биоразнообразия: экономический анализ»¹³.

27. Доклад «Ненадлежащее субсидирование» посвящен рассмотрению того, какие виды субсидирования противоречат общим и долгосрочным интересам общества, на примере детального изучения субсидий в области морского рыболовства. Автор утверждает, что все основные запасы морской рыбы эксплуатируются сверх нормы, и что, несмотря на увеличение мирового улова рыбы с 1950 года в пять раз, с 1989 года он продолжает снижаться. Субсидирование, направленное на сохранение занятости рыбаков, еще более усугубляет ситуацию, поскольку это позволяет рыболовной промышленности продолжать чрезмерную эксплуатацию рыбных ресурсов, несмотря на снижение годового улова. В результате этого рыболовная промышленность в настоящее время обладает избыточной производственной базой. Предлагается несколько стратегий реагирования, например, использование субсидий для переподготовки рыбаков, потерявших работу вследствие сокращения улова (как в результате истощения рыбных запасов, так и в результате изменения отраслевой политики), и предоставление отдельным рыбакам ограниченного числа лицензий на рыбную ловлю.

28. Доклад «Структурное регулирование, рыночные и стратегические недостатки: пример кукурузы», посвящен анализу влияния методов структурного регулирования в сельском хозяйстве на биоразнообразие зерновых культур в Мексике на примере кукурузы. С целью увеличения продуктивности правительство Мексики стало внедрять в сельское хозяйство высокоурожайные сорта кукурузы (ВУК). В контексте воздействия на биоразнообразие это привело к вытеснению традиционных сортов кукурузы и к последующей утрате видового разнообразия кукурузы. Главной проблемой является заключается в том, что выгоды, связанные с видовым разнообразием кукурузы, не интернализованы в рыночной системе и поэтому игнорируются при разработке национальной политики. В будущем формирование политики должно осуществляться в большей степени на местном уровне, на основании консультаций с местными крестьянами. Структурные преобразования в сельском хозяйстве слишком часто не учитывают последствий на микроэкономическом уровне. Одним из этих последствий может стать утрата биоразнообразия, как это случилось в Мексике.

29. В докладе «Основные причины снижения биоразнообразия: экономический анализ» утверждается, что утрата биоразнообразия определяется экономическими факторами, из чего следует заключить, что при оценке причин утраты биоразнообразия необходимо понимать и оценивать эти экономические факторы. Для возмещения ущерба, нанесенного биоразнообразию, необходимо пересмотреть экономические стимулы, побуждающие человеческое общество систематически преобразовывать живой мир так, как это делается сейчас.

30. Сайт экономического отдела МСОП <http://biodiversityeconomics.org/> содержит ряд дополнительных документов, включая следующие:

а) Рональд Стинблик (1998): *«Реформа системы субсидирования: увеличение вклада в охрану окружающей среды за счет сокращения расходов на мероприятия, причиняющие вред»*¹⁴.

б) Рональд Стинблик, Гордон Манро (1999): *«Международная работа по проблеме субсидирования рыболовства – последняя информация»*¹⁵;

^{12/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-15.pdf>.

^{13/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/960401-08.pdf>.

^{14/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-02.pdf>

с) Андреа Багри, Джилл Блокхус и Франк Ворхайз (2000): *«Ненадлежащее субсидирование и утрата биоразнообразия»*^{16/};

31. В докладе *«Реформа системы субсидирования: увеличение вклада в охрану окружающей среды за счет сокращения расходов на мероприятия, причиняющие вред»* подчеркивается значение внесения дальнейших изменений в государственную политику и программы, предусматривающие «порочное», с точки зрения биоразнообразия, субсидирование, и содействия природоохранному сообществу в дальнейшем развитии потенциала для компетентной оценки данной проблемы. В докладе рассматриваются примеры неэффективности, являющейся результатом субсидирования, а также последствия этого для состояния окружающей среды в целом и биоразнообразия в частности. Затем анализируются действующие многосторонние механизмы, которые используются для контроля за субсидиями в секторах, основанные на переработке ресурсов, с целью выявления областей, требующих дальнейшего укрепления. Большинство используемых в настоящее время механизмов отражает попытки решения торговых и бюджетных проблем субсидирования. Применение этих мер контроля может в целом привести к ограничению или даже устранению многих политически мотивированных стимулов к интенсивным методам сельского хозяйства, чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов и использованию «грязных» видов топлива. Однако правительства интерпретируют такие меры контроля в значительной степени по своему усмотрению. Большие различия в охвате субсидий в разных странах могут иметь важные последствия для конкретных экосистем. Как заключает автор доклада, Именно выявление подобных взаимосвязей, отмечается в докладе, позволит гражданскому обществу, и в частности, природоохранным неправительственным организациям, внести наиболее ощутимый вклад в процесс реформирования системы субсидий.

32. В докладе *«Международная работа по проблеме субсидирования рыболовства – последняя информация»* дается обзор последних международных мероприятий в области субсидирования рыболовной промышленности. При этом особое внимание уделяется текущей деятельности в рамках ОЭСР, Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), Комиссии по устойчивому развитию, Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и Всемирной торговой организации (ВТО).

33. В докладе *«Ненадлежащее субсидирование и утрата биоразнообразия»* исследуется влияние государственных субсидий на состояние биоразнообразия. Автор предлагает использовать «экосистемный подход» для оценки негативного воздействия субсидий и предлагает предварительный обзор соответствующей литературы и вопросов, связанных с применением экосистемного подхода. В докладе также предлагается программа работы по проблеме ненадлежащего субсидирования и утраты биоразнообразия, которая может быть осуществлена в рамках МСОП.

34. Дополнительную информацию по проблеме порочных стимулов можно найти на сайте МСОП, посвященном экономическим аспектам биоразнообразия^{17/}. Кроме того, этот сайт содержит ссылку на проект ОЭСР «Переход к ответственному рыболовству»^{18/}. На сайте также можно ознакомиться и бесплатно скачать некоторые документы, содержащие сопроводительный

^{15/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-04.pdf>

^{16/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-35-01.pdf>.

^{17/} <http://biodiversityeconomics.org/incentives/topics-35-00.pdf>.

^{18/} <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-159-4-no-10-6610-0,FF.html>.

материал по тематическим исследованиям, проведенным в Австралии, Канаде, Германии, Исландии, Японии и Новой Зеландии.

35. Региональное управление МСОП по странам Восточной Азии подготовило следующие тематические исследования по предоставлению экономических стимулов местным общинам для охраны биоразнообразия:

а) «*Экономические аспекты привлечения общин к устойчивому лесопользованию в восточной и южной Африке*» (2001)^{19/};

б) Люси Эмертон (1999): «*Природа выгод и выгоды природы: почему охрана дикой природы не приносит экономических выгод африканским общинам*»^{20/};

36. В докладе «*Экономические аспекты привлечения общин к устойчивому лесопользованию в восточной и южной Африке*» анализируется масштаб экономических стимулов, предоставленных местным общинам с целью побудить их к участию в организации устойчивого лесопользования в восточной и южной Африке. Из доклада следует, что система устойчивого лесопользования должна принести местному населению ощутимые экономические выгоды, уровень и вид которых позволит компенсировать альтернативные издержки, сопряженные с этим подходом. На уровне управления экономикой и сектором лесного хозяйства, как правило, отсутствует понимание высокого экономической ценности лесных ресурсов для местных общин или потенциально высоких экономических издержек на местном уровне, связанных с устойчивым лесопользованием. Поскольку во всех изученных странах лесному сектору приписывается столь малая экономическая ценность, ему не придается приоритетного значения ни в экономической политике, ни в стратегиях развития. Во многих случаях экономическая политика в восточной и южной Африке фактически создавала для местных общин сдерживающие стимулы, не способствующие устойчивому лесопользованию. Однако в настоящее время в национальных стратегиях развития лесного хозяйства наблюдается отход от принципов строгой охраны и промышленного производства в пользу эксплуатации лесных ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития и с учетом экономических интересов местных общин. В этой связи в исследовании подчеркивается актуальная необходимость предоставления местным общинам экономических стимулов, способствующих их участию в организации устойчивого лесопользования. При этом необходимо выявить и устранить экономические сдерживающие факторы и порочные стимулы, содержащиеся в макроэкономической и отраслевой политике и препятствующие участию местных общин в организации устойчивого лесопользования.

37. Как следует из доклада «*Природа выгод и выгоды природы*», подходы к охране дикой природы, ориентированные на местные общины, обычно исходят из того предположения, что если местное население будет участвовать в охране дикой природы, получая от этого экономическую выгоду, создается беспроигрышная ситуация, а именно, сохраняется дикая природа и одновременно повышается благосостояние местного населения. В большинстве мероприятий по охране дикой природы, осуществленных за последние десять лет в странах восточной и южной Африки, был использован общий подход, который заключался в предоставлении местному населению выгод путем возвращения части доходов, полученных государством от использования дикой природы, в рамках неформальных соглашений о совместном использовании выгод и в виде мероприятий по развитию местных общин, главным образом, путем создания социальной инфраструктуры, в том числе школ, систем водоснабжения и медицинских учреждений. В докладе

^{19/} См. <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-337-00.pdf>.

^{20/} См. <http://www.biodiversityeconomics.org/pdf/topics-334-00.PDF>.

утверждается, что подобные модели совместного использования выгод основаны на недостаточном понимании экономики охраны природы на местном уровне и самой природы выгод, связанных с использованием дикой природы. Предоставление местным общинам экономических стимулов к охране дикой природы и повышение их экономического благосостояния в результате сохранения дикой природы не ограничивается возвращением части доходов от использования дикой природы в виде общих мероприятий развития или создания социальной инфраструктуры. Наличие стимулов и выгод также зависит от экономических издержек, сопряженных с охраной дикой природы; от того, в какой форме поступают выгоды от использования дикой природы; от затрат и выгод, сопряженных с другими видами экономической деятельности, которые могут конкурировать с эксплуатацией дикой природы; а также от ряда внешних факторов, ограничивающих возможности местных общин превращать выгоды, связанные с использованием дикой природы, в реальный источник существования. Автор доклада приходит к выводу, что при разработке подходов к охране дикой природы на уровне местных общин необходимо учитывать дополнительные экономические аспекты.

38. Недавно в рамках Региональной азиатской программы по экологическим аспектам экономики МСОП были подготовлены две публикации, посвященные экономическим стимулам и планированию охраны биоразнообразия (обе публикации будут представлены на шестом совещании Конференции Сторон):

а) *«Аннотированная библиография по экономическим аспектам биоразнообразия: методы, опыт и практические знания»* (2001);

б) *«Использование экономических методов в национальных стратегиях биоразнообразия и планах действий: обзор опыта, приобретенных навыков и дальнейшего развития»* (2002).

39. Эти исследования были проведены в рамках Программы поддержки планирования биоразнообразия (BPSP), проекта, финансируемого ГЭФ и осуществляемого совместно ЮНДП и ЮНЕП. В рамках тематического исследования было проведено изучение вопросов применения экономических мер в национальных стратегиях биоразнообразия и планах действий в пяти странах в сравнении с имеющимся региональным опытом: Зимбабве (южная Африка), Уганда (восточная Африка), Вьетнам (Юго-Восточная Азия), Пакистан (Южная Азия) и Эквадор (Андский регион).

40. Обобщенный материал по результатам тематических исследований, представленный МСОП и содержащийся в приложении, включает несколько примеров порочных стимулов и способов их устранения:

- а) Закон о лесном хозяйстве Сейшельских Островов;
- б) Охрана мангровых лесов в Танзании;
- с) Землепользование в Тринидад и Тобаго;
- д) Землепользование в Мьянма;
- е) Положения о расчистке земли в Австралии;
- ф) Регулирование водных проектов в США;
- г) Развитие местного предпринимательства в Танзании;

- h) Обеспечение соблюдения законов о природных ресурсах во Вьетнаме;
- i) Политика штрафных санкций в США.

2. Организация «Гринпис интернэшнл»

41. Организация «Гринпис интернэшнл» представила два исследования (выполненных по поручению «Гринпис») по проблеме порочных стимулов:

а) *«Вклад в глобальное потепление: федеральные субсидии нефтяной промышленности в США»* (Дуглас Коплов и Аарон Мартин, издательство “Industrial Economics, Inc.”, 1998)^{21/};

б) *«Энергетические субсидии в Европе. Каким образом правительства используют средства налогоплательщиков для дальнейшего провоцирования изменения климата и ядерной опасности»*. (Элизабет Рюйгрок, Франс Остерхьюс, Институт экологических исследований, Vrije Universiteit, Амстердам 1997).

42. «Гринпис интернэшнл» дает также ссылку еще на один документ, опубликованный Всемирным банком: *«Субсидии в мировой рыболовной промышленности: пересмотр существующего положения»*. (Маттео Милаццо, Технический документ Всемирного банка № 406, 1998)^{22/};

43. В докладе *«Вклад в глобальное потепление: федеральные субсидии нефтяной промышленности в США»* исследуется система федерального субсидирования нефтяной промышленности в США, в том числе меры, непосредственно направленные на нефтяной сектор, и пропорциональная доля мероприятий более широкого назначения. Описывая эту помощь и анализируя ее количественные показатели, авторы доклада демонстрируют, что субсидии продолжают играть значительную роль в экономике США, и указывают на области, в которых целесообразны реформы. Анализ охватывает широкий круг областей субсидирования, включая налоговые льготы, поддержку научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности, программы льготных кредитов, защиту нефтяных запасов, реализацию государственных нефтяных ресурсов по ценам ниже рыночных, субсидирование транспортировки нефти и принятие государством обязательств частного сектора. Авторы анализируют также федеральные пошлины на нефть и вычитают их из объема субсидий, с тем чтобы получить чистый объем субсидирования средств. Там, где имеющиеся данные не позволяли провести количественную оценку некоторых субсидий, приведен качественный анализ.

44. В докладе *«Энергетические субсидии в Европе. Каким образом правительства используют средства налогоплательщиков для дальнейшего провоцирования изменения климата и ядерной опасности»* предпринята попытка дать количественную оценку прямых субсидий различным отраслям энергетического комплекса с 1990 по 1995 годы в Западной Европе, включая государства-члены Европейского Союза, а также Норвегию и Швейцарию. Прямые субсидии определяются как прямые выплаты на нужды производства, потребления, энергосбережения, научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности, а также налоговые льготы

^{21/} См. <http://www.greenpeace.org/%7Eclimate/oil/fdsuiloil.pdf>.

^{22/} См. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624143705/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

или освобождение от налогов. Субсидии на производство ископаемого топлива (угля, нефти и газа) и ядерной энергии (ядерный синтез и расщепление) сопоставляются с объемом субсидий на производство возобновляемых видов энергии и на энергосбережение. Авторы доклада не пытаются провести количественную оценку косвенных субсидий в виде льготных кредитов, бесплатного предоставления инфраструктуры и ограничения ответственности энергопроизводителей в случае ядерных аварий. Вместе с тем дается качественная оценка основных косвенных субсидий, из которой следует, что их объем является значительным. Авторы делают вывод, что для укрепления конкурентной позиции отрасли возобновляемых источников энергии и энергосбережения необходимо провести существенное перераспределение субсидий в пользу этих отраслей, сократив субсидирование производства ископаемого топлива и ядерной энергетики. (Маттео Милаццо, Технический документ Всемирного банка № 406, 1998)

45. В третьем исследовании, *«Субсидии в мировой рыболовной промышленности: пересмотр существующего положения»*, утверждается, что с биологической точки зрения многие из традиционных и наиболее ценных рыбных запасов эксплуатируются на пределе своих возможностей или сверх нормы, тогда как с экономической точки зрения большинство рыбных хозяйств вынуждено прилагать чрезмерные усилия для сохранения существующих объемов улова. Неэффективное управление указывается как основная причина чрезмерной эксплуатации рыбных запасов и чрезмерного потребления производственных ресурсов. Эффективность управления рыболовной промышленностью серьезно страдает от самой практики субсидирования, направленного на поддержание уровня доходов в отрасли. В докладе рассматривается роль субсидий для объяснения несоответствия между затрачиваемыми усилиями на вылов рыбы и биологической продуктивностью рыбных запасов. Этот анализ проводится по результатам тематических исследований, проведенных в Японии, Европейском Союзе, Норвегии, США, России и Китае. Совокупный объем субсидий рыболовной промышленности во всем мире оценивается на уровне 12-16 миллиардов долларов ежегодно, в зависимости от используемого метода экстраполяции результатов отдельных исследований. В сравнении с другими отраслями пищевой промышленности общий объем поддержки производства рыбы (включая защиту мировой торговли) является высоким и сопоставим с общим объемом помощи на производство говядины, свинины и баранины. Автор заключает, что субсидирование является существенным фактором, подрывающим устойчивое использование диких рыбных ресурсов во многих частях света.

*Приложение***ПРЕДОСТАВЛЕНО МСОП**

Кому: г-ну Хамдалле Зедану,
Исполнительному секретарю
Конвенции о биологическом разнообразии
393 Saint-Jacques, Suite 300 Montréal, Quebec, Canada H2Y 1N9

От: Центра экологического права
МСОП - Всемирный союз охраны природы
Godesberger Allee 108-112 D-53175 Bonn, Germany
Томми Янг, Старший сотрудник по правовым вопросам

Дата: 24 февраля 2002 г.

Тема: Примеры различных видов положительных и отрицательных стимулов

Нижеследующий меморандум предложен в ответ на общий запрос о некоторых примерах различного видов положительных и отрицательных стимулов, содержащихся в законах и/или созданных в законодательном порядке и использующегося применительно к защите, охране и устойчивому использованию окружающей среды. Он содержит только краткое предварительное изложение нескольких примеров и будет доработки и более подробного разъяснения при наличии дополнительного времени и финансирования.

Приводимые здесь примеры могут не без основания показаться случайными, поскольку лишь немногие стимулы зарегистрированы или указаны как таковые. В действительности, во многих случаях законы, служащие очень сильными положительными стимулами, отрицательными стимулами или порочными стимулами в области окружающей среды и биоразнообразия, создаются по иным соображениям, никоим образом не связанным с их побудительным воздействием.

В каждом из приводимых ниже примеров рассматриваются следующие моменты:

- предлагаемая **выгода** (или «**анти-выгода**», в случае отрицательных стимулов; «**ожидаемый ущерб**» в случае некоторых *порочных стимулов*.)
- **поведение**, которое поощряется,
- **цель**, выполнению которой государство хочет содействовать (или в случае *порочных стимулов*, нежелательное **воздействие**, возникающее в результате данного стимула.)

Пояснительное замечание. Существует четкое различие между «отрицательным стимулом» и штрафной санкцией, однако иногда трудно дать его точное определение. Далее под «отрицательным стимулом» понимается мера, которая возлагает дополнительное финансовое (или иное) бремя на лицо, которое:

- совершает нежелательное действие, не являющееся противозаконным, или
- не совершает желательного действия, не являющегося обязательным.

I. Механизмы стимулирования, направленные на содействие охране природы

A. Международные

Где: Конвенция о биологическом разнообразии

Законодательная тема: Положения о доступе к генетическим ресурсам и совместном использовании выгод

Краткое описание: Эти положения предусматривают возможность получения развивающимися странами или странами с высоким уровнем биоразнообразия финансовой или иной конкретной прибыли. Данная **выгода** достигается, когда некоторая другая страна, коммерческое или научно-исследовательское предприятие извлекает особую ценность из видов или экосистем страны, обладающей биоразнообразием. Эта выгода направлена на поощрение сохранения и устойчивого развития биоразнообразия (**поведение**) посредством превращения этой деятельности в выгодную и отвечающую интересам стран (и в особенности, для местных общин, которые наиболее тесно связаны с реальным использованием биоразнообразия и его сохранением). **Целью**, разумеется, является замедление или преодоление утраты среды обитания и кризиса исчезновения видов.

На раннем этапе эти положения рассматривались как потенциальное порочное стимулирование – полагалось, что они могут способствовать притоку лиц, вытесняющих важные ареалы и собирающих образцы (**воздействие**). В соответствии с этим в первые годы после создания ЮНСЕД были предприняты важные шаги для выработки руководящих принципов сбора образцов и проб.

Где: ФАО и Секретариат Международной конвенции по защите растений

Законодательная тема: Международные стандарты фитосанитарных мер (МСФС)

Краткое описание: Международные стандарты мер (МСФС) призваны содействовать международной гармонизации фитосанитарных мер (**поведение**), которые, как предполагается, будут способствовать безопасной торговле и позволят избежать применения необоснованных мер в качестве барьеров для торговли (**цели**). Эти стандарты одобрены Соглашением Всемирной торговой организации о применении санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение о СФС, подробнее см. 2.5 ниже) как опорная точка процесса международной гармонизации. Правительства, принявшие фитосанитарные меры, основанные на стандартах МКЗРБ, не обязаны обосновывать проводимые меры при помощи анализа степени риска и пользуются защитой от претензий своих торговых партнеров (**выгода**).

Где: ГЭФ

Краткий комментарий: Национальные органы власти часто указывают на то, что они осознают свою **обязанность** разрабатывать законы о биоразнообразии и соответствующие исполнительные органы (**поведение**), так как только в этом случае они будут допущены к участию в проектах, финансируемых ГЭФ (**выгода**).

В. Национальные и субнациональные меры

1. Доступ к природным и генетическим ресурсам

Где: Коста-Рика

Законодательная тема: Контракт о допуске

Краткое описание: Контракт между американской фармацевтической компанией «Мерк» и полугосударственной организацией «ИнБио» о приобретении образцов биологических и генетических ресурсов для коммерческого использования (в фармацевтических исследованиях). Компания «Мерк» согласилась платить «ИнБио» за поставку образцов и экстрактов из видов, обитающих в лесах Коста-Рики, и выделить часть доходов от продажи любых лекарственных средств, полученных из этих образцов (**выгода**). Ожидалось, что Коста-Рика изберет более устойчивый/ориентированный на сохранение биоразнообразия подход к использованию биоразнообразия (**поведение**), если страна будет получать финансовую выгоду от этого биоразнообразия. Основной **целью**, разумеется, являлась охрана окружающей среды, и дополнительным подкреплением этой цели явилось требование об использовании 90% первоначального платежа (полученного «ИнБио») за доступ к ресурсам для финансирования проектов по охране биоразнообразия.

Источник: "Merck-InBio Agreement (Merck) www.american.edu/ted/Merck.htm 8-11-00); см. также Pernille Tranberg, 1996, "Unique biodiversity program in Costa Rica". Earth Times News Service. <http://csf.colorado.edu.elan/96/Feb96/0075.html> (8-11-00).

2. Стимулы, направленные на землепользование и управление ресурсами

Где: Сейшельские Острова

Законодательная тема: Леса

Краткое описание: Законодательство Республики Сейшельские Острова требует разрешения на вырубку любых деревьев на островах, в особенности деревьев, произрастающих на частных землях, независимо от районирования таких земель и того, являются ли данные виды деревьев местными для островов. Данный закон служит *отрицательным стимулированием* для ограничения последствий продолжающейся потери деревьев (**цель**), предусматривая трудоемкое нормативное требование («**анти-выгода**»), выполнение которого обязательно до начала вырубки деревьев (**поведение**).

Источник: Seychelles, Forest Act (Сейшельские Острова, Закон о лесном хозяйстве) (в первоначальной редакции 1992 г.).

Где: Южная Африка

Законодательная тема: Охраняемые территории

Краткое описание: В Южной Африке полномочия правительства по защите или даже оценке условий охраны окружающей среды и природных ресурсов, находящихся в частной собственности, крайне ограничены. Для улучшения охраны природы и устойчивого управления ресурсами на больших частных землевладениях (**цель**) был предложен закон, разрешающий землевладельцу объявить лесную зону «охраняемой» законом. В качестве вознаграждения за такое

объявление, позволяющее управлять такими землями как охраняемыми территориями и дающее правительству возможность более активно участвовать в таком управлении (**поведение**), землевладелец получает налоговые льготы и специальное обозначение согласно статуту землепользования.

Источник: National Forests Act (Закон о национальных лесах) (в редакции 1998 г.), §§ 18, 51.

Где: США (Калифорния)

Законодательная тема: Сохранение открытых сельскохозяйственных угодий

Краткое описание: По законам штата Калифорния, преследуемая штатом задача сохранения сельскохозяйственных угодий от вторжения промышленного, коммерческого и прочих видов развития (**цель**) поддерживается с помощью использования долгосрочных сервитутов. Землевладельцы предоставляют государству сервитут сроком на 40 лет, согласно которому земля не может изыматься из сельскохозяйственного использования (**поведение**). Взамен правительство соглашается на определенную (очень низкую) оценку стоимости земель для определения суммы налога на собственность (**выгода**).

Источник: California Government Code, § 65864, et seq. (the “Williamson Act.”) (Кодекс правительства Калифорнии («Закон Вильямсона»)).

Где: Гана

Законодательная тема: Охраняемые районы

Краткое описание: Предложение пересмотреть законодательство Ганы призвано преодолеть постоянные проблемы, связанные с эксплуатацией государством местных лесных угодий, и для поощрения местного участия в управлении и защите этих земель (**цели**). Согласно пересмотренному закону, землевладельцы и местные общины могут объявлять «леса специального назначения» – в целях защиты священных или исторических территорий, наряду с созданием, в некоторых случаях, общественных лесов. Это объявление должно сопровождаться обязательствами по защите таких территорий, а также принятием на себя основной ответственности за надзор и управление. Поскольку местное население имеет неразрывную социальную и культурную связь с этими территориями, право на управление лесом считается **выгодой**. Однако местные общины получают это право при условии согласия следовать техническим принципам лесоводства и практике устойчивого управления (**поведение**). Если качество леса снижается, община лишается этих прав.

Источник: Draft Revised Forest Act, *appended to* Cirelli, M-T, *Legal Due Diligence—Ghana Forest Plantation Project (FAO draft, Sept. 1998)* (Проект пересмотренного закона о лесе, в приложении к Цирелли, М-Т, «Юридический бизнес-анализ — Проект лесных насаждений Ганы» (*проект ФАО, сентябрь 1998 г.*))

Где: США (Федеральные законодательные документы)

Законодательная тема: Развитие «коричневых земель»

Краткое описание: Стимулирование землепользования в некоторых случаях также может оказывать положительное воздействие на охрану природы и окружающей среды. Например, в США закон (который обсуждается ниже в другом контексте) гласит, что владелец загрязненной земли может нести ответственность за ликвидацию последствий загрязнения (иногда весьма дорогостоящую), даже если он не является виновником загрязнения и не был осведомлен о факте загрязнения. В результате этого закона покупатели земли и застройщики (даже

застройщики промышленных объектов) стали со временем избегать покупки потенциально загрязненных земель, опасаясь таким образом приобрести скрытые обязательства. Это привело к тому, что не использовавшиеся прежде земли (так называемые «зеленые земли») стали использоваться для всех видов развития земель, тогда как потенциально загрязненные земли («коричневые земли») остаются неиспользованными, даже если конкретные данные о загрязнении этих земель отсутствуют. Принятая федеральная программа призвана предотвратить такое неоправданное разрушение новых земель (**цель**). Используемый при этом механизм представляет собой особый тип правовой защиты. Он предусматривает налоговые скидки, освобождение от будущей ответственности и т.п. (**выгоды**) для застройщиков, использующих «коричневые земли» под проекты развития (**поведение**), при условии что они соблюдают определенные требования безопасности и уведомления в отношении этих проектов. Другим преимуществом для застройщика в таких случаях является то, что собственность, которая считается «потенциально загрязненной», часто может быть приобретена по значительно более низкой цене, чем многие «зеленые земли», а также обычно расположена ближе к необходимым службам и коммуникациям.

Источник: Несмотря на то что впоследствии могло быть принято дополнительное законодательство, хорошим источником для обсуждения этой программы является публикация USEPA Publication No. 500-F-97-090 (1997); см. также 40 CFR, Part 7, subpart f (January, 1997).

Где: Танзания

Законодательная тема: Мангровые леса

Краткое описание: В восточной Африке (и в других районах) мангровые деревья жизненно необходимы для здоровья и существования прибрежных водно-болотистых угодий, являющихся основными районами размножения многих морских и наземных видов. Некоторые законодательные меры в Танзании, призванные содействовать защите мангровых лесов (**цель**), оказали сильное, но порой отрицательное, воздействие. Эти меры подчеркивают важность защиты мангровых лесов и изыскания альтернативных материалов для изготовления мангровых шестов и других продуктов. Однако распространенное непонимание этого закона заставило многих считать, что любая земля, на которой растет хотя бы одно мангровое дерево, автоматически становится «защищенной территорией» согласно законодательству Танзании. Это заблуждение породило множество опасений, основанных на недавней истории Танзании, поскольку в прошлом защищенные территории создавались путем выселения всех местных жителей. Меры по защите мангровых лесов в Танзании, понимаемые таким ошибочным образом, представляют собой *порочное стимулирование*, под воздействием которого землевладельцы и пользователи считали необходимым вырубать любые мангровые деревья, растущие на землях, находящихся в их владении или пользовании (**воздействие**), чтобы избежать потери своих прав на эти земли (**ожидаемый ущерб**).

Источник: Samesi, Studies on Mangroves in Southern and Eastern Tanzania (Исследования мангровых лесов в Южной и Восточной Танзании (точное название недоступно)) (Университет Дар-эс-Салама, 1989 г.).

Где: Тринидад и Тобаго

Законодательная тема: Землепользование

Краткое описание: Вопросы землепользования в Тринидаде и Тобаго являются примером довольно широко распространенной ситуации *порочного стимулирования*. В силу совокупности ряда факторов закон Тринидада, направленный против незаконного занятия государственных земель, в значительной степени защищает незаконных поселенцев («скваттеров»). В ряде случаев скваттерам дается право на незаконно занятые государственные земли (в том числе государственные леса и охраняемые районы), если они расчистили и засадили их, возвели на них строения и занимали эти земли в течение определенного периода времени. Для выселения скваттеров правительство должно заплатить им компенсацию, согласно законам о *праве государства на принудительное отчуждение частной собственности*. **Целью** данного положения, очевидно, является защита скваттеров – беднейших граждан страны. По **воздействию**, однако, это положение фактически является стимулом к очистке и обработке государственных лесов и других земель, поскольку таким образом будет получена либо компенсация, либо полное право собственности на землю (*непреднамеренная выгода*).

Источник: Regularization of Tenure (State Lands) Act (Закон об упорядочении землепользования (государственными землями)); см. также Land Acquisition Act (Закон о приобретении земли); Agricultural Small Holdings Act (Закон о малых сельскохозяйственных угодьях). См. также Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources and Legal Regimes of Trinidad and Tobago* («Оценка ресурсов коммерческих лесных насаждений и правовые режимы в Тринидаде и Тобаго») (FAO 1994.)

Где: Мьянма

Законодательная тема: Землепользование

Краткое описание: Еще более сильное *порочное стимулирование* к очистке земель существует в Мьянма, где права на землю еще могут быть приобретены (**выгода**) путем ее продуктивного использования (**поведение**). Закон фактически способствует очистке лесов (**воздействие**). Эта ситуация возникла из-за того, что основное земельное законодательство Мьянма принято примерно 100 лет назад. Хотя официальные лица в сфере землепользования активно работают над принятием правил и положений для создания эффективной современной системы в рамках этого закона, необходима радикальная реформа, учитывая, что текст закона прямо предусматривает порочное стимулирование, которое впоследствии должно быть приведено в жизнь.

Источник: Notification: Duties and Rights of the Central Committee for Management of Culturable Land, Fallow Land and Waste Land and Conferring the Right to Cultivate Land/Right to Utilize Land (Notification 44/91) (13 November, 1991.) (Уведомление: Обязанности и права центрального комитета по управлению землями, пригодными для обработки, парующими землями и пустошами и предоставление права на культивирование / использование земли).

Где: Канада

Законодательная тема: Передача в дар земли или прав на землю в целях сохранения

Краткое описание: В недавно принятом налоговом законодательстве увеличены налоговые льготы при передаче земли в дар в целях сохранения (ранее они были ограничены 20% стоимости), и в настоящее время дарители имеют право

распределить предоставляемые скидки на срок до 5 лет. Эти положения имеют важные финансовые последствия (**выгода**) для землевладельцев со средним и высоким доходом и повышают вероятность дарения земель в целях сохранения (**поведение**), что потенциально увеличивает площадь земель, предназначенных для сохранения (**цель**). Эти положения также подкреплены положениями, налагающими строгие штрафные санкции в случае последующего перепрофилирования землепользования.

Источник: 1996 Amendments to Income Tax Act 1995 under Ecological Gifts Program (*discussed in* Rubec, C. "Using the Income Tax Act of Canada to promote Biodiversity and Sensitivity Lands Conservation" (Поправки 1996 г. к закону о подоходном налоге 1995 года в рамках Программы экологических даров (*обсуждение в:* К. Рубек «Использование закона о подоходном налоге Канады для содействия биоразнообразию и сохранению уязвимых земель»)) *доступно по адресу:* <http://www.oecd.org/env/> (1997).

Где: Австралия

Законодательная тема: Очистка земель

Краткое описание: Положения австралийского законодательства, касающиеся очистки земель для сельскохозяйственных целей, являются *порочным стимулом*, способствующим очистке диких земель (**воздействие**). Согласно этому закону, налогоплательщик, несущий расходы по «уничтожению и удалению древесины, кустарников или подлеска, произрастающих на земле...осушению болот или низинных угодий, когда эти действия приводят к улучшению земледелия...» (**поведение**) вправе требовать возмещения этих расходов (**выгода**).

Источник: Income Tax Assessment Act 1936 s74 (a) (Закон об оценке подоходного налога). См. также Carter, M. "A Revolving Fund For Biodiversity Conservation in Australia" (1998) («Возобновляемый фонд для сохранения биоразнообразия в Австралии») по адресу: <http://www.oecd.org>

Где: Австралия

Законодательная тема: Практика управления землепользованием (освобождение от налога)

Краткое описание: Согласно этому Закону, землевладельцы, заключающие «наследственные соглашения» с компетентными природоохранными органами сохранению окружающей среды для защиты естественной растительности, имеют право на освобождение от налога. В соответствии с наследственным соглашением землевладелец обязуется не уничтожать естественную растительность, не возводить строения и не осуществлять никакой другой деятельности, способной нанести вред фауне и флоре на его земле, без письменного разрешения министра (**поведение**), в обмен на определенные налоговые льготы (**выгода**). В случае продажи земли правопреемник также связан этим соглашением. Если землевладелец нарушает соглашение и не исправляет нарушение, он обязан возместить все полученные налоговые льготы с процентами.

Источник: Native Vegetation Management Act, 1985 (Закон об управлении естественной растительностью), см. также de Klemm, C, and C. Shine, Wetlands, Water and the Law: Using Law to advance wetland conservation and wise use («Водно-болотные угодья, вода и закон: использование законодательства для содействия

сохранению водно-болотных угодий и их рациональному использованию»). (1999, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 180 and 251).

2. Предотвращение ущерба природным ресурсам

Где: США

Законодательная тема: Экологическая ответственность

Краткое описание: Закон отвечает необходимости предотвратить и/или исправить ущерб, наносимый природным ресурсам путем создания отрицательных стимулов в виде риска долгосрочной ответственности. Согласно основному закону, отражающему принцип «загрязнитель платит», финансовую ответственность за ущерб, нанесенный в результате загрязнения (и за исправление как этого ущерба, так и самого загрязнения) должны нести:

- 1) лица, изначально допустившие выброс или размещение загрязняющих веществ (независимо от того, когда это случилось),
- 2) текущий владелец загрязненной местности, и
- 3) прочие лица, которые владели этой собственностью со времени возникновения загрязнения.

Эти положения не рассматривают, когда именно произошел факт загрязнения – стороны не защищены каким-либо законом об исковой давности. В отношении природных ресурсов эта ответственность включает дальнейшие обязательства по возмещению государственному органу, отвечающему за управление конкретными природными ресурсами (включая охраняемые районы), любого ущерба, причиненного этим ресурсам.

Данный закон был принят для создания отрицательного стимулирования действий, приводящих к загрязнению, а также положительного стимулирования мер по очистке или устранению последствий загрязнения, прежде чем оно окажет воздействие на других лиц и, в особенности, до нанесения ущерба природным ресурсам или землям коренного населения. Хотя большинство загрязняющих выбросов незаконно, деятельность, приводящая к этому, во многих случаях таковой не является.

Эти положения об ответственности существенно увеличивают расходы лица, допускающего загрязнение (потеря **выгоды**), заставляя его:

- i) прекратить деятельность, сопряженную с риском загрязнения;
- ii) вести эту деятельность таким образом, чтобы снизить риск; или
- iii) по меньшей мере устранить последствия загрязнения до его потенциального воздействия на окружающих.

Все три возможности являются приемлемыми видами **поведения**, приводящими к уменьшению числа и степени скрытых рисков загрязнения (**цель**).

Источник: Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 42 U.S. Code §§ 9607(a)(C), and (f)(1) (Комплексный закон об экологических действиях, компенсации и ответственности).

Где: США (федеральное законодательство)

Законодательная тема: Агротехнические приемы

Краткое описание: Законодательное отрицательное стимулирование содержится в федеральных положениях, предусматривающих штрафные санкции (**анти-выгода**), применяемые к фермерам, агротехнические приемы которых признаны неблагоприятными для сохранения водно-болотных угодий или приводят к эрозии почвы (**поведение, которое следует ограничить**). Блокируя разнообразные виды федеральной финансовой помощи фермерам, перенаправляющим водно-болотные угодья на сельскохозяйственные цели или производящим сельскохозяйственные продукты на преобразованных водно-болотных угодьях, правительство стремится обеспечить соответствие агротехнических приемов задачам сохранения водно-болотных угодий (**цель**).

Источник: Federal Food Security Act of 1985 (including Farm Bill amendments of 1990), Title 16 sec. 3821 (Федеральный закон 1985 г. о продовольственной безопасности (включая поправки к Закону о фермерских хозяйствах от 1990 г.); см. также de Klemm, C. and C. Shine Wetlands, Water and the Law: Using Law to advance wetland conservation and wise use («Водно-болотные угодья, вода и закон: использование законодательства для содействия сохранению водно-болотных угодий и их рациональному использованию»). (1999, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 252).

Где: Южная Африка

Законодательная тема: Охрана водных ресурсов и водные права/Чужеродные инвазивные виды

Краткое описание: Новый закон, по имеющимся сведениям принятый в Южной Африке, рассматривает проблему ответственности за инвазию чужеродных видов растений и предусматривает три способа, два из которых основаны на положительном стимулировании:

Во-первых, закон признает, что некоторые инвазивные чужеродные виды растений (особенно те, «корни которых находятся в воде») могут потреблять в 2-3 раза больше воды, чем те же самые виды, растущие в культивируемых посадках. Стремясь побудить землевладельцев бороться с этими видами и препятствовать их распространению из мест культурного произрастания (**цель**), закон предусматривает применение критериев, согласно которым землевладельцы могут быть оштрафованы за сокращение речного стока, вызванное инвазией чужеродных видов на их земли. Этот сбор, уплачиваемый землепользователем (**анти-выгода**), будет использоваться для финансирования мероприятий по очистке загрязненных водосборов от инвазии чужеродных растений. Однако еще более ощутимое воздействие этот закон может принести в качестве стимула, который: i) побуждает фермеров бороться с чужеродными видами; ii) обеспечивает культивацию таких видов только после тщательного изучения и принятия мер предосторожности, iii) дает землевладельцам сильный импульс для выкорчевывания и уничтожения любых растений, которые мигрируют за рамки контролируемых территорий (**поведение**).

Источник: National Water Act (Закон о национальных водных ресурсах), §§ 21, 26 (особ. (1)(m)), 36, см. также сайт Министерства водных и лесных ресурсов по адресу <http://www.dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

Закон также создает *второй* стимул, который преследует ту же **цель** и позволяет органу, отвечающему за управление водосбором, возлагать на землевладельцев ответственность за возмещение стоимости исправления условий, созданных инвазивными чужеродными видами растений и за «заражение семенами», которое происходит на прилегающих землях в результате интродукции видов и/или неспособности предотвратить их распространение. Эти положения создают систему «строгой ответственности», которая должна удерживать землевладельцев от вышеперечисленных типов **поведения** и таким образом избежать этих платежей и ответственности («**анти-выгоды**».)

Источник: National Water Act (Закон о национальных водных ресурсах), §19, см. также сайт Министерства водных и лесных ресурсов по адресу <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

Где: США (но может применяться и в других странах, в зависимости от того, является ли компания международной)

Законодательная тема: Страховые полисы как стимулы, предотвращающие нанесение ущерба в результате коммерческой или иной деятельности

Краткое описание: (Отрицательное стимулирование.) Страховые полисы, оформляемые для этой цели, могут служить для коммерческих предприятий важным стимулом к проявлению экологической сознательности. Некоторые положения страхования могут требовать наличия приемлемого экологического учета как предварительного условия для предъявления претензий по такому полису. Более широкой практикой является включение в страховой полис положения, предусматривающего страхование только «внезапных и случайных» случаев, то есть претензий, возникающих в результате непредвиденных обстоятельств, наступивших так быстро, что их невозможно было смягчить до причинения ущерба. Эти положения отличают данный вид страхования от общих полисов, которые предусматривают возмещение претензий, возникающих в связи с долгосрочным действием какого-либо условия, как, например, постоянный сброс загрязняющих веществ. Такой полис допускает возмещение претензий и даже издержек по устранению последствий, когда такое условие приводит в конечном итоге к нанесению ущерба в виде проникновения в водоносный горизонт питьевой воды и загрязнения близлежащих колодцев с питьевой водой. Отказываясь от возмещения не являющегося внезапным ущерба окружающей среде, страховщик фактически возлагает риски и издержки по претензиям за нанесенный этими действиями ущерб (**ожидаемый ущерб**) на юридическое или физическое лицо. Это побуждает его выявлять и смягчать не являющиеся внезапными состояния окружающей среды (**поведение**) и должно способствовать созданию экологически безопасных условий для населения и окружающей среды, в то же время защищая страховщика от ответственности за более масштабные и дорогостоящие мероприятия по очистке накопившегося загрязнения (**цель**).

Источник: См., например, дело «Textron Inc., v Aetna Casualty and Surety Company», 754 A. 2d 742 (Rhode Island, June, 2000).

- I. Стимулы, направленные на поощрение прочих мероприятий по охране окружающей среды, исследований и т.п.

A. Международные

Где: РКИК

Законодательная тема: Создание системы зачета и продажи прав на выбросы

Краткое описание: Данная конвенция содержит множество стимулов и предложений по стимулированию, в том числе способные оказывать заметное воздействие на сохранение окружающей среды и биоразнообразию. Наиболее значительными являются положения о лесопосадках и сохранении лесов, физическое присутствие которых улавливает под почвой углерод – источник парникового газа. Некоторые из этих предложений предусматривают зачет (**выгода**) за сокращение выбросов при осуществлении деятельности по секвестрации углерода, как, например, насаждение деревьев (**поведение**). Вопрос о том, являются ли эти положения положительным или порочным стимулированием, продолжает обсуждаться. Некоторые специалисты полагают, что программа секвестрации углерода поможет в решении проблем, возникающих вследствие эмиссии углерода (**цель**), тогда как другие считают, что наличие такой программы принесет много вреда

- ♦ природным экосистемам (в том числе распространение монокультурных лесонасаждений и другие действия, неблагоприятно влияющие на биоразнообразие),
- ♦ местным жителям (ограничения в использовании лесов, от которых они зависят, ограничения в местном образе жизни и экономических возможностях), и
- ♦ окружающей среде (в результате предоставления странам с чрезмерно высокими уровнями выбросов возможности уклониться от их реального сокращения) (**воздействие**),

без какого-либо долгосрочного улучшения климатической ситуации.

B. Внутренние

Где: США

Законодательная тема: Налоговые льготы при осуществлении научно-исследовательской деятельности

Краткое описание: Механизм налогообложения и налоговых льгот может стать эффективным стимулом во многих ситуациях, включая такие, когда предлагается скидка (**выгода**) за расходы на «научно-исследовательскую деятельность» (**поведение**). Это средство может иметь ценность с точки зрения сохранения, когда предоставление налоговых льгот ограничено определенными видами научно-исследовательской деятельности (например, разработка средств для сохранения и устойчивого развития природных ресурсов).

Источник: Tax and Accounting Software Corporation v. United States, 111 F. Supp. 2d 1153 (N.D. Okla., July 31, 2000) (только общий пример действия принципа. В этом случае налоговые льготы за научно-исследовательскую деятельность не ограничивались использованием для целей сохранения окружающей среды.)

I. Секторные стимулы (Устойчивое развитие)

1. Лесовозобновление и лесовосстановление

Где: Гамбия

Законодательная тема: Собственность на деревья

Краткое описание: Во многих странах владение деревьями на частной или иной земельной собственности является серьезной проблемой. Даже если владелец/пользователь собственности посадил деревья сам, он может не обладать неограниченным правом на их использование/управление. Предлагаемый в Гамбии закон поощряет лесонасаждение (*цель*) и содержит конкретное определение, по которому любое лицо, посадившее дерево (*поведение*), имея на то законное право, становится владельцем этого дерева (*выгода*).

Источник: Forest Bill (Закон о лесах), §§ 6 и 7. Аналогичные положения содержатся в законодательстве Малави (Forestry Act, § 37 (Закон о лесном хозяйстве)), Судана (Forestry Act, § 8(2) (Закон о лесном хозяйстве)) и Занзибара (Draft Forestry Act, § 67 (Проект Закона о лесном хозяйстве)).

Где: Непал

Законодательная тема: Управление общественными лесами

Краткое описание: Как и во многих других странах, в Непале разработана подробная Программа управления общественными лесами, направленная на решение ряда конкурирующих проблем. В надежде добиться положительных результатов в сокращении бедности, ликвидации результатов неустойчивой эксплуатации лесного хозяйства, преодолении обезлесения и утраты лесных сред обитания и повышении эффективности охраняемых территорий (*цели*), закон предусматривает специальные права лесопользования и привилегии для местных общин. Общины, отвечающие соответствующим условиям, получают право на сбор и продажу лесной продукции и древесины согласно установленным стандартам (*выгода*). Для получения квалификации, община должна создать признаваемую законом «группу пользователей» и осуществлять лесопользование и лесовосстановление на закрепленных за ней лесных территориях (*поведение*)^{23/}.

Источник: Forest Act 2049 (Закон о лесе) (1993 г.), §§ 30, 41-43; Forest Regulations 2051 (Положения о лесе) (1995) §§ 39 и далее; Buffer Zone Management Regulations 2052 (Положения об управлении буферными зонами).

ПРИМЕЧАНИЕ: Во многих странах разрабатываются стимулы и другие программы, направленные на привлечение и участие общин в финансовых выгодах, получаемых от лесов, охраняемых территорий и/или определенных видов или экосистем. (См., например, обсуждение в: Gurung, C.P., *People and their Participation: New Approaches to Resolving Conflicts and Promoting Cooperation* («Люди и их участие: новые подходы к урегулированию конфликтов и развитию

^{23/}

В связи с этим поступили жалобы на то, что в рамках данной программы передаются в пользование только наиболее деградированные лесные земли.

сотрудничества») (World Congress on National Parks, 1992); Kern, E. and T. Young, *Trends in Forestry Law – Asia and the Pacific* («Современные тенденции в лесном законодательстве – Азия и Тихоокеанский бассейн») (FAO 1998) сс. 112-117; Lindsay, J.M., *Designing Legal Space: Law as an Enabling Tool in Community-based Natural Resource Management* («Проектирование правового пространства: закон как стимулирующий инструмент управления природными ресурсами на базе общин») (Доклад, представленный на Международной конференции по управлению природными ресурсами на базе общин, Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, 1998 г.); Young, T., *Trends in Forestry Law – Anglophone Africa* («Современные тенденции в лесном законодательстве – англоязычная Африка») (FAO 1999).

(В ряде других стран используются более прямые методы, в том числе прямые выплаты за деятельность по лесовосстановлению и за услуги по управлению лесами и охраняемыми территориями. Поскольку это подразумевает скорее привлечение наемных служб, чем использование системы стимулов, эти положения в данной работе не рассматриваются.)

Где: Китай

Законодательная тема: Общественное и частное управление лесным хозяйством

Краткое описание: Попытки Китая использовать стимулы для поощрения лесовосстановления в прошлом не привели к успеху. Аналогично большинству программ стимулирования лесовосстановления китайская программа предусматривает относительно ограниченные текущие выгоды, обещая взамен прибыль от продажи древесины и недревесной лесной продукции в будущем. Хотя в культурном отношении китайцы понимают значение долгосрочных выгод, прошлые действия правительства, такие как перераспределение земель, заставили многих граждан относиться к предлагаемым стимулам с некоторым сомнением, особенно там, где существует длительный цикл между затратами (времени и усилий на лесовосстановление) и получением прибыли. Лесное хозяйство является классическим примером такого долгосрочного инвестиционного оборота; в некоторых районах и для некоторых видов цикл роста может длиться 50-90 лет.

Для решения этой проблемы и поощрения лесовосстановления на местном уровне (**цель**) было выдвинуто несколько предложений. Так, согласно одному из них, предполагалось использовать финансовые механизмы (договоры, гарантии и т.д.), заключаемые между общественными группами/частными лицами/и т.д. и отдельным, законно организованным учреждением или гарантом. Такой механизм мог бы обеспечить финансовую или иную юридически обязательную гарантию группам или частным лицам, занимающимся частным или общественным лесоводством. Гарантия предусматривала бы сохранение в силе полученных прав собственности и долей участия в течение оговоренного периода времени (достаточно длительного, чтобы извлечь разумную долю выгоды от усилий, потраченных на лесовозобновление и лесовосстановление, без отступления от принципов устойчивого управления.) Следует надеяться, что эта гарантия (**выгода**) будет способствовать участию в программах частного и общественного управления лесным хозяйством (**выгода**).

Источник: См. Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation*

(«Монголия, Мьянма, Вьетнам: законодательная поддержка перехода деятельности по лесоводству на рыночные принципы») (FAO 1998.)

Где: Монголия

Законодательная тема: Доверие инвесторов к частному управлению лесным хозяйством

Краткое описание: Проблема, возникающая при переходе от прежней «плановой экономики» к рыночным отношениям, связана с проблемой доверия инвесторов. Во многих случаях при плановой системе фермеры и лесоводы могли быть уверены в том, что государство купит у них весь урожай зерна, древесины и лесной продукции, при условии, что объем продукции не выходит за рамки центрального плана. При переходе к рыночным отношениям эти гарантии постепенно исчезали (а в некоторых странах были полностью устранены) целиком или частично как неизбежная составляющая перехода к рыночной экономике. В результате этого у пользователей лесов почти нет гарантий того, когда они получат какие-либо доходы от вложений, и окупятся ли вообще эти вложения. В целом, новые инвесторы в самих странах-участницах обладают слишком ограниченным капиталом для инвестирования, и поэтому им необходимо иметь возможность рассчитывать на некоторую окупаемость инвестиций в течение известного периода времени.

Необходимость укрепления доверия инвесторов в принципе не входит в число задач, решаемых на законодательном уровне, однако представляется возможным разработать и опубликовать законодательную базу, отвечающую цели развития частного лесного сектора, следуя принципам устойчивого лесопользования (*цель*). Так, одно из предложений предусматривает закрепление в законе ограниченных законодательных гарантий, договоры о выкупе и другие законодательные программы, в некоторой степени гарантирующие по крайней мере минимальную окупаемость (*выгода*). Гарантии должны стимулировать участие частных лиц, общин и формируемых юридических лиц в устойчивом управлении лесным хозяйством. Одним из элементов использования такого вида гарантий является обязательство владельца лесных угодий осуществлять восстановление лесов и экосистем, а также придерживаться устойчивой практики (*поведение*).

Источник: См. Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* («Монголия, Мьянма, Вьетнам: законодательная поддержка перехода деятельности по лесоводству на рыночные принципы») (FAO 1998.)

1. Прочие вопросы, касающиеся леса

Где: Тринидад и Тобаго

Законодательная тема: Сбор лесного урожая и концессии

Краткое резюме: Предлагаемые изменения административных и регулирующих структур в Тринидаде и Тобаго направлены на решение определенных проблем, связанных с лесными насаждениями, находящимися в собственности государства. В рамках существующей системы коммерческим лесоводческим предприятиям (включая, в частности, полугосударственную корпорацию)^{24/} была выдана

^{24/} Стимулирующее воздействие полугосударственных организаций в данной работе не рассматривается.

специальной лицензия на сбор тиковой древесины, при условии соответствия многочисленным требованиям, включая: i) вырубку только отмеченных деревьев на обозначенной площади; ii) плату за вырубленные деревья и iii) соблюдение правил, оговаривающих экологически приемлемые методы сбора и вывозки древесины. Многие из этих требований не выполнялись совсем, а большинство выполнялось только в течение ограниченного времени. В частности, нередко рубились деревья, которые не метились, не измерялись и/или не регистрировались (следовательно, сведения о них даже не вносились в счет-фактуру), большинство заготовительных организаций задерживало платежи, цены за вырубленную древесину были неприемлемо низкими и только отдельные операции по рубке соответствовали всем требованиям по охране окружающей среды (что вызвало широкую эрозию почв и другие проблемы, связанные с окружающей средой). **Целью** нового законодательства являлось обеспечение соблюдения этих требований.

Новые предложения были направлены на преодоление неспособности официальных представителей лесной отрасли контролировать незаконный сбор древесины как до наступления, так и в ходе периода лицензированной рубки, а также на устранении неэффективности нормативно-правовых механизмов обеспечить соблюдение экологически приемлемых методов эксплуатации. Результатом этого стал полный пересмотр системы выдачи и обеспечения соблюдения прав на сбор тиковой древесины.

Предложение предусматривает замену системы, согласно которой лесничество должны присутствовать при маркировке, измерении и регистрации деревьев (то есть в условиях, когда невырубленные деревья находятся в собственности государства). Согласно новому предложению, правительство будет путем открытых конкурсных аукционов продавать все деревья на обозначенной территории («участке») будущему владельцу концессии задолго до того, как они достигнут размера, необходимого для рубки. Владелец концессии получает концессию (**выгода**) при следующих условиях (**поведение**):

- i) он отвечает за управление лесными угодьями до получения разрешения на рубку. Это в частности включает патрулирование участка и предотвращение незаконной рубки другими лицами (это будет в его интересах, как для соблюдения пункта ii), так и для предотвращения потерь (хищения) его собственного имущества);
- ii) он может начать рубку только при условии предварительной оплаты всей стоимости приобретения концессии;
- iii) он совершает рубку только в соответствии с графиком, одобренным государством (максимизируя доход от деревьев (еще одна **выгода**), при этом обеспечивая наличие соответствующего лесного покрова и принятие рациональных лесоводческих решений (элемент **цели**)); и
- iv) он должен соблюдать экологические требования рубки.

Предложение также предусматривает наличие сильного отрицательного стимула. Было необходимо положить конец старой практике игнорирования требований рубки – практике, сохранению которой способствовало то, что эти требования начинали действовать в тот момент, когда держатель концессии мог быстро получить деньги за свой лес (т.е. «урвать выгоду»). Согласно новому предложению, любой держатель концессии, который не смог выполнить все

требования, перечисленные выше в пунктах (ii), (iii) и (iv) (**поведение**), лишается права участия в аукционах по продаже участков в течение нескольких лет (потеря будущей **выгоды**).

Источник: Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources of Trinidad and Tobago* («Оценка ресурсов коммерческих лесных насаждений и правовые режимы в Тринидаде и Тобаго») (FAO 1994.)

I. Прочие законы и цели

1. Участие в инвентаризации природных ресурсов и биоразнообразия, предоставление отчетов и мониторинг деятельности по устойчивому развитию

Где: Тринидад и Тобаго

Законодательная тема: Мониторинг устойчивой вырубki

Краткое резюме: Для борьбы с тенденцией занижения в отчетности лесопильных заводов количества переработанной древесины (**цель**), закон, предложенный в Тринидаде и Тобаго, предоставит право каждому лесопильному предприятию получать комиссионное вознаграждение за работу текущего года по обработке тика с последующим получением специального оборудования для надлежащей обработки тиковой древесины. Учитывая то, что переработка тиковой древесины является наиболее выгодной деятельностью по переработке древесины в стране, участие в этом контролируемом государством рынке будет основной **выгодой**. Начисление комиссионного вознаграждения будет основано на проценте от общего количества древесины, переработанной на конкретном лесопильном предприятии в предыдущий год. Следовательно, у лесопильных предприятий будет заинтересованность подавать отчетность о полном количестве переработанной древесины (и платить соответствующие налоги), для того чтобы обеспечить себе максимальный процент от указываемых в отчетности значений.

Источник: Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources of Trinidad and Tobago* («Оценка ресурсов коммерческих лесных насаждений и правовые режимы в Тринидаде и Тобаго») (FAO 1994.)

2. Стимулы, касающиеся биоразнообразия и устойчивого развития

Где: США (Колорадо)

Законодательная тема: Водные проекты

Краткое резюме: *Порочное стимулирование.* Правительства штатов вправе обуславливать предоставление долгосрочных прав на водные ресурсы (**выгода**) обязательством держателя прав вести текущую деятельность по разработке водного проекта или плотины. Целью этого положения было создание стимула к своевременному завершению крупномасштабных водных проектов (**поведение**.) В данном случае стимул находился в прямом противоречии с целями охраны окружающей среды, так как не учитывал нужды экосистем прибрежной зоны или приречной полосы, которые могут утрачены в результате реализации таких проектов (**воздействие**).

Источник: 10 Colo. Rev. Stat § 37-92-305.

Где: Танзания

Законодательная тема: Развитие местного предпринимательства

Краткое резюме: *Порочное стимулирование.* Когда правительство Танзании объявило о строительстве новой взлетно-посадочной полосы Дар-эс-Саламского аэропорта, основное внимание было уделено тому, чтобы эта деятельность в максимальной степени соответствовала интересам местной рабочей силы и местных предприятий (*цель*.) Часть этих усилий была направлена на определение служб и товаров, которые могли быть закуплены на местном рынке, и их рекламе в местных средствах массовой информации. Одним из таких товаров была известь, использовавшаяся для производства бетона. Когда выяснилось, что известь производится и продается на местном рынке местными сельскими жителями, было принято решение поручить им выполнить крупный заказ в связи с реализацией проекта в аэропорте. Предложение покупки (*выгода*) побудило этих независимых производителей максимально увеличить объем продукции (*поведение*). В данном случае возник *косвенный* конфликт между задачами развития и охраны окружающей среды. Министерство промышленности не было осведомлено о том, что для получения извести местные производители жгли кораллы. Рост производства извести увеличил эксплуатацию коралловых рифов в прибрежных водах Танзании (*воздействие*).

Источник: Young, T., *Legislative Assistance Regarding the Management of Marine Resources and the Proposal to Establish the Mafia Island Marine Reserve and Legislation for Future Additional Reserves* («Законодательная поддержка в отношении управления морскими ресурсами и предложение о создании морских резервов на острове Мафия и законодательство для обеспечения дополнительных ресурсов в будущем») (FAO, 1992.)

Где: США (Калифорния)

Законодательная тема: Альтернативные источники энергии

Краткое резюме: Кодекс об общественных ресурсах Калифорнии особо предписывает предприятиям коммунального хозяйства использовать прежде всего энергию, получаемую из альтернативных источников, и закупать продукцию малых производителей такой энергии по выгодным расценкам (*выгода*). Целью (*цель*) данного положения является уменьшение зависимости от водопользования и других источников для производства энергии, которые оказывают неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Следует заметить, что конечное воздействие таких стимулов зависит от структуры расценок, используемой для их реализации. Таким образом, при изменении структуры расценок могут радикальным образом измениться стимулы и их воздействие. (См. Metropolitan Water District of Southern California v. Imperial Irrigation District, 80 Cal. App. 4th 1403 (30 May, 2000).)

Источник: Cal.Pub.Res.Code § 25008 (см. также Cal.Pub.Res.Code D. 16, Ch. 1, Art. 1, где обсуждаются другие стимулы (специальные программы ссудам и т.д.), предлагаемые для использования альтернативных источников энергии.)

3. Стимулы к обеспечению уголовного законодательства

Где: Вьетнам

Законодательная тема: Обеспечение соблюдения законов о природных ресурсах

Краткое резюме: *Порочное стимулирование.* По ряду причин во Вьетнаме мониторинг леса, его инспектирование и деятельность по обеспечению соблюдения законов на местном уровне иногда считалась недостаточно активной. Ощущалась необходимость в принятии мер, так как считалось, что обеспечение соблюдения законов приведет к более эффективному лесовосстановлению, сохранению лесных ресурсов и устойчивому развитию (*цель*).

В связи с этим правительство постановило, что доля от всех штрафов, собираемых инспекторами, будет направляться непосредственно местным инспекциям на приобретение оборудования и прочих товаров, которые улучшат условия работы и позволят им лучше выполнять свою работу (*выгода*.) Подразумеваемая цель этого положения заключалась в создании у лесничих и прочего правоприменительного персонала заинтересованности в более активном обеспечении соблюдения законов (*поведение*).

Данный стимул имел нежелательный (отрицательный) эффект. Несмотря на то что число задержаний и наказания правонарушителей увеличилось, это увеличение было не таким значительным, как ожидалось. По-видимому, районные лесные инспекторы понимали, что арестовывать крупномасштабных лесозаготовочных операторов, действующих противозаконно в поисках коммерческой выгоды, слишком сложно или слишком опасно. В результате инспекторы сосредоточили свои усилия на привлечении к судебной ответственности мелких домовладельцев, живущих за чертой бедности, за рубку дров, необходимых для выживания, или столбов для хозяйственных нужд или для использования в строительстве собственных домов и на участках. Таким образом, данный стимул не вызвал заметного изменения уровня наиболее вредной противозаконной деятельности или степени ущерба, наносимого лесу в результате такой деятельности, но явился дополнительным бременем для беднейших граждан страны.

Источник: (Точная ссылка отсутствует) см. Young, T., *China, Mongolia, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* («Монголия, Мьянма, Вьетнам: законодательная поддержка перехода деятельности по лесоводству на рыночные принципы») (FAO 1998.)

Где: США

Законодательная тема: Политика взыскания штрафов

Краткое описание: Законодательство США предусматривает строгие штрафы для загрязнителей окружающей среды, действия которых приводят к выбросам опасных отходов, а также требует, чтобы компании и прочие *сообщали* о любом выбросе, о котором им стало известно или который они обнаружили, даже если этот выброс был произведен самой компанией, подающей эту информацию. Это необходимо, поскольку сам загрязнитель часто является единственной стороной, знающей о факте потенциально вредного выброса, чтобы своевременно принять меры или предотвратить возможный вред. Однако такой порядок отчетности ставит загрязнителя в сложное положение, поскольку, если он подаст такую информацию, он должен будет заплатить штраф за загрязнение. Обычно

признается, что если загрязнитель не сообщит эти сведения, он будет нести гораздо большую ответственность (за причинение вреда людям и имуществу вследствие вредного выброса). Тем не менее многие загрязнители, понимая такой риск, не сообщают о факте загрязнения в надежде, что это останется незамеченным.

Многие загрязнители оправдывают свои действия тем, что они обязаны сообщать только о загрязнении, *о котором им известно или которое они обнаружили*. Следовательно, они могут сознательно избегать любых действий, в результате которых им станет известно о факте загрязнения. В результате этого складывается весьма неблагоприятная ситуация для всех:

- местным жителям и биоразнообразию наносится ущерб, так как они подвергаются вредному воздействию загрязняющих веществ, не зная об этом;
 - правительство терпит ущерб, так как не получает информацию о загрязнении и связанных с ним проблемах своевременно, чтобы предпринять необходимые меры и ограничить степень причиненного вреда; и
 - компания, виновная в загрязнении, страдает, так как она не только рискует штрафом за выброс вредных веществ, но в случае обнаружения выброса (что практически неизбежно) компания также:
- подвергнется штрафным санкциям за несообщение о выбросах,
 - будет нести ответственность за убыток и вред, причиненные другим лицам и окружающей среде вследствие размещения опасных веществ там, где они могут загрязнить воду, грунтовые воды и прочие среды, и
 - будет нести ответственность за повышенные издержки по устранению последствий загрязнения.

Чтобы избежать такой ситуации, снизить количество несообщаемых выбросов опасных отходов, увеличить оперативность передачи сообщений о выбросах и реагирования на них (*цель*), Агентство США по охране окружающей среды приняло «политику принуждения», в соответствии с которой компания, проводящая регулярный экологический учет, предназначенный для оценки соблюдения законов об окружающей среде и для обнаружения возможных выбросов опасных отходов (*поведение*), облагается пониженными штрафами за обнаруженные выбросы или не штрафуются (*выгода*), согласно ряду стандартов.

Источник: USEPA, *Incentive for Self-policing: Discovery, Disclosure, Correction and Preventive Violations, Final Policy Statement*, 60 Fed. Reg. 66706 (Dec. 22, 1995). (Агентство США по охране окружающей среды, «Стимулирование самонадзора: обнаружение, раскрытие, исправление и предупреждение нарушений», Заключительное заявление о политике).

Приведенный выше список не содержит примеров инвестиционных стимулов, поскольку авторы не имели доступа к специальной информации об инвестиционных стимулах, соответствующих целям сохранения окружающей среды. Тем не менее можно допустить, что такие примеры существуют. Их можно найти, так же как и другие (нестимулирующие) виды использования финансовых инструментов для целей сохранения окружающей среды. Возможен более подробный анализ расширенного набора стимулов, в случае если КБР решит расширить рамки настоящего задания.