



КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/SBSTTA/10/12
15 November 2004

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО
НАУЧНЫМ, ТЕХНИЧЕСКИМ И
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИМ КОНСУЛЬТАЦИЯМ

Десятое совещание

Бангкок, 7-11 февраля 2005 года

Пункт 6.1 предварительной повестки дня*

МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ: ДАЛЬНЕЙШАЯ РАЗРАБОТКА И ИЗУЧЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПРИМЕНЕНИИ ПУТЕЙ И СРЕДСТВ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОРОЧНЫХ СТИМУЛОВ

Записка Исполнительного секретаря

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям,

ссылаясь на решение VII/18 Конференции Сторон и в частности на изложенное в нем поручение дополнительно доработать и изучить предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов, чтобы рекомендовать их Конференции Сторон для принятия, обеспечивая при этом достаточно времени для проведения глубокого и полного анализа этих предложений,

доработав и изучив предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов,

рекомендует, чтобы Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии на своем восьмом совещании:

приняла предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов в качестве общей структуры для решения вопросов об устранении или смягчении воздействия порочных стимулов в различных экономических секторах и экосистемах;

постановила, что предложения должны быть включены в тематические программы работы Конвенции и что опыт по устранению или смягчению воздействия порочных стимулов, накопленный в результате реализации тематических программ работы, следует использовать для дальнейшей разработки предложений;

поручила Исполнительному секретарю распространить предложения среди других соответствующих международных организаций и процессов, занимающихся вопросами устранения или смягчения воздействия порочных стимулов, включая в частности другие

* UNEP/CBD/SBSTTA/10/1.

конвенции, связанные с биоразнообразием, и *предложила* данным организациям укреплять сотрудничество с Конвенцией о биологическом разнообразии в области устранения или смягчения воздействия порочных стимулов;

предложила Сторонам и другим правительствам использовать предложения в качестве руководящих указаний в своей деятельности по выявлению и устранению или смягчению политики или практики, порождающих порочные стимулы, и включать в эту деятельность изучение новой политики на предмет выявления и устранения потенциальных порочных стимулов;

предложила Сторонам и другим правительствам использовать настоящие предложения в качестве дополнительных руководящих указаний в процессе осуществления Аддис-абесских принципов и оперативных указаний по устойчивому использованию биоразнообразия, и в частности принципов 2 и 3, касающихся мер стимулирования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	1
I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПРИМЕНЕНИИ ПУТЕЙ И СРЕДСТВ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОРОЧНЫХ СТИМУЛОВ	4
<i>Приложение.</i> ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ПРИМЕНЕНИИ ПУТЕЙ И СРЕДСТВ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОРОЧНЫХ СТИМУЛОВ.....	6

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 3 решения VII/18 о мерах стимулирования Конференция Сторон поручила «Вспомогательному органу по научным, техническим и технологическим консультациям в приоритетном порядке дополнительно доработать и изучить на его 10-м совещании предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов с целью выработки рекомендаций Конференции Сторон относительно их принятия, обеспечивая при этом достаточно времени для проведения глубокого и полного анализа этих предложений».

2. В пункте 6 этого же решения Конференция Сторон предложила «Сторонам, правительствам и соответствующим организациям представлять Исполнительному секретарю любую информацию об устранении или смягчении воздействия порочных стимулов, включая тематические исследования и передовой опыт применения путей и средств, а также любой опыт применения предложений», и поручила Исполнительному секретарю «представить доклад о проделанной работе 10-му совещанию Вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям с целью оказания помощи в дальнейшем рассмотрении предложений».

3. В настоящей записке излагается информация о ходе процесса, приведшего к разработке предложений по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов (раздел II). В приложении к настоящей записке приводятся предложения в том виде, в котором они приведены в приложении к решению VII/18 Конференции Сторон. Сводный доклад об информации, представленной правительствами и организациями об устранении или смягчении воздействия порочных стимулов, распространен в качестве одного из информационных документов (UNEP/CBD/SBSTTA/10/INF/8).

II. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПРИМЕНЕНИИ ПУТЕЙ И СРЕДСТВ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОРОЧНЫХ СТИМУЛОВ

4. На своем шестом совещании Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии поручила Исполнительному секретарю в сотрудничестве с соответствующими международными организациями подготовить предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов для рассмотрения Вспомогательным органом по научным, техническим и технологическим консультациям на одном из совещаний, предшествующих седьмому совещанию Конференции Сторон (пункт 7 решения VI/15).

5. Во исполнение данного поручения Исполнительный секретарь созвал при поддержке со стороны правительства Нидерландов семинар по теме разработки мер стимулирования для сохранения и устойчивого использования компонентов биологического разнообразия, который проводился в Монреале 3–5 июня 2003 года. На семинаре были разработаны предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов, которые были рассмотрены Вспомогательным органом по научным, техническим и технологическим консультациям на его девятом совещании. В рекомендации IX/9 ВОНТТК предложил, чтобы Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии на своем седьмом совещании «далее рассмотрела с целью проведения обзора и утверждения предложения по применению путей и средств устранения или смягчения воздействия порочных стимулов, приведенные в приложении к настоящей рекомендации, в качестве общей структуры для решения вопросов об устранении или смягчении воздействия порочных стимулов в различных секторах экономики и экосистемах».

6. Предложения были рассмотрены на седьмом совещании Конференции Сторон в рамках пункта 19.10 повестки дня. На заключительном пленарном заседании совещания 20 февраля 2004 года представитель Аргентины выразил глубокую озабоченность своего правительства по поводу применяемой политики стимулирования, которая, по мнению правительства, приводит к

искажениям и ставит под угрозу состояние природных ресурсов и экономики в Аргентине. Вопрос о том, что влиятельные страны несправедливо субсидируют свое сельское хозяйство, носит политический характер и на текущем совещании решить его невозможно. Он выразил глубокую озабоченность своего правительства по поводу пунктов 1, 5, 6, 8 - 14, 20, 21, 24, 25, 34, 36, 37 и 41. Он считает, что данные пункты следует пересмотреть и сформулировать их заново к следующему совещанию Вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям (см. стр. 69 в документе UNEP/CBD/COP/7/21).

7. Согласно поручению, данному в пункте 3 решения VII/18 Конференции Сторон о мерах стимулирования, Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям, возможно, пожелает дополнительно доработать и изучить предложения, приведенные в приложении к настоящей записке, с целью выработки рекомендаций Конференции Сторон относительно их принятия, учитывая при этом информацию, приведенную выше, в пункте 6, а также сводный доклад об информации, представленной правительствами и организациями об устранении или смягчении воздействия порочных стимулов (UNEP/CBD/SBSTTA/10/INF/8).

Приложение

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПУТЕЙ И СРЕДСТВ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ СМЯГЧЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОРОЧНЫХ СТИМУЛОВ

A. Общие соображения

1. Для целей настоящих ориентировочных руководящих указаний термин *политика* означает систему стратегий, планов и программ, в которых разъясняются, кроме всего прочего, операционные задания, и соответствующий пакет правовых, административных и/или экономических инструментов, которые используются национальными, субнациональными и местными правительствами для достижения ряда основных целей. Термин *практика* означает любую деятельность, реализуемую отдельными лицами, общинами, компаниями и организациями, которая основана на обычном праве, социальных нормах и культурных традициях.

2. *Порочный стимул* является результатом политики или практики, которые поощряют либо прямо, либо косвенно использование ресурсов, ведущее к деградации и утрате биологического разнообразия. Отмена такой политики или практики или смягчение их негативного воздействия является поэтому одним из важных элементов стимулирования сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

3. Процесс отмены такой политики или практики или смягчения их негативного воздействия на биологическое разнообразие предлагается разбить на три этапа, каждый из которых следует осуществлять при участии субъектов деятельности:

- a) выявление политики или практики, порождающей порочные стимулы, и их последствий;
- b) разработка и внедрение соответствующих реформ;
- c) мониторинг, обеспечение реализации и оценка реформ.

4. В последующих разделах приводятся ориентировочные руководящие указания в соответствии с данными тремя этапами по применению путей и средств отмены политики или практики, порождающей порочные стимулы.

B. Выявление политики или практики, порождающей порочные стимулы

1. Принципы выявления политики и практики, порождающей порочные стимулы

5. *Обзор политики и практики.* Не каждая отдельная политическая мера и, в частности, не каждая мера стимулирования, ведет к неблагоприятным последствиям для биоразнообразия. Поэтому проведение тщательного исследования, критического обзора и оценки политики и практики, потенциально способных содействовать утрате биоразнообразия, включая оценку их воздействия на биоразнообразие, а также их эффективности и действенности, имеет крайне важное значение для выявления надлежащим и всеобъемлющим образом любой конкретной политики или практики и их взаимодействия, приводящих к такому сокращению биоразнообразия. Системы индикаторов являются важным средством для ориентирования такого анализа. Стороны и правительства должны осуществлять дальнейшую разработку таких систем.

6. *Взаимодействие между политикой и практикой и другими основными причинами.* В исследовании следует в полной мере учитывать, что утрата биоразнообразия может быть вызвана сложным взаимодействием нескольких основных факторов. В результате зачастую бывает довольно сложно выявлять порочные стимулы, порожденные конкретной политикой

или практикой, поскольку их масштаб может в значительной степени зависеть от структуры, степени реализации и обеспечения реализации другой политики и также от других основных социально-экономических причин. Отмена такой политики или практики или смягчение их воздействия может быть хоть и необходимой, но недостаточной мерой для прекращения утраты биоразнообразия, если без изменений остается другая макроэкономическая и секторальная политика и ключевые социально-экономические причины.

7. *Выявление порочных методов.* Следует с особой аналитической тщательностью подходить к изучению практики, которая, как считается, оказывает какое-либо неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие. Такую практику трудно изменить, поскольку она уходит корнями в культурные традиции или в обычное право, которые представляют собой более широкие социальные ценности. Кроме того, порочные стимулы могут нередко являться экономически рациональным ответом на плохо скорректированную политику. В результате анализа следует определить, что именно обеспечит наиболее подходящие возможности для эффективного политического вмешательства – то ли необходимо стимулировать культурную адаптацию, то ли следует проводить реформу политики, то ли нужно предпринимать и то, и другое.

8. *Масштаб порочных инициатив.* В некоторых случаях политика и практика могут порождать порочные стимулы только в конкретных местных условиях и социально-экономических обстоятельствах, тогда как в других условиях и обстоятельствах они могут оказаться нейтральными или даже благоприятствовать сохранению биоразнообразия. Поэтому в исследовании необходимо стремиться к выявлению и количественному определению, когда это целесообразно и осуществимо, *охвата* и *масштаба* негативного воздействия такой политики и практики на биоразнообразие, поскольку данная информация важна для определения приоритетности и выбора надлежащих политических мер.

9. *Разграничение целей политики, операционных задач и инструментов.* Политика, которая вызывает неустойчивое поведение, часто разрабатывается для достижения законных целей. Сокращение биоразнообразия обычно является неожиданным побочным результатом такой политики. В частности, субсидии нередко вводятся с благими и разумными целями. Но операционные задачи политики и инструменты, которые применяются для осуществления этих целевых заданий, не всегда подходят для достижения заявленных целей. Кроме того, цели политики, даже будучи изначально благими и разумными, могут становиться недействительными. Когда определено, что конкретная политика порождает порочные стимулы, требуется проводить дальнейшую аналитическую работу для разграничения основных целей, операционных задач и используемых конкретных политических инструментов, чтобы выявить надлежащую точку приложения реформы политики.

10. *Выявление всех соответствующих расходов и выгод и их распределение.* Выявление всех соответствующих расходов и выгод в связи с отменой или смягчением политики или практики, порождающей порочные стимулы, а также их распределение внутри общества и организации, является ключом к обоснованному выбору политики. Поэтому оценка должна включать не только прямые, осязаемые расходы и выгоды, но также неосозаемые затраты и выгоды всего общества в целом. Следует, если это осуществимо, рассматривать вопрос об использовании надлежащих инструментов определения стоимости. Кроме того, при оценке достоинств политики смягчения воздействия следует также учитывать следующие компоненты расходов: издержки, связанные с соблюдением, расходы на мониторинг и обеспечение соблюдения, административные расходы и расходы в связи с изменением руководства.

11. *Выявление препятствий, мешающих проведению реформы политики.* Следует также выявлять приводимые ниже элементы, так как они имеют исключительно большое значение для разработки поддающихся реализации политических мер:

а) соответствующие препятствия, мешающие отмене политики или практики, порождающей порочные стимулы, такие как вопросы распределения, права собственности, отстаиваемые интересы, культурные традиции, соображения международного характера;

б) соответствующие препятствия, мешающие проведению политики, смягчающей такие порочные стимулы, как международные обязательства, отсутствие средств или административного и/или организационного потенциала.

12. *Проведение периодической оценки политики.* Отсутствие оценки эффективности и действенности политики способствует продолжению политики, порождающей порочные стимулы, и не помогает достижению политических целей, которые все еще могут сохранять законный характер. Желательно проводить периодическую количественную оценку политики, включающую оценку воздействия на биоразнообразие, по нескольким причинам: она обеспечивает критерии отбора наиболее подходящих мер для проведения реформы политики, содействует выявлению соответствующих субъектов деятельности (прибыльных и убыточных), создает политическую и доказательную поддержку изменений неэффективных и порочных стимулов, указывает на существование политических альтернатив и дает представление об объеме расходов на устранение порочных стимулов. Введение периодической количественной оценки эффективности политических инструментов и оценки любых порожденных ими порочных стимулов будет способствовать разработке беспроигрышных политических реформ. Международным организациям настойчиво предлагается оказывать содействие осуществлению этой деятельности.

13. *Определение приоритетности.* В рамках анализа должно быть предусмотрено определение приоритетности последующих реформ по устранению или смягчению воздействия порочных стимулов, то есть должны существовать условия для четкого определения того, какие реформы следует проводить в первую очередь, а какие можно осуществлять позднее. В основе такого определения приоритетности реформ должен лежать ряд критериев, включая критерий осуществимости и простоты политической реформы, значительность и масштаб сокращения биоразнообразия и социально-экономические соображения.

2. Пути и средства выявления политики и практики, порождающей порочные стимулы

14. *Стратегическая экологическая оценка.* Элементы процедур стратегической экологической оценки (СЭО) могут применяться (если это уместно) в качестве средства выявления политики и практики, порождающей порочные стимулы. В этой связи можно принять во внимание Руководящие принципы по включению тематики биоразнообразия в законодательства и/или процессы, регулирующие проведение оценки экологических последствий, и в стратегическую экологическую оценку (приложение к решению VI/7). Тогда как СЭО используется главным образом применительно к *предлагаемой* политике, ее процедуры могут служить полезным указанием по определению способов разработки и проведения научных исследований с целью выявления порочных стимулов к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, являющихся результатом *существующей* политики. В частности, следующие меры могли бы служить в качестве возможного средства проведения оценки политики и практики на предмет выявления потенциальных порочных стимулов:

а) проведение проверки для определения того, какая политика или практика требует полного или частичного анализа на предмет выявления возможных порочных стимулов;

б) проведение обзора для выяснения того, какие вероятные последствия для биологического разнообразия необходимо рассмотреть, и определения круга полномочий для проведения фактического исследования;

с) проведение фактического исследования для выявления порочных стимулов к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, порожденных политикой и

практикой, учитывая при этом последствия, являющиеся результатом взаимодействия других видов политики и практики;

- d) определение возможных мер для устранения или смягчения воздействия порочных стимулов;
- e) выявление возможных препятствий на пути реализации реформ;
- f) проведение в соответствии со структурой и реализацией политики реформ мониторинга и оценки такой политики реформ для обеспечения оперативного выявления непредвиденных последствий и неэффективных мер по их смягчению и разрешения обнаруженных проблем.

15. *Привлечение к работе субъектов деятельности.* Привлечение к работе всех субъектов деятельности является важным элементом в процессе выявления политики или практики, порождающей порочные стимулы. Прямые выгоды от проводимой политики получают, как правило, хорошо организованные социальные участники, тогда как издержки такой политики, например, утрата экосистемных услуг в результате сокращения биоразнообразия, несет широкая общественность или разрозненные и/или беспомощные группы. Такие группы, однако, могут сообщать важную дополнительную информацию и указывать на возможные недостатки в результатах оценок. Поэтому следует обеспечивать через посредство механизмов, уравнивающих правила игры для всех субъектов деятельности, чтобы все группы принимали участие во всем процессе от начала до конца. Сбалансированное представительство субъектов деятельности в процессе консультаций будет содействовать надлежащему и всестороннему определению как выгод той или иной политики, так и ее недостатков.

16. *Прозрачность.* Зачастую бывает довольно трудно обнаруживать порочные стимулы, поскольку неблагоприятное воздействие на биоразнообразие обычно является побочным результатом политики, нацеленной на достижение иных целей, и поскольку такие последствия могут быть результатом сложного взаимодействия различных видов политики или практики. Обеспечение прозрачности процессов оценки политики и практики будет способствовать созданию условий для надлежащего информирования соответствующих субъектов деятельности о самих процессах и об их результатах. Это является одним из важных предварительных условий эффективного привлечения к работе субъектов деятельности.

17. *Создание потенциала.* В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой отсутствие организационного и административного потенциала для разработки и проведения надлежащих оценочных исследований нередко представляет собой серьезное препятствие на пути выявления политики и практики, порождающей порочные стимулы. Создание потенциала при поддержке со стороны соответствующих национальных, региональных и международных организаций является поэтому важным предварительным условием для успешной отмены или смягчения политики и практики, порождающих порочные стимулы. Необходимо обеспечивать финансовые средства для создания потенциала.

С. Разработка и внедрение соответствующих реформ

1. Руководящие принципы выбора реформ

18. *Возможные политические меры.* Ниже приводится ориентировочный перечень возможных политических мер, которые могут быть приняты после того, как будет выявлена конкретная политика и практика, порождающая порочные стимулы к сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, принимая при этом во внимание тот факт, что в некоторых случаях необходимо одновременно принимать несколько таких мер, и помня также о том, что иногда может потребоваться изменение других видов макроэкономической и секторальной политики для улавливания полного пакета выгод в результате устранения или смягчения воздействия порочных стимулов и прекращения утраты биоразнообразия:

/...

- a) отмена политики или практики;
- b) отмена политики и замена ее другой политикой, нацеленной на достижение тех же целей, но не оказывающей неблагоприятного воздействия на биологическое разнообразие или оказывающей его в меньшей степени (переоснащение);
- c) в тех случаях, когда политика или практика оказывают общее отрицательное и лишь незначительное положительное воздействие, отмена этой политики или практики и введение дополнительной политики, нацеленной на поддержание положительного воздействия;
- d) отмена политики или практики в сочетании с применением мер для устранения препятствий на пути изменения политики;
- e) введение политики, смягчающей неблагоприятное воздействие на биоразнообразие политики или практики, по возможности включая введение политики, содействующей устранению соответствующих препятствий.

19. В нижеследующих пунктах приводится ориентировочный перечень условий выбора политических мер, которые следует принимать после того, как будет выявлена политика или практика, порождающая порочные стимулы. В некоторых условиях приводятся ссылки на расходы и/или выгоды. Важно отметить, что выбор политики должен основываться не только на прямых, осязаемых расходах и выгодах, а также на оценке неосязаемых расходов и выгод, включая, например, выгоды, обеспечиваемые экосистемными услугами. Кроме того, оценки должны также включать такие компоненты, как расходы на мониторинг и обеспечение соблюдения, административные расходы и расходы в связи с изменением руководства (в зависимости от обстоятельств). Критерием выбора политики проведения реформ является максимальное повышение чистой общественной выгоды с учетом при этом целей распределения и последствий на национальном и глобальном уровнях.

20. *Отмена политики, порождающей порочные стимулы.* Вопрос об отмене политики, порождающей порочные стимулы, можно рассматривать после того, как будут выполнены следующие условия:

- a) в результате анализа может быть выявлено, что политика, порождающая порочные стимулы, была введена на условиях, которые не являются больше преобладающими. В этой связи цели политики могут оказаться теперь недействительными. Например, цель оказания поддержки компаниям в период, когда сектор переживает экономический кризис, будет уже недействительной после экономического восстановления или реорганизации сектора;
- b) в иных случаях цели политики могут по-прежнему оставаться действительными. В результате анализа может быть выявлено, однако, что порочные стимулы будут возникать в рамках любой политики, направленной на достижение данных целей, то есть в рамках любой операционной задачи или применения любого выбранного политического инструмента. В таких случаях надлежит рассматривать вопрос об отмене политики, если расходы общества по проведению эффективной политики смягчения последствий оказываются выше упущенных чистых общественных выгод в результате отмены политики.

21. *Отмена порочной практики.* Вопрос об отмене практики, порождающей порочные стимулы, следует рассматривать в том случае, если в результате тщательного анализа ее взаимодействия с официальной политикой будет выявлено, что такая практика должна действительно стать объектом реформы. Отмена такой практики является делом сложным и дорогостоящим, поскольку она уходит корнями в культурные традиции или в обычное право. Вопрос об ее отмене следует рассматривать в тех случаях, когда затраты на стимулирование культурной адаптации через посредство, например, программ повышения осведомленности и учебных программ будут ниже расходов на проведение эффективной политики по смягчению последствий. Кроме того, следует помнить, что порочные стимулы, по всей видимости порожденные конкретной практикой, могут нередко являться экономически рациональным

ответом на плохо скорректированную политику. В этих случаях реформа такой политики может нередко обеспечивать наиболее подходящие возможности для эффективного политического вмешательства.

22. *Переоснащение.* Во многих случаях основные цели политики могут оставаться действительными и законными и порочные стимулы, порожденные этой политикой, могут быть существенно снижены или устранены, если будут использованы другие операционные задания и инструменты. В таких случаях следует рассматривать вопрос об отмене этой политики и ее замене политикой, вызывающей меньшее число порочных стимулов или не порождающей их вообще. С особой тщательностью следует определять и выполнять такие операционные задания и применять соответствующие инструменты, которые оказывают минимальное неблагоприятное воздействие на биоразнообразие или не оказывают его вообще.

23. *Отмена политики и введение политики, поддерживающей любое положительное воздействие.* В некоторых случаях политика и практика могут порождать порочные стимулы только в конкретных местных условиях и социально-экономических обстоятельствах, тогда как в других условиях и обстоятельствах они могут оказаться нейтральными или даже благоприятствовать сохранению биоразнообразия. В подобных случаях следует все равно предусматривать отмену такой политики и практики, если общее воздействие такой политики и практики на биоразнообразие носит негативный характер. Для поддержания положительного воздействия на биоразнообразие можно вводить дополнительную политику с четко поставленными целями.

24. *Устранение и преодоление препятствий.* Существенные препятствия могут иногда мешать отмене политики или практики. Можно вводить дополнительную политику для преодоления таких препятствий, если связанные с этим расходы будут ниже расходов на проведение эффективного смягчения воздействия. Выбор надлежащей политики будет совершенно очевидно зависеть от выявленных соответствующих препятствий:

а) *проблемы распределения.* В некоторых случаях отмена политики или практики может приводить к неблагоприятным последствиям в области распределения. Особое беспокойство должно вызывать воздействие реформ на продовольственную обеспеченность и на бедные слои населения. В данных случаях можно рассматривать подход, заключающийся в поэтапном проведении реформ. Для компенсирования негативных последствий можно вводить дополнительную политику доходов с четко поставленными целями;

б) *правовые вопросы.* В определенных случаях отмена политики может нарушать права собственности некоторых субъектов деятельности. При таких обстоятельствах может потребоваться компенсация соответствующих потерь;

с) *отстаиваемые интересы.* В большинстве случаев некоторые группы или отдельные лица понесут потери в результате отмены политики или практики. Такие группы или лица будут противиться проведению подобных реформ. Может потребоваться принятие дополнительных политических мер для преодоления такого сопротивления. В число данных мер могут входить программы повышения осведомленности и учебные программы, а также средства повышения прозрачности сведений, распространяемых среди широкой общественности, о негативном воздействии политики и практики, возлагающие тем самым бремя доказывания на те группы, которые противятся введению политических реформ. Политику выплаты компенсаций таким субъектам деятельности следует рассматривать только как последнее средство;

д) *отсутствие потенциала.* В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой отсутствие организационного и административного потенциала нередко представляет собой серьезное препятствие на пути устранения или смягчения воздействия порочных стимулов. В данных случаях потребуются создание потенциала;

е) *культурные традиции*. Отмена практики, порождающей порочные стимулы, представляется особенно сложной, если эта практика глубоко укоренилась в культурных убеждениях, обычаях и традициях. Надлежащим средством для преодоления таких препятствий могут быть программы повышения осведомленности общественности и учебные программы;

ф) *международное соперничество*. Отмена в одностороннем порядке политики, порождающей порочные стимулы, может приводить к возникновению опасности утраты конкурентоспособности отечественной промышленности. Такая опасность становится более значимой в глобализованном мире ширящейся международной торговли и потока капиталов. Когда подобная ситуация понуждает к действиям, может потребоваться налаживание международного сотрудничества для скоординированной и одновременной отмены такой политики;

г) *глобальные выгоды устранения порочных стимулов*. Во многих случаях выгоды от отмены политики, порождающей порочные стимулы к сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия, носят глобальный характер, тогда как покрытие расходов, связанных с отменой такой политики, осуществляется на национальном уровне. В таких случаях требуется налаживать международное сотрудничество, включая расширение деятельности международных финансовых компенсационных механизмов, таких как Глобальный экологический фонд (ГЭФ), для покрытия возможных дополнительных национальных расходов по обеспечению глобальных выгод.

25. *Смягчение воздействия*. Если отмена политики или практики неосуществима или стоит слишком дорого, то может потребоваться смягчение ее негативного воздействия на биоразнообразие посредством применения надлежащих средств. Говоря конкретней, вопрос о введении такой политики смягчения негативного воздействия следует рассматривать, если:

а) расходы общества на отмену политики или практики, включая потерянные выгоды, будут выше расходов на проведение эффективной политики по смягчению последствий;

б) расходы общества по замене политики другой политикой, служащей тем же целям, но оказывающей меньшее негативное воздействие или не оказывающей такого воздействия вообще, будут выше расходов на проведение эффективной политики по смягчению последствий;

с) расходы общества по преодолению препятствий, связанных с отменой политики и практики, будут выше расходов на проведение эффективной политики по смягчению последствий.

2. *Пути и средства устранения или смягчения воздействия порочных стимулов*

а) *Важные инструменты для устранения и смягчения воздействия порочных стимулов*

26. *Национальные руководящие принципы*. Руководящие принципы, принятые компетентными национальными органами, будут представлять собой важное косвенное средство для эффективного устранения или смягчения воздействия порочных стимулов. Руководящие принципы, в которых надлежащим образом учтены национальные потребности и обстоятельства, могут служить структурой для национального процесса выявления, а также отмены или смягчения политики и практики, порождающих порочные стимулы, и ориентировать этот процесс. Если открыть их для широкого доступа, то данные руководящие принципы могут служить в качестве контрольных точек сравнения, с помощью которых широкая общественность сможет определять эффективность процесса реформ.

27. *Участие в работе субъектов деятельности*. Отмене политики или практики, порождающей порочные стимулы, нередко противятся влиятельные группы или отдельные лица, которые извлекают прибыль за счет такой политики или практики. Даже когда заявленной целью политики не является оказание поддержки таким группам или отдельным лицам, ее отмена может быть сопряжена с риском из-за их влияния. В противоположность этому расходы, связанные с такой политикой, например, утрата экосистемных услуг из-за

сокращения биоразнообразия, несет широкая общественность или разрозненные и/или беспомощные группы. Наделение таких групп полномочиями и привлечение их к работе на стадиях разработки и реализации проектов через посредство надлежащих механизмов, уравнивающих правила игры для всех субъектов деятельности, является поэтому еще одним важным средством, обеспечивающим принятие надлежащих политических мер.

28. *Программы повышения осведомленности общественности и учебные программы.* Уже сам факт того, что практика, порождающая порочные стимулы, уходит корнями в обычное право, социальные нормы и культурные традиции, означает существование значительных преград на пути ее отмены, преград, находящихся вне зоны действия формального процесса выработки политики. Поэтому особо важным средством отмены такой практики будет применение непрямого подхода, предусматривающего повышение осведомленности и просвещение общественности. Однако и сами программы повышения осведомленности и учебные программы также будут важным элементом успешной отмены политики или введения политики смягчения последствий, помогающим преодолевать сопротивление со стороны влиятельных групп, противящихся такой отмене политики или практики.

29. *Прозрачность.* Обеспечение прозрачности промежуточных и конечных результатов оценочного исследования, то есть целей, расходов и возможного негативного воздействия политики и практики, будет содействовать прояснению потенциального выбора и приоритетов, а также выявит перед лицом широкой общественности безответственную политику и практику. Поэтому прозрачность будет важным элементом успешной реализации программы по повышению осведомленности общественности в данных вопросах. Кроме того, она, в качестве одного из последствий, повысит политические издержки безответственной политики и сформирует политические вознаграждения за надлежащие действия.

30. *Создание потенциала.* В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой отсутствие организационного и административного потенциала нередко представляет собой серьезное препятствие на пути устранения или смягчения последствий порочных стимулов. Тогда как определенные виды политики, порождающей порочные стимулы, могут быть в принципе без труда отменены, отмена практики или реализация успешной политики смягчения последствий может потребовать наличия существенного организационного и административного потенциала. Создание потенциала, поддерживаемое соответствующими национальными, региональными и международными организациями, является поэтому одним из основных предварительных условий успешной отмены или смягчения политики и практики, порождающих порочные стимулы к сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия. Необходимо обеспечивать финансовые средства для создания потенциала.

31. *Международное сотрудничество.* Международное сотрудничество является одним из очень важных элементов процесса устранения или смягчения воздействия порочных стимулов, как излагается выше, в пунктах 24 f) и g).

b) Пути и средства отмены политики или практики

32. *Переоснащение.* В случаях, когда цели политики являются действительными и законными, переоснащение, то есть выполнение операционных заданий и применение соответствующих инструментов, которые достигают тех же целей, но оказывают не столь сильное неблагоприятное воздействие на биоразнообразие или не оказывают его вообще, может зачастую быть особо эффективным способом отмены политики, порождающей порочные стимулы к сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия.

33. *Политика выплаты компенсаций.* Можно рассмотреть вопрос о принятии дополнительных мер для выплаты компенсаций субъектам деятельности, которые сталкиваются с отрицательными последствиями отмены политики, порождающей порочные стимулы. При обеспеченном финансировании вопрос применения компенсационной политики можно рассматривать в следующих случаях:

а) если отмена политики отрицательно скажется на цели распределения, то можно применять подход, заключающийся в поэтапной отмене такой политики, и можно ввести дополнительную политику доходов с четко поставленными целями;

б) если отмена политики отрицательно скажется на правах собственности определенных субъектов деятельности, то можно также предусмотреть выплату компенсации за понесенные соответствующие потери;

с) если условия, определенные выше, в пунктах а) и б), не являются превалирующими, то компенсационную политику следует применять лишь в качестве последнего средства.

с) Пути и средства смягчения воздействия

34. *Регулирование.* В некоторых случаях введение дополнительного регулирования может быть эффективным средством смягчения неблагоприятных последствий для биоразнообразия, если выполнен ряд предварительных условий. Такие предварительные условия включают:

а) наличие четко определенных, комплексных и поддающихся измерению индикаторов эффективности;

б) контролируемые расходы по мониторингу и обеспечению реализации;

с) регулирование, которое может быть разработано комплексным образом, чтобы избегать адаптивного поведения целевых групп, ведущего к оказанию вторичного неблагоприятного воздействия на биологическое разнообразие.

35. *Преодоление препятствий на пути смягчения воздействия посредством регулирования.* Следует иметь в виду, что препятствия, мешающие отмене политики, могут также затруднять эффективное смягчение ее неблагоприятного воздействия. Например, стимул целевых групп не подчиняться регулированию может быть особенно сильным, если политика, порождающая порочные стимулы, остается неизменной. Поэтому повышение осведомленности общественности, прозрачность и участие в работе субъектов деятельности являются важными элементами эффективной регулятивной политики по смягчению неблагоприятного воздействия порочных стимулов.

36. *Положительные меры стимулирования.* Введение дополнительных положительных мер стимулирования является еще одним возможным средством смягчения неблагоприятных последствий реализации определенных видов политики и практики. В дополнение к предварительным условиям, перечисленным в пункте 34, при использовании положительных мер стимулирования следует также учитывать ряд предостережений:

а) если политика, оказывающая неблагоприятное воздействие на биоразнообразие, остается неизменной, то расходы, связанные с применением положительных стимулов для смягчения этого воздействия, будут особенно высокими, что, в свою очередь, будет снижать эффективность применения данного инструмента. Поэтому до начала использования положительных стимулов следует отменить данную политику в той мере, в какой это возможно, с помощью средств, перечисленных выше;

б) как объясняется в пункте 23, политика и практика, порождающие порочные стимулы в большинстве обстоятельств, могут в иных условиях благоприятствовать сохранению биоразнообразия. В подобных случаях можно рассматривать вопрос о применении положительных

мер стимулирования для смягчения отрицательных последствий, вызываемых отменой такой политики и практики;

с) тщательная разработка мер стимулирования, в том числе надлежащее определение условий их обеспечения, имеет особо важное значение в случае применения положительных мер стимулирования, чтобы предотвращать вторичное неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие;

d) в некоторых случаях стратегическое поведение благоразумных получателей будет препятствовать достижению долгосрочной эффективности мер стимулирования. В таких случаях их использование следует ограничивать сроками переходного периода посредством применения надлежащих законных средств, как, например, закона о периодических ревизиях;

e) отсутствие финансовых средств может ограничивать применение положительных мер стимулирования;

f) применение мер стимулирования может приводить как к положительным, так и к отрицательным последствиям в области распределения. Эти последствия следует принимать во внимание в процессе применения положительных мер стимулирования.

37. *Отрицательные меры стимулирования.* Может быть также рассмотрен вопрос о применении отрицательных мер стимулирования для смягчения неблагоприятного воздействия определенных видов политики и практики. В дополнение к предварительным условиям, перечисленным выше, в пункте 34, политическое сопротивление будет зачастую особенно интенсивным, если предполагается введение отрицательных мер стимулирования. Поэтому повышение осведомленности общественности, прозрачность и участие в работе субъектов деятельности являются основными элементами эффективного введения отрицательных мер стимулирования для смягчения воздействия порочных стимулов.

38. *Указания относительно применения мер стимулирования.* Дальнейшие указания по разработке и применению мер стимулирования приводятся в предложениях о разработке и применении мер стимулирования, одобренных шестым совещанием Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (приложение I к решению VI/15).

D. Мониторинг, обеспечение реализации и оценка реформ

39. *Привлечение к работе субъектов деятельности.* Даже после того, как реформы будут разработаны и внедрены, следует привлекать соответствующих субъектов деятельности к процессам оценки, чтобы обеспечить обратную связь с ними на случай непредвиденных побочных действий, неэффективности мер по их смягчению и других недостатков, и для обеспечения своевременного устранения таких недостатков.

40. *Индикаторы и информационные системы.* Следует рассмотреть вопрос о создании надлежащих информационных систем для оказания содействия процессу мониторинга и обеспечения реализации реформ. Кроме того, одним из решающих предварительных условий проведения успешной оценки политики реформ является разработка и применение надежных индикаторов.

41. *Критерии проведения успешной оценки.* Оценка реформ должна быть основана на ряде надежных критериев, обеспечивающих ее успешное проведение.

42. *Прозрачность.* Дальнейшее распространение информации может играть ключевую роль в обеспечении и сохранении общественной поддержки реформ и может таким образом снижать затраты государственных органов на мониторинг и обеспечение их реализации. И вновь следует подчеркнуть, что прозрачность может быть одним из важнейших

предварительных условий обеспечения эффективного участия субъектов деятельности в проведении оценки реформ.

43. *Создание потенциала.* Конечный успех намеченной реформы зависит от успешного мониторинга, обеспечения реализации реформы и оценки ее воздействия, включая непредвиденное побочное действие, неэффективность мер по смягчению последствий и другие недостатки. Поэтому успех реформы зависит от наличия достаточного организационного и административного потенциала. Необходимо обеспечивать финансовые средства для создания потенциала.]
