

Е. М. Гордеева

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ ЛЕСНОМ ПРАВЕ

НУЖЕН ЛИ МИРУ ДОГОВОР ПО ЛЕСАМ?



Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Вятский государственный университет»



Е. М. Гордеева

**К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ ЛЕСНОМ ПРАВЕ:
НУЖЕН ЛИ МИРУ ДОГОВОР ПО ЛЕСАМ?**

Монография

Киров
2025

УДК 341:349.6
ББК Х911.20,6+407.2
Г681

*Печатается по рекомендации Научного совета
Вятского государственного университета*

Рецензенты:

А. Я. Капустин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

Е. А. Шварц, доктор географических наук, заслуженный эколог Российской Федерации;

А. А. Онучин, доктор биологических наук, профессор;

В. А. Соколов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор

Гордеева, Е. М.

К вопросу о международном лесном праве: нужен ли миру договор по лесам? : монография / Е. М. Гордеева. – Киров : Вятский государственный университет, 2025. – 245 с. – ISBN 978-5-98228-286-6

В отсутствие единого общеобязательного международного договора по лесам мнения ученых-юристов и специалистов в области международного экологического права расходятся: существует ли международное лесное право? И если да, то что под ним понимать? И нужен ли миру самостоятельный международный договор по лесам? В работе анализируются отдельные источники международного регулирования лесных отношений, а также даются ответы на поставленные вопросы.

Монография предназначена для широкого круга читателей: для ученых-юристов, специалистов в области экологического права, для специалистов лесного хозяйства и лесной промышленности, для гражданских служащих, в том числе для тех, кто представляет интересы отдельного государства в части лесных отношений на международном уровне, для работников профсоюзов лесных отраслей, для студентов, аспирантов и докторантов, для преподавателей и для всех тех, кто интересуется лесным хозяйством, его устойчивым управлением и международным регулированием лесных отношений.

УДК 341:349.6
ББК Х911.20,6+407.2

ISBN 978-5-98228-286-6

© Вятский государственный университет
(ВятГУ), 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений.....	7
Введение	9
Глава I. Эволюция международно-правового регулирования лесных отношений	18
1.1. Периодизация развития международно-правового регулирования лесных отношений	18
1.2. Международно-правовое регулирование лесных отношений до 1990 года	19
1.3. Международно-правовое регулирование лесных отношений в период с 1990 по 2011 год.....	25
1.4. Международно-правовое регулирование лесных отношений с 2011 года по настоящее время.....	31
1.5. Эволюция международно-правового регулирования лесных отношений: промежуточные выводы	35
Глава II. Становление Международно-правового регулирования лесных отношений: «мягкое Международное право» и Форум Организации объединенных наций по Лесам (ФООНЛ)	37
2.1. Глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век»	38
2.2. «Лесные принципы» («Принципы лесоводства»).....	41
2.3. Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ)	45
2.3.1. ФООНЛ: цели и задачи	46
2.3.2. Организационная структура и членство: ФООНЛ и его Совместное партнерство по лесам.....	51
2.3.2.1. Форум Организации Объединенных Наций по лесам.....	51
2.3.2.2. Совместное партнерство по лесам (СПЛ)	53
2.3.3. ФООНЛ: функции.....	59
2.3.4. ФООНЛ: темы, рассматриваемые в ходе деятельности Форума	63
2.3.5. Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ): промежуточные выводы	66
2.4. Документ Организации Объединенных Наций по лесам	70

2.5. Международное «мягкое» лесное право и ФООНЛ: промежуточные выводы	76
Глава III. Международно-Правовое регулирование лесных отношений: Международные договоры по охране окружающей среды	79
3.1. «Международное соглашение по тропической древесине» (МСТД).....	81
3.2. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБООН).....	83
3.3. Рамсарская конвенция.....	85
3.3.1. Рамсарская конвенция: общие положения.....	86
3.3.2. Рамсарская конвенция и лесные отношения	93
3.3.3. Рамсарская конвенция и изменение климата	96
3.3.4. Рамсарская конвенция: промежуточные выводы.....	99
3.4. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия	100
3.4.1. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия: общие положения	101
3.4.2. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия и лесные отношения	105
3.4.3. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия и изменение климата	109
3.4.4. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия: промежуточные выводы	111
3.5. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС)	113
3.5.1. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры: общие положения	113
3.5.2. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры и лесные отношения	118
3.5.3. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры и изменение климата	122
3.5.4. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры: промежуточные выводы	124
3.6. Конвенция о биологическом разнообразии (КБР).....	125

3.6.1. Конвенция о биологическом разнообразии: общие положения.....	126
3.6.2. Конвенция о биологическом разнообразии и лесные отношения	133
3.6.3 Конвенция о биологическом разнообразии и изменение климата	139
3.6.4. Конвенция о биологическом разнообразии: промежуточные выводы.....	142
3.7. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН).....	143
3.7.1. РКИК ООН: общие положения	144
3.7.1.1. Сфера действия	144
3.7.1.2. Цель Конвенции	145
3.7.1.3. Принципы	146
3.7.1.4. Членство сторон	147
3.7.1.5. Обязательства	147
3.7.1.6. РКИК ООН и лесные отношения	148
3.7.2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата	151
3.7.2.1. Механизмы гибкости Киотского протокола	154
3.7.2.2. Положения Киотского протокола по вопросам, касающимся лесов.....	158
3.7.3. Парижское соглашение	160
3.7.3.1. Цель и общий подход	161
3.7.3.2. Основные правовые принципы	162
3.7.3.3. Смягчение последствий изменения климата в соответствии с Парижским соглашением	163
3.7.3.4. Адаптация в соответствии с Парижским соглашением	165
3.7.3.5. Сотрудничество и рыночные подходы.....	165
3.7.3.6. Парижское соглашение и лесные отношения	168
3.7.3.7. Парижское решение.....	169
3.7.4. РКИК ООН: промежуточные выводы	170
3.8. Регулирование вопросов, связанных с лесами, в рамках международного режима в области изменения климата	171
3.8.1. Сектор «Землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство» (ЗИЗЛХ)	171

3.8.2. Лесные вопросы сектора ЗИЗЛХ	174
3.8.2.1. Отчетность и ведение учета в рамках Парижского соглашения	182
3.8.2. Сектор ЗИЗЛХ и механизмы Киотского протокола (совместное осуществление и механизм чистого развития).	186
3.8.2.1. Сектор ЗИЗЛХ и механизм совместного осуществления	187
3.8.2.2. ЗИЗЛХ и механизм чистого развития.....	190
3.8.3. Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов и роль сохранения, устойчивого управления лесами и повышения лесных запасов углерода в развивающихся странах (REDD+)	194
3.8.3.1. От RED к REDD и REDD+: эволюция механизма.....	194
3.8.3.3. Реализация механизма REDD+.....	196
3.8.3.4. Проблемы, возникающие в процессе реализации REDD+	198
3.8.4. Международный режим РКИК ООН и лесные отношения: промежуточные выводы	204
3.8.5. Международный режим РКИК ООН: промежуточные выводы.....	209
3.9. Международное экологическое право и лесные отношения	210
Заключение.....	213
Библиографический список.....	220

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВОКНТА – Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам (РКИК ООН, Парижское соглашение)

ВОНТТК – Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям (КБР)

ВТО – Всемирная торговая организация

ВБУ – водно-болотные угодья

ВЦМП – Всемирный центр мониторинга природоохраны

ГА ООН – Генеральная Ассамблея ООН

ГЭФ – Глобальный экологический фонд

ЕА – единицы абсорбции

ЕС – Европейский союз

ЕСВ – единицы сокращений выбросов (МСО, Киотский протокол, РКИК ООН)

ЕУК – единицы установленного количества (Киотский протокол, РКИ ООН)

ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН

ЗИЗЛХ – землепользование, изменение в землепользовании и лесное хозяйство

ИОП – измерение, отчетность и проверка (MRV, REDD+, РКИК ООН)

ИККРОМ – Международный центр по сохранению и реставрации культурных ценностей

ИКОМОС – Международный центр по охране памятников и исторических мест

ИЮФРО – Международный союз научно-исследовательских организаций по лесам

КБО ООН – Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке

КБР – Конвенция о биологическом разнообразии

КОЛЕМ – Конференция министров по защите лесов в Европе

КУР – Комиссия ООН по устойчивому развитию

ЛПВН – Лесная программа всемирного наследия

МГЛ – Межправительственная группа по лесам

МГЭИК – Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МОТД – Международная организация по тропической древесине
МСО – механизм совместного осуществления
МСОП – Международный союз охраны природы
МСТД – Международное соглашение о тропической древесине
МФЛ – Межправительственный форум по лесам
МЧР – Механизм чистого развития
НРС – наименее развитые страны
НТГО – Научно-техническая группа по обзору (Рамсарская конвенция)
ОКООСВ – количественные обязательства по ограничению и сокращению выбросов
ООН – Организация Объединенных Наций
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ПГ – Парниковые газы
ПРООН – Программа развития ООН
ПФВУ – Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию
РКИК ООН – Рамочная конвенция ООН об изменении климата
РФ – Российская Федерация
СГС – Совместная группа связи
СИТЕС – Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения
СПЛ – Совместное партнерство по лесам
СПЭ – страны с переходной экономикой
ССВ – сертифицированные сокращения выбросов (МЧР, Киотский протокол, РКИК ООН)
ТЗД – товары из заготовленной древесины
УК – установленное количество (Киотский протокол, РКИК ООН)
ФАО ООН – Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФООНЛ – Форум ООН по лесам
ЭКОСОС – Экономический и социальный совет ООН
ЭФИ – Европейский институт леса
ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО – Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры
ЮНСЕД – Конференция ООН по окружающей среде и развитию

ВВЕДЕНИЕ

По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО ООН)¹, площадь лесов в мире составляет чуть более 4 млрд га (га) (или 31% поверхности суши), но эта площадь сокращается, и особенно быстро сокращается площадь тропических лесов [194, с. 29]. Так, с 1990 года площадь лесов в мире сократилась на 178 млн га [191]. Установлено, что в период с 2010 по 2020 год ежегодно мир терял 4,7 млн га [191; 1, с. 3]. И если площадь лесов и дальше будет сокращаться так же быстро, то уже через несколько сотен лет человечество может потерять вообще все леса мира [193; 268].

Последствия обезлесения и деградации лесов наиболее ощутимы на местном и региональном уровнях. Например, это истощение запасов питьевой воды, возникновение наводнений и/или засух, сокращение и/или утрата биологического разнообразия, уменьшение адгезии и эрозия почв и др. Однако последствия обезлесения и деградации лесов имеют также и глобальное значение. Так, по разным оценкам, лес – это источник существования для более чем 350 млн человек [23; 267]. Истощение лесов подрывает источник существования людей, ставит под угрозу само их выживание и может послужить причиной социальных конфликтов, угрожая стабильности международного мира и международной безопасности.

Леса имеют глобальное экологическое значение. Так, лес – это естественное средство противостояния чрезвычайным ситуациям природного характера и средство ослабления последствий изменений глобального климата. В одной только биомассе мировые леса хранят 289 Гт углерода [192], в то время как устойчивое управление лесами, лесопосадками и восстановление лесов способствует сохранению или увеличению запасов углерода в лесах;

¹ ФАО ООН (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) – специализированная организация ООН, которая в том числе собирает, анализирует, интерпретирует и распространяет информацию, касающуюся вопросов лесного хозяйства. Организация проводит глобальные оценки лесных ресурсов, поощряет и, при необходимости, рекомендует предпринимать соответствующие действия на национальном и международном уровнях.

обезлесение, деградация лесов и ненадлежащая лесохозяйственная практика, напротив, сокращают такие запасы, усиливая и без того опасное антропогенное влияние на состояние климата на Земле. В целом за последнюю четверть века мировые запасы углерода в лесной биомассе снизились почти на 11 Гт [265; 264]. Международные эксперты подсчитали, что сокращение общей площади лесов и их деградация – это более 10 % от общего глобального значения антропогенных выбросов парниковых газов в атмосферу [195].

Традиционно лес рассматривается как суверенный ресурс отдельно взятого государства. Лес – это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы, т. е. физически лес находится на территории конкретной страны, подпадая исключительно под юрисдикцию того государства, на территории которого он произрастает. Использование, охрана и защита лесов осуществляются в соответствии с национальным законодательством [240].

Но, учитывая значимость лесов для всего человечества в целом, мировое сообщество предпринимает попытки международно-правового регулирования вопросов, связанных с охраной лесов. Прежде всего, это неоднократные попытки заключить международное общеобязательное соглашение по лесам. Многие страны и международные организации рассматривают такое соглашение как потенциально максимально эффективный международный правовой инструмент в борьбе с обезлесением и деградацией лесов. Такая позиция понятна. Международные договоры, регулируемые международным правом, заключенные в письменной форме между государствами и иными субъектами международного права, являются основными источниками международного права. Единый международный юридически обязательный документ по всем видам лесов мог бы кодифицировать уже существующие нормы, регулирующие лесные отношения на международном уровне. Более того, такой документ мог бы служить надежным источником международного лесного права в судах в случаях возникновения соответствующих международных споров [240].

Первые попытки принять Всемирную конвенцию по лесам были предприняты в 1992 году на Конференции по окружающей

среде и развитию в Рио-де-Жанейро [143]. Однако по итогам конференции 1992 года были приняты лишь документы «мягкого права»: «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов», более известное как «Лесные принципы» [129], и глава XI «Борьба с обезлесением» в декларации «Повестка дня на XXI век» [263].

В 2007 году результатом трехлетних интенсивных подготовительных переговоров стало принятие лишь юридически необязательного «Документа по всем видам лесов», ставшим вторым после «Лесных принципов» источником «мягкого международного лесного права» [129]. В 2015 году значимость и важность «Документа по всем видам лесов» была подтверждена, документ был переименован в «Документ ООН по лесам», были продлены сроки для достижения глобальных целей в отношении лесов до 2030 года. Однако юридический статус «добровольного и необязательного» документа по лесам остался неизменённым [269; 239].

С 2011 года европейские страны вели переговоры о заключении «Юридически обязательного соглашения по лесам в Европе» в рамках регионального политического процесса «Леса Европы»² [132]. В 2013 году даже был подготовлен проект Соглашения, однако по состоянию на июнь 2024 года окончательный текст «Соглашения по лесам в Европе» так и не согласован.

В отсутствие единого общеобязательного международного соглашения по лесам мнения ученых-юристов, специалистов в области международного экологического права расходятся: а есть ли вообще международное лесное право? И если да, то что под ним понимать? Например, профессор Е. Н. Абанина, «поддерживая, в общем, идеи о возможности выделения международного лесного права, представляет, что в настоящее время о его “уже существовании” говорить пока рано» [231; 284].

Некоторые ученые-правоведы, например Р. Тарасофски, ссылаются в своих работах на «международный лесной режим».

² «Леса Европы» (Forest Europe, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe) – панъевропейский политический процесс на высоком уровне; площадка для диалога и сотрудничества в области лесного права и политики в Европе.

Как правило, такой режим определяют как «совокупность международных инструментов и институтов, которые создают правовую и/или политическую основу для международных действий в области лесных отношений» [9, с. 3]. Известный учёный-юрист, специалист в области международного экологического права доктор юридических наук Харро ван Асселт оценивает международный лесной режим как «комплексный режим»³. По его мнению, это «массив частично дублирующих и неиерархичных норм и институтов, регулирующих конкретную область общественных отношений». Такой «комплексный» режим», по мнению учёного, находится где-то посередине между «классическим» правовым режимом, основанным на международном договоре, с одной стороны, и слабо скоординированным набором норм и политических деклараций, регулирующих определенную область общественных отношений, – с другой. В своих работах Харро ван Асселт указывает, что «комплексный режим по лесам» включает в себя разные инициативы в контексте и вне контекста ООН. Учёный также указывает на необходимость изучения «комплексного режима по лесам»: например, как этот «массив» функционирует и как элементы этого режима взаимодействуют друг с другом? [6, с. 1276; 7, с. 44].

Исследователь Фея Лешневская в своих статьях прямо обращается к «международному лесному праву». Это, по мнению учёного, «многочисленные международные договоры и соглашения, которые развиваются независимо друг от друга» [104, с. 121]. Доцент Е. А. Высторобец, в свою очередь, цитируя Р. Липшуца [106], также утверждает, что международное лесное право, или «“интерлесное” право», уже существует. По мнению Е. А. Высторобца, международное лесное право – это «предметная совокупность принципов и норм, регулирующих охрану лесов и рациональное использование их ресурсов, а также сотрудничество в этой области» [237]. Наконец, ученые исследуют многочисленные источники международного права, которые в том числе содержат и международные нормы, регулирующие вопросы рационального использования, устойчивого управления, охраны и воспроизводства лесов [283; 241].

³ “Regime complex”.

По мнению автора монографии, международное лесное право объективно существует, хотя и не оформлено в виде единого международного договора. Пусть международное лесное право не выражено в общепринятой форме, как конвенция и протокол, и пусть нет глобального института, который, подобно правительству страны, осуществлял бы управление лесами мира – всё это не означает отсутствие международно-правового регулирования лесных отношений [240].

Основополагающие принципы и цели для развития международного правового регулирования в области лесных отношений заложены, прежде всего, инструментами «мягкого права» (например, «Лесные принципы», «Документ ООН по лесам», глава 11 «Борьба с обезлесением» в декларации «Повестка дня на XXI век» и др.). Такие специализированные документы, как правило, разрабатываются и принимаются на международном уровне с целью урегулирования именно лесных отношений.

Во-вторых, в настоящее время действует целый ряд имеющих обязательную юридическую силу глобальных договоров (так называемое «твердое международное право»), которые прямо или косвенно посвящены вопросам, касающимся лесов. В числе наиболее значимых – и «Парижское соглашение», и «Рамочная конвенция ООН об изменении климата» (РКИК ООН) 1992 года, и «Конвенция о биологическом разнообразии» (КБР) 1992 года и др. Чаще всего такие договоры разрабатываются и принимаются не в целях урегулирования именно лесных отношений. Напротив, как правило, такие международные договоры преследуют иные, «нелесные» цели (например, «укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты», «стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере», «сохранение биологического разнообразия» и др.). Но путем толкования договорных норм эти международные договоры применяются и к лесным отношениям.

В-третьих, в рамках так называемых «встреч сторон», т. е. органов управления международными процессами отдельно взятого международного договора, договаривающимися сторонами принимаются решения, резолюции и рекомендации, целенаправленно регулирующие лесные вопросы. Важно подчеркнуть, что

такие решения подчинены общей (чаще всего «нелесной») цели отдельно взятого режима международного договора.

Получается, что международно-правовое регулирование лесных отношений исходит одновременно из нескольких источников международного права, развивается хаотично и затрагивает самые разные аспекты лесных отношений, то есть международное лесное право – это не «абсолютное единство» с четкой нормативной иерархией (например, международный договор + решения встреч сторон), а, скорее, сумма фрагментов: «мягкое лесное международное право», «твердое международное право» и «решения встреч сторон», решения международных лесных механизмов в системе ООН и др.

Целью данной работы является исследование международного правового регулирования в области лесных отношений, анализ существующих норм и инструментов «мягкого» и «твердого международного экологического права», а также выработка предложений по совершенствованию правового механизма регулирования лесных отношений на международном уровне.

Помимо ответа на **теоретические вопросы ученых-юристов**, специалистов в области международного экологического права: а есть ли вообще международное лесное право? И если да, то что под ним понимать?, исследование имеет и **практическое значение** – поиск ответа на вопрос: нужен ли миру самостоятельный международный договор по лесам? Кроме того, анализ современного международно-правового режима в области лесных отношений может послужить основой для дальнейших правовых исследований в области фрагментации международного экологического права и поиска ответов на такие вопросы, как, например: как функционирует «массив» международно-правового режима по лесам и как элементы этого режима взаимодействуют друг с другом? Нет ли юридических коллизий? Можно ли отметить синергетический эффект взаимодействия? Есть ли в режиме неурегулированные вопросы – пробелы, которые еще требуют внимания законодателей?

Для ответа на поставленные вопросы в **монографии решаются следующие задачи**: первая глава (I) работы устанавливает общую точку отсчета – в хронологическом порядке глава исследует эволюцию регулирования лесных отношений на междуна-

родном уровне и показывает современное (крайне фрагментированное) состояние международного регулирования лесных отношений.

Во второй главе (II) особое внимание уделяется международным политическим процессам, которые были инициированы для того, чтобы обеспечить всеобъемлющее регулирование в отношении лесов, то есть документы международного экологического права, *apriori* созданные для регулирования лесных отношений. Опять же, применяется хронологический подход. Основное внимание в этом разделе уделяется инструментам «мягкого международного права»⁴ в отношении лесов (глава 11 «Борьба с

⁴ По мнению автора монографии, нормы именно «мягкого международного права» обеспечивают быстрое и динамичное развитие современного международного экологического права. Напомним, что принятая на международном уровне классификация источников международного права, сформулированная в Статуте Международного суда (статья 38), включает, в том числе: международные договоры, международно-правовые обычаи и общие принципы права. Помимо этих традиционных источников международного права, существует и несколько противоречивая категория, называемая «мягким международным правом». Понятие и природа «мягкого международного права» уже давно являются предметом правовых исследований и дискуссий. В целом под «мягким международным правом» можно понимать «инструменты права, [которые] варьируются от международных договоров, которые включают в себя только мягкие обязательства (“legal soft law”), до необязательных или добровольных резолюций и кодексов поведения, сформулированных и принятых международными и региональными организациями (“non-legal soft law”) <...>» (Chinkin С. М. *The challenges of soft law*, 1989). Ввиду сложности темы для целей настоящей монографии необходимо сделать несколько общих замечаний. Прежде всего, «мягкую» правовую природу инструмента международного права не следует сразу приравнивать к «неэффективности» инструмента. При этом подчеркнём: традиционно считается, что инструменты «твёрдого» международного права более тщательно обсуждаются и готовятся, а также что именно такие инструменты положительно влияют на качество имплементации и соблюдения норм международного права. Во-вторых, хотя «мягкое международное право» не рассматривается (пока) как формальный источник международного права, оно имеет свою ценность, например при разработке, при толковании и/или при разъяснении международного права, и способствует развитию международного права. Нормы «мягкого права», устанавливая правило

обезлесением» «Повестки дня на XXI век», «Лесные принципы» и «Документ ООН по лесам»), изучается Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ). Все эти документы и процессы закладывают основу для последующего развития правового регулирования лесных отношений на международном уровне.

В третьей главе (III) анализируются договоры международного экологического права. Для исследования подобраны такие международные договоры, которые направлены на рациональное использование природных ресурсов, охрану и защиту окружающей среды. Такие договоры, как правило, не создаются для регулирования именно лесных отношений. Но постфактум, путем их толкования, нормы таких договоров могут распространять свое действие и на лесные отношения в пределах сферы действия каждого конкретного международного договора («Парижское соглашение» 2015 года, «Рамочная Конвенция ООН об изменении климата» 1992 года, «Конвенция о биологическом разнообразии» 1992 года и др.). Характерной особенностью таких договоров является то, что, как правило, они не имеют упоминаний о лесах непосредственно в самих текстах договоров. Большинство упоминаний о лесных отношениях можно найти во вторичном праве или в «мягком праве», т. е. в решениях «конференций» и/или «встреч» сторон договоров, руководящих принципах и рабочих программах.

Наконец, на основе проведенного исследования четвертая глава (IV) даёт ответы на поставленные вопросы: есть ли международное лесное право, и если да, то что понимать под международным лесным правом? Нужен ли миру самостоятельный международный договор по лесам?

поведения, могут стать отправным пунктом превращения таких правил в договорные или обычные международно-правовые нормы. Наконец, характерной чертой «мягкого права» является отсутствие согласия государств (i. e. отсутствие согласия государств на обязательность договора). Консенсус государств – это существенный фактор легитимности международного договора, также может иметь последствия для соблюдения договора государствами. Примерами «мягкого международного права» в контексте международного регулирования лесных отношений являются, в том числе: глава 11 «Борьба с обезлесением» Повестки дня на XXI век, «Лесные принципы» и «Документ ООН по лесам».

В монографии автор использует материалы диссертационного исследования «Европейские и российские леса в международном праве изменения климата» [63], а также современные обобщения автора, содержащиеся, в том числе, в ранее опубликованных научных статьях автора. Ссылки на соответствующие работы автора приводятся в тексте монографии.

Монография предназначена для широкого круга читателей: для ученых-юристов, специалистов в области международного экологического права, для специалистов лесного хозяйства и лесной промышленности, для гражданских служащих, в том числе для тех, которые представляют интересы отдельного государства в области лесных отношений на международном уровне, для работников профсоюзов лесных отраслей, для студентов, аспирантов и докторантов, для преподавателей и для всех тех, кто интересуется лесным хозяйством, его устойчивым управлением и вопросами регулирования лесных отношений в международном праве.

ГЛАВА I.

ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В этой главе изучается эволюция международного регулирования лесных отношений с момента появления такого регулирования в международном праве до сегодняшних дней.

1.1. Периодизация развития международного-правового регулирования лесных отношений

Можно выделить три периода развития международно-правового регулирования лесных отношений⁵:

1. Первый период – до 1990 года: в этот период сформировался научный консенсус в отношении лесов, обсуждение лесных вопросов переходит из научной в политическую плоскость; правительства участвуют в международных переговорах по лесным отношениям; разрабатываются и принимаются первые международные соглашения, касающиеся лесов

2. Второй период – с 1990 по 2011 год: лесные отношения входят в экологическую программу действий ООН и получают признание в качестве самостоятельной темы; на международном уровне разрабатываются и принимаются документы «мягкого» лесного права; создаётся Форум ООН по лесам (ФООНЛ); появляются международные процессы, посвященные отдельным функциям и услугам лесов.

3. Третий период – с 2011 года по настоящее время: продолжается фрагментация «международного режима в отношении лесов»; в Европе ведутся переговоры по юридически обязательному договору по лесам (Legally Binding Agreement, LBA). Стороны (проекта) соглашения признают «<...> необходимость заключения юридически обязывающего соглашения для обеспечения или усиления устойчивого лесопользования, обеспечения многофункциональности лесов, предотвращения фрагментации

⁵ Обращаем внимание читателей на то, что обзор международно-правового регулирования лесных отношений служит исключительно целям настоящего исследования и не является исчерпывающим.

политики, связанной с лесами, а также для дополнения и поощрения существующих международных, региональных и субрегиональных соглашений, сотрудничества и инициатив с такими целями». Если единое соглашение по лесам будет принято, такой документ может установить фундаментальный набор принципов, в соответствии с которыми осуществляется управление лесами на международном уровне. Важно отметить, что, хотя переговоры по ЛВА ведутся в европейском контексте (в процессе “Forest Europe” зарегистрировано 46 стран-участниц, включая РФ), в процессе еще зарегистрированы 14 государств-наблюдателей (включая четыре страны с наибольшей площадью лесов, а именно Бразилию, Канаду, США и Китай) и 45 организаций-наблюдателей, включая ФАО, Международную организацию по тропической древесине (МОТД), Международный союз охраны природы (МСОП), МСНИЛО/ИЮФРО, Программу развития ООН (ПРООН), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Форум ООН по лесам (ФООНЛ) [64].

1.2. Международно-правовое регулирование лесных отношений до 1990 года

Раннее регулирование лесных отношений осуществлялось на национальном уровне: отдельными странами в рамках национальных правовых систем. Что касается международного лесного права, то оно формировалось длительно и сложно. Частично это объясняется «нормативными различиями, [которые] существуют внутри и среди развитых и развивающихся стран» [19]. Исследуя развитие международного лесного права, ученые-правоведы отмечают его «особую сложность» [19].

Впервые леса и их рациональное использование привлекли международное внимание в 1892 году, когда, в соответствии с предложением о создании международного научно-исследовательского органа по лесам, на Конгрессе сельского и лесного хозяйства в Вене был учрежден Международный союз научно-исследовательских организаций по лесам (International Union of Forest Research Organizations, IUFRO/ИЮФРО, МСЛНИО) [75]. ИЮФРО – некоммерческое неправительственное международное

научное объединение, открытое для всех организаций и частных лиц, занимающихся исследованиями в различных областях лесных наук [IUFRO in Russia]. Миссия Союза – стимулировать научные исследования и обмен знаниями, способствовать разработке научно обоснованных решений проблем, связанных с лесами, на благо лесов и людей во всем мире [89]. Активная деятельность ИЮФРО в конце XIX – начале XX века привела к расширению международного сотрудничества в отношении лесов, включая проведение мониторинга и оценки состояния глобального лесного хозяйства.

Однако, как и в целом в отношении международного экологического права, положительная динамика в отношении международного регулирования лесных отношений была в значительной степени утрачена во время мировых войн. Этот период не был отмечен особой заботой об окружающей человека среде. И когда после Второй мировой войны была основана ООН, существовало слабое понимание экологических проблем, а сам Устав ООН вообще не упоминал о природной среде [255; 261].

В 1945 году в рамках системы ООН была создана Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Её устав определил ФАО ООН как организацию, которая собирает, анализирует и распространяет информацию, касающуюся, *inter alia*, лесного хозяйства и основных лесных продуктов [28]⁶. В 1948 году ФАО провела свою первую оценку мировых лесных ресурсов. С тех пор организация на регулярной основе, с интервалами примерно в пять лет, проводит глобальную оценку лесных ресурсов. Актуальная на сегодня оценка проводилась в 2020 году [266]. По мнению отдельных критиков, политическое

⁶ В уставе ФАО ООН лесное хозяйство и первичные лесные продукты (например, древесина) отнесены к сельскому хозяйству. В соответствии с уставом термин «сельское хозяйство» собирательный и включает не только лесное хозяйство и лесные продукты, но и рыболовство и морепродукты. Основные функции ФАО в отношении лесов далее уточнены в «Стратегии ФАО ООН по лесам и лесному хозяйству» (ФАО, 2010) и, *inter alia*, включают: генерацию, распространение и прикладное применение информации, статистических данных и знаний в отношении лесов; поддержку разработки национальных правовых инструментов в отношении лесов; содействие применению таких инструментов и др.

значение ФАО в вопросах международных лесных отношений остается минимальным [75]. Но стоит отметить и то, что уже сам факт – создание ФАО и наделение организации международным мандатом в области лесных отношений – заложил прочную основу на будущее для включения вопросов, касающихся лесов, в программу действий ООН.

На ранних стадиях современной «экологической эры», т. е. конец 1950-х годов и позднее, с признанием нарастающих международных экологических проблем⁷ [97] и началом развития международного экологического права, такие проблемы, как обезлесение и деградация лесов, оставались без специального внимания международного сообщества. Лишь отдельные международные договоры косвенно регулировали те лесные отношения, которые постфактум попадали под сферу действия таких договоров.

Так, в 1960-е годы в связи с растущей утратой водно-болотных угодий, их деградацией, осушением и преобразованием в другие «более очевидные виды [землепользования]» (например, сельское хозяйство) водно-болотные угодья стали предметом международного внимания [115]. В 1971 году была принята Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, особенно в качестве местобитаний водоплавающих птиц [257]. Конвенция стала одним из первых международных договоров, направленных на сохранение природных ресурсов в глобальном масштабе [115]. Под действие этого договора попадали и некоторые леса (например, «заболоченные леса»).

В июне 1972 года в Стокгольме (Швеция) состоялась «Конференция ООН по окружающей человека среде» (United Nations Conference on Human Environment, UNCHE). Эта конференция имела большое значение для развития международного экологического права, подтолкнув страны мира к мониторингу состоя-

⁷ В основном это все более ощутимые экологические угрозы, вызванные расширением хозяйственной деятельности человека и технологическими изменениями в окружающей среде (например, загрязнение морской среды нефтью; угрозы в связи с гражданским и военным использованием атомной энергии; а впоследствии – ухудшение состояния диких животных и истощение их местобитаний и др.).

ния окружающей среды, а также к созданию природоохранных ведомств. Итогом Конференции стала так называемая «Стокгольмская декларация», которая содержит 26 принципов, «которые вдохновят народы мира и послужат им руководством в деле сохранения и улучшения окружающей человека среды» [172]. Важным решением Конференции явилась рекомендация Генеральной Ассамблее (ГА) ООН учредить Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в качестве вспомогательного органа ГА ООН, призванного координировать усилия международных организаций и государств в сфере международного природоохранения. Начиная с 1972 года количество международных природоохранных соглашений начинает стремительно расти [222; 97]. Но, тем не менее, проблемы деградации лесов и обезлесения остаются без формального закрепления в международных договорах.

В ноябре 1972 года в свете того факта, что «защита [природного и культурного] наследия на национальном уровне часто остается неполной» [196, преамбула, параграф 3], Генеральная конференция международной организации ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) приняла «Конвенцию о защите всемирного культурного и природного наследия» [196]. Конвенция создавалась с целью сохранения и защиты объектов – как природных, так и культурных – от природных и антропогенных разрушений. Некоторые леса (например, как культурные объекты, как места для наслаждения природной красотой, как места эстетических впечатлений и места научной значимости) попали под действие Конвенции ЮНЕСКО⁸.

В 1973 году была принята Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения [30]. Этот международный экологический договор был заключен в признание того, что «дикая фауна и флора в их многочисленных и прекрасных формах являются незаменимой частью естественных систем Земли, которые должны быть

⁸ Например, девственные леса Коми особо охраняемая природная территория, расположенная на западных склонах Северного и Приполярного Урала в Республике Коми. Это первый российский природный объект, включенный в список объектов Всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

защищены для нынешнего и будущих поколений [...и], кроме того, международное сотрудничество имеет важное значение для защиты некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации посредством международной торговли» [30]. Отдельные природные компоненты лесных экосистем, например отдельные виды деревьев (а также некоторые лесные растения и некоторые виды лесных животных), были включены в Приложение Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Таким образом, лесные отношения попали под сферу действия Конвенции СИТЕС.

В 1980-х годах основным направлением международной лесной политики стало содействие устойчивому управлению лесным хозяйством [130]. По мнению ученых-правоведов [50], первые упоминания о лесах и их роли в контексте устойчивого развития можно найти, во-первых, во Всемирной стратегии сохранения природы (ВСОП) Международного союза охраны природы (МСОП) 1980 года [231; 97], а затем во Всемирной хартии природы ГА ООН 1982 года. Наряду со Стокгольмской декларацией (1972 года) Всемирная стратегия сохранения природы (1980 года) и Всемирная хартия природы (1982 года) играют важную роль, не только уточняя и развивая принцип устойчивого развития, но и закрепляя лесные вопросы в международном праве и политике [50]. Однако эти документы относятся к «мягкому международному праву». Несмотря на то что даже не имеющие обязательной юридической силы международные документы имеют значение для государств, направляя и координируя их действия, все-таки такие документы не устанавливают юридически обязательных требований в отношении лесов и остаются декларациями определенных намерений, в том числе и намерений в области охраны, защиты и устойчивого управления лесами.

В 1985 году в соответствии с первым Международным соглашением о тропической древесине [83] была учреждена Международная организация по тропической древесине [МОТД]⁹. На

⁹ Истоки МОТД можно проследить до 1976 года, когда на четвертой сессии Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) в рамках программы по сырьевым товарам началась долгая серия переговоров,

международном уровне были признаны «<...> важность и необходимость надлежащего и эффективного сохранения и развития тропических лесов <...>» [83]. Но сохранение лесов в рамках МСТД было необходимо лишь «с целью обеспечения их оптимального использования» человеком [83]. Для сравнения: другие международные природоохранные соглашения того времени, заключенные параллельно с МСТД, просто признавали необходимость защиты окружающей среды от неблагоприятных воздействий, возникающих в результате (или, вероятно, в результате) деятельности человека¹⁰ [124]. Что касается лесов, то идея о тропических лесах лишь как о «поставщике» ценной товарной древесины (а не ценной экологической системы) подчеркивается тем фактом, что разработка МСТД проходила именно в рамках Комплексной программы ООН по сырьевым товарам.

Подводя итог, можно отметить, что в течение «фундаментального периода» закладываются основы международного лесного права: в этот период сформировался научный консенсус в отношении лесов, обсуждение лесных вопросов перешло из научной в политическую плоскость; национальные правительства начали всё чаще участвовать в международных переговорах по лесным отношениям; на международном уровне разрабатываются и принимаются первые соглашения, касающиеся лесов. В этот период формируются несколько международных процессов («фрагментов» международного лесного права), каждый из которых отражает свое восприятие лесов: во-первых, леса в контексте науки и исследований; во-вторых, леса в контексте сельского хозяйства;

которые привели к первому соглашению о тропической древесине. Конечным результатом этих переговоров стало Соглашение 1983 года, которое регулировало работу Организации до 31 декабря 1996 года. Позднее Соглашение 1983 года было заменено МСТД 1994 года. Переговоры о правопреемнике этого соглашения были завершены в 2006 году, снова под эгидой ЮНКТАД. Сегодня действует уже третье соглашение МСТД, которое вступило в силу в 2011 году.

¹⁰ Так, например, целью Венской конвенции по охране озонового слоя 1985 года является «защит[а...] окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя» [Vienna Convention, 1985].

в-третьих, сохранение лесных водно-болотных угодий; в-четвертых, леса в рамках общей дискуссии по устойчивому развитию; в-пятых, леса в качестве охраняемых участков всемирного наследия; в-шестых, защита лесных видов от чрезмерной эксплуатации в рамках международной торговли; и, наконец, леса (но с тропическим фокусом) как ценный товарный ресурс [64].

1.3. Международно-правовое регулирование лесных отношений в период с 1990 по 2011 год

В 1991 году Всемирный фонд дикой природы (WWF) совместно с другими международными неправительственными организациями, включая «Гринпис» и «Альянс за сохранение тропических лесов», сформировал рабочую группу для разработки нового подхода к достижению устойчивого управления лесами. Рабочая группа взялась разработать независимую систему сертификации, то есть систему, посредством которой независимая сторона подтверждает, что процесс управления лесным хозяйством на обозначенных территориях соответствует согласованным стандартам и требованиям. В 1993 году был создан «Лесной попечительский совет» (Forest Stewardship Council, FSC) – международная некоммерческая неправительственная организация, целью которой является продвижение ответственного управления лесами во всем мире [258]. Стандарты системы лесной сертификации лесного попечительского совета носят добровольный характер, а участвующие стороны, как правило, являются частными, неправительственными субъектами, поэтому можно сказать, что лесная сертификация дополнила уже существующее в то время международно-правовое регулирование лесных отношений частноправовым фрагментом [70; 75, с. 117–141; 19].

Во время подготовки к конференции и на самой Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), состоявшейся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года, велись переговоры о создании глобальной конвенции о сохранении и устойчивом развитии лесов в мире [113, с. 116; 45, с. 105]. Эти переговоры, как правило, считаются «провальными», переговоры так и не достигли своей цели [45, с. 316; 109, с. 250; 44]. В то же время развитые страны Севера (включая РФ и страны ЕС) совместно с ФАО

ООН призывали к созданию глобальной конвенции по лесам, «Группа 77» развивающихся стран («Группа 77»¹¹), возглавляемая Малайзией и Индией, выступала против создания такой конвенции. Одним из основных спорных моментов стал вопрос собственности на леса. С одной стороны, развитые страны заявили, что поскольку леса имеют значение для всего человечества, то леса мира следует рассматривать как «общее благо»¹². С другой стороны, «Группа 77» настаивала на том, чтобы ЮНЕСКО признала леса суверенным ресурсом каждого отдельного государства. Оппозиция международной конвенции по лесам опасалась интернационализации лесных ресурсов, находящихся под их суверенитетом, путем применения таких принципов международного права, как «общее благо». Еще один важный спорный момент среди участников переговоров был связан с финансами: «Группа 77» четко дала понять, что если тропические страны и будут сохранять свои леса, то развитые страны Севера должны будут

¹¹ «Группа 77» – это крупнейшая межправительственная организация развивающихся стран, действующая в ООН. «Группа 77» предоставляет странам Юга возможность формулировать и продвигать свои коллективные экономические интересы и укреплять их совместный переговорный потенциал по всем основным международным экономическим вопросам в рамках системы ООН, а также содействовать сотрудничеству Юг-Юг в целях развития. «Группа 77» была создана 15 июня 1964 года семьюдесятью семью развивающимися странами, подписавшими «Совместную декларацию семидесяти семи развивающихся стран», принятую в конце первой сессии ЮНКТАД. Сегодня количество членов организации составляет более 130 государств.

¹² «(Все)общее благо», «общее наследие человечества» или «общая забота человечества» – принципы и концепции международного (экологического) права, которые могут подчинить природные ресурсы, в т. ч. лесные ресурсы, международному сообществу в целом, и тогда это сообщество сможет определять их правовой режим, в том числе правила пользования. Например, международное экологическое право уже признает «изменение климата Земли и его неблагоприятные последствия» предметом «общей озабоченности человечества» (РКИК ООН, преамбула, параграф 1). Парижское соглашение признаёт, что «изменение климата» является «общей озабоченностью» человечества (Парижское соглашение 2015 года, Преамбула, параграф 11). Согласно «Конвенции о биологическом разнообразии» 1992 года, «сохранение биологического разнообразия» является «общей задачей всего человечества» (КБР, Преамбула, параграф 1).

выплачивать тропическим странам компенсацию за выгоду, упущенную от возможной промышленной эксплуатации лесов. В результате переговоров 1992 года появились два документа международного «мягкого» лесного права: глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век» [263] и «Не имеющее обязательной юридической силы заявление о принципах для глобального консенсуса в отношении управления, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» (так называемые «Лесные принципы») [129].

Кроме документов, не имеющих обязательной юридической силы, в 1992 году в рамках ЮНСЕД были подписаны два международных юридически обязательных договора. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН) направлена на предотвращение глобального изменения климата [219], Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) – на предотвращение утраты биологического разнообразия [29]. Хотя эти документы не были инициированы для применения *apriori* к лесам, отсутствие единого авторитетного международного документа по лесам в сочетании с возрастающими темпами обезлесения и деградации лесов побудило государства использовать эти альтернативные правовые пути в том числе и в целях сохранения, защиты лесов и регулирования лесных отношений в мире. Обязательства, согласованные сторонами РКИК ООН, включают в себя ряд общих обязательств, касающихся предотвращения, смягчения, адаптации к неблагоприятным последствиям изменения климата (в том числе учитывается и роль лесов в этих процессах). Обязательства, принятые на себя сторонами КБР, направлены на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия (в том числе учитывается экологическая ценность и лесов). Параллельно с переговорами на ЮНСЕД в Рио-де-Жанейро Международная организация по тропической древесине (МОТД) созвала совещание для переоценки и пересмотра международного договора по тропической древесине. В результате переговоров появилось Международное соглашение по тропической древесине 1994 года [162].

В 1994 году была принята Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБО ООН) [215].

Это был первый договор об устойчивом развитии, который был согласован после ЮНСЕД 1992 года. Заявленная цель конвенции заключалась в «борьбе с опустыниванием и смягчении последствий засухи». Поскольку, с одной стороны, обезлесение и деградация лесов относятся к числу основных причин опустынивания и засухи и, с другой стороны, леса могут способствовать стабилизации почв, смягчению последствий опустынивания и засухи, Конвенция признала связь между опустыниванием, обезлесением и деградацией лесов [9, с. 91; 151, с. 116]. Важно отметить, что Конвенция не только отвечает на экологические вызовы, но и учитывает социально-экономические аспекты таких вызовов. Цель конвенции состоит в борьбе с опустыниванием и смягчением последствий опустынивания и засухи и в том, чтобы сделать это «в рамках комплексного подхода, соответствующего «Повестке дня на XXI век» и направленного на достижение устойчивого развития в затрагиваемых районах». Кроме того, Конвенция признаёт, «что для достижения этой цели необходима долгосрочная, комплексная стратегия для затрагиваемых районов, направленная одновременно на повышение продуктивности земель, восстановление, сохранение и устойчивое и рациональное использование земельных и водных ресурсов в целях повышения уровня жизни, особенно на уровне общин».

В 1995 году, вслед за большими надеждами, которые не реализовались на переговорах по лесным отношениям ЮНСЕД, Комиссия ООН по устойчивому развитию (КУР ООН) попыталась заняться вопросами, связанными с лесами, и создала межправительственную группу по лесам (МГЛ). Группа функционировала в течение двух лет, к ее заслугам можно отнести более ста призывов к действиям (в том числе призывы о согласовании международных договоров по лесным отношениям). К сожалению, МГЛ не удалось преодолеть недостатки, присущие переговорам по лесам ЮНСЕД, к которым, в том числе, относятся: усиление разрыва во взглядах на международные лесные отношения между «севером» и «югом»; финансовые вопросы; а также отсутствие стимула, который позволил бы преодолеть доминирующий экономический интерес к лесам.

В период с 1997 по 2000 год работу МГЛ продолжил Межправительственный форум по лесам (МФЛ). Как и МГЛ, так и

МФЛ было поручено заниматься поиском вариантов международного договора по лесам. Участники форума вновь не смогли прийти к согласию в ходе обсуждений и вновь вместо международного договора по лесам создали новый форум по лесам – Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ). ФООНЛ был учрежден в 2000 году в качестве вспомогательного органа Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС)¹³, но, как и его предшественники, несмотря на уже пройденный путь и полученный опыт, ФООНЛ так и не создал международный юридически обязательный документ по лесам. В 2007 году работа форума Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ) привела к тому, что ГА ООН приняла не имеющий обязательной юридической силы документ, охватывающий все виды лесов [238]. В 2015 году этот не имеющий обязательной юридической силы документ был переименован в «Документ по лесам Организации Объединенных Наций», а период, установленный для достижения глобальных целей по лесам, был продлён до 2030 года [239]. В документе также подчеркивается, что он «является добровольным к исполнению и не имеет обязательной юридической силы».

Международно-правовое регулирование лесных отношений, начиная с начала 1990-х годов, характеризуется нарастающей фрагментацией, а именно: появлением новых форм регулирования лесных отношений посредством таких инструментов, как сертификация лесов; неудачными попытками вести переговоры о глобальной конвенции в отношении лесов и принятием документов «мягкого» международного права, таких как глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век» и «Лесные принципы»; принятием РКИК ООН, КБР и КБО ООН, которые включают в себя ряд общих обязательств, связанных, в том числе, и с лесами; и наконец, принятием мягкоправового «Документа ООН по лесам». Процессы международного управления лесными отношениями в период с начала 1990-х годов развивались в рамках различных форумов. Разработка документов часто проходила параллельно друг с другом, но при этом независимо друг от друга. Важно отметить, что в основе всех международных документов

¹³ Для сравнения: предшественники ФООНЛ – МГЛ и МФЛ – были совещательными органами при КУР ООН, которая сама по себе являлась функциональной комиссией при ЭКОСОС ООН.

по лесам этого периода лежал принцип уважения «государственного суверенитета над природными ресурсами»¹⁴.

¹⁴ Отраслевой принцип международного экологического права – принцип уважения государственного суверенитета государств над своими природными ресурсами – носит общий характер (т. е. принцип не может отличаться от государства к государству или группы государств). Принцип в первую очередь означает свободное распоряжение народов своими природными богатствами в своих национальных интересах. По мнению профессора, д. ю. н. Р. М. Валеева, автора учебника по международному экологическому праву под редакцией профессорско-преподавательского состава Казанского университета, принцип уважения государственного суверенитета над природными ресурсами относится к принципам-нормам международного экологического права. Данный принцип содержится в Стокгольмской декларации конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (1972): принцип 21: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Данный принцип воспроизводится в «Декларации по окружающей среде и развитию, 1992 года»: принцип 2: «Все государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущая под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции». По мнению Револя Миргалимовича, принцип «уважения государственного суверенитета над природными ресурсами» как принцип-норма международного экологического права имеет системообразующее значение для международного экологического права как отрасли [Р. М. Валеев, 2020, с. 48–51]. Профессор Р. М. Валеев также обращает внимание на то, что толкование и применение принципа должно осуществляться с учётом норм как международного экономического права, так и международного экологического права. Принцип суверенитета государств над своими природными ресурсами является международно-правовой основой для обеспечения экономического развития государств с одной стороны, и экологической безопасности – с другой. Револь Миргалимович подчеркивает, что принцип имеет особую значимость для России. Экосистемы, расположенные на территории России, представляют огромную ценность как для России, так и для международного сообщества в целом [Валеев Р. М., 2020, с. 148].

1.4. Международно-правовое регулирование лесных отношений с 2011 года по настоящее время

Как отмечают некоторые ученые-правоведы, в настоящее время фрагментация международного регулирования лесных отношений достигла своего пика [50, с. 37]. «Глобальное лесное управление формируется многими международными институтами, каждый из которых занимается регулированием отдельных функций леса» (например, для международно-правового режима по охране климата важны функции леса, связанные с поглощением, накоплением и выбросами парниковых газов; для международно-правового режима по охране биологического разнообразия важны экологические функции леса, в том числе лесное биологическое разнообразие; для международно-правового режима по охране водно-болотных угодий важны лесные водно-болотные угодья и т. д.) [113; с. 71]. В настоящее время сложно представить, что могут появиться еще какие-либо новые фрагменты международного регулирования лесных отношений. Однако существует еще один международный процесс, связанный с лесами, который заслуживает внимания.

В 2011 году в соответствии с так называемым мандатом Осло «Леса Европы» был учрежден «Межправительственный комитет для ведения переговоров с предоставлением полномочий на разработку юридически обязывающего соглашения о лесах в Европе» (Комитет по переговорам о юридически обязывающем соглашении) [133, преамбула, параграф 18]. Было решено, что «Межправительственный комитет для ведения переговоров [...завершит] свою работу не позднее 30 июня 2013 года» [133, преамбула, параграф 29].

«Леса Европы», или конференция министров по защите лесов в Европе, основаны в 1990 году. Тогда впервые в Страсбурге собрались министры из тридцати европейских стран и представители институтов Европейского союза (ЕС), чтобы обсудить необходимость защиты и охраны лесных районов Европы. Встреча стала известной как первая конференция по вопросам охраны лесов в Европе на уровне министров (КОЛЕМ). Общая декларация, принятая на совещании, заложила основу добровольного регионального политического процесса переговоров в

рамках диалога и сотрудничества в области лесной политики в Европе [164]. Согласно декларации 1990 года, Конференция по вопросам охраны лесов в Европе на уровне министров (КОЛЕМ) намеревается:

1. «<...> поощрять и укреплять сотрудничество между европейскими государствами в области охраны лесов и устойчивого управления лесным хозяйством путем содействия обмену информацией и опытом, и поддержки усилий соответствующих международных организаций;

2. улучшить обмен информацией между научно-исследовательскими работниками лесного хозяйства, руководящими органами как внутри стран-участниц, так и между ними, с тем чтобы последние достижения могли быть интегрированы в процесс осуществления политики в области лесного хозяйства;

3. поощрять действия по восстановлению поврежденных лесов;

4. продемонстрировать свои намерения посредством достижения соглашения об общих целях для постепенного осуществления условий и средств, необходимых для долгосрочного управления лесным хозяйством и сохранения европейского лесного наследия;

5. изучать последствия решений, принятых в ходе конференции, и меры, которые могут быть инициированы в ходе последующих совещаний министров правительств, должностных лиц и международных учреждений, которые несут ответственность за обеспечение того, чтобы леса в полной мере выполняли свои экологические, экономические и социальные функции» [164].

После принятия в Осло в 2011 году на уровне министров решения о «Европейских лесах – 2020» стороны, подписавшие соглашение, определили общее видение относительно лесов: «Сформировать будущее, в котором все европейские леса жизненно важны, продуктивны и многофункциональны. Леса вносят

эффективный вклад в устойчивое развитие посредством обеспечения человеческого благосостояния, здоровой окружающей среды и экономического развития в Европе и во всем мире. Уникальный потенциал лесов реализуется на благо общества посредством поддержки “зеленой” экономики, обеспечения средств к существованию людей, смягчения последствий изменения климата, сохранения биологического разнообразия, повышения качества воды и в борьбе с опустыниванием» [133; 112].

В 2015 году, когда согласовывался текст юридически обязывающего соглашения по лесам в Европе, в добровольном процессе «Леса Европы» было зарегистрировано 46 стран-участниц, включая Российскую Федерацию (РФ) и интеграционное объединение Европейский союз (ЕС). По состоянию на октябрь 2022 года Российская Федерация вышла из участия в добровольном процессе «Леса Европы», став государством – наблюдателем процесса [53]. Кроме России, в качестве наблюдателей в процесс вовлечены еще 14 государств-наблюдателей (включая четыре страны с наибольшей площадью лесов, а именно Бразилию, Канаду, США и Китай). В качестве наблюдателей зарегистрированы 45 организаций, включая «ФАО ООН», «МОТД», «МСОП», «ИЮФРО», Программу развития ООН (ПРООН), Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ) [52]. Участие различных заинтересованных сторон в процессе Леса Европы «способствует обогащению диалога в рамках этого процесса и расширению сотрудничества в области лесов и лесного хозяйства» [54, с. 7].

Амбициозный мандат Осло по созданию юридически обязывающего соглашения по лесам в Европе содержит четкую убежденность «<...> в том, что юридически обязывающее соглашение по лесам в Европе необходимо для подтверждения значимости и укрепления внедрения устойчивого управления лесами с целью достижения гармоничного и стабильного функционирования всех экономических, экологических, культурных и социальных функций лесов в Европе. Такое соглашение будет способствовать достижению видения, целей и задач в отношении лесов в Европе» [133].

Как это было предписано мандатом Осло, Комитет по переговорам о юридически обязывающем соглашении в рамках процесса

«Леса Европы» завершил свою работу в июне 2013 года (Комитет провел четыре сессии в период с февраля 2012 года по июнь 2013 года). В переговорах приняли участие сорок стран-участниц (включая ЕС и РФ). В рамках многосторонних межправительственных переговоров в относительно короткие сроки «был достигнут огромный прогресс» [71], и проект текста юридически обязывающего соглашения (приложение I) был предоставлен на внеочередную Конференцию министров стран Европы «для рассмотрения и принятия соответствующих мер». [78].

Проект Соглашения состоит из преамбулы, т. е. введения в остальную часть текста проекта Соглашения; нормативной части, которая разделена на двадцать четыре статьи; и два приложения к проекту Соглашения. Проект соглашения разработан как рамочная конвенция, с тем чтобы «стороны могли на любой сессии Конференции сторон принимать протоколы к настоящей конвенции» с целью обеспечить дальнейшее развитие ее положений (статья 19).

Несмотря на достигнутый «огромный прогресс», некоторые вопросы оставались нерешенными. Такие вопросы, например, как разработка структуры механизма соблюдения обязательств (статья «Соблюдение обязательств»); положения об участии наблюдателей (статья «Конференция сторон»); право голоса (статья «Право на голосование»), оказались слишком сложными для того, чтобы предоставить решение по ним в установленные для Комитета сроки для проведения переговоров.

Одним из наиболее спорных вопросов можно считать вопрос об организационном устройстве будущего юридически обязательного соглашения по лесам в Европе [71]: следует ли заключать такое соглашение под эгидой ООН? И если да, то как? Обсуждалось несколько предложений, из которых четыре были включены в окончательный текст проекта Соглашения: РФ призывала принять юридически обязывающее соглашение под эгидой Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН); ЕС являлся сторонником того, чтобы создать совместный секретариат Соглашения в исполнении ФАО ООН, ЕЭК ООН, ЮНЕП и Европейского института леса (EFI/ЭФИ); Швейцария также выступала за совместный секретариат, однако в составе ЕЭК ООН, ФАО ООН и ЮНЕП; Норвегия выступала за принятие юридиче-

ски обязывающего соглашения при ФАО ООН (ведущая административная роль) в сотрудничестве с ЕЭК ООН и ЮНЕП (статья «Секретариат») [77].

Важно отметить, что возможная передача юридически обязывающего соглашения по лесам в Европе под эгиду ООН имеет особое значение. В будущем это позволит расширить сферу влияния «юридически обязывающего соглашения по лесам в Европе» за пределы европейского региона. Большое значение в связи с этим имеет также тот факт, что участники переговоров не использовали региональных ссылок в тексте проекта юридически обязывающего соглашения, тем самым оставляя возможность включения в будущем в этот процесс государств за пределами Европы [64].

На Конференции министров в 2015 году, которая проходила в Мадриде, участники процесса «Леса Европы» признали, что проект текста соглашения по лесам в Европе «должен послужить основой для дальнейшего рассмотрения юридически обязывающего соглашения», и согласились далее «изучить возможные общие основания для заключения юридически обязательного соглашения в соответствующее время» [111].

1.5. Эволюция международно-правового регулирования лесных отношений: промежуточные выводы

Изучение эволюции международного регулирования лесных отношений даёт наглядное представление о фрагментации такого регулирования. Переговоры по лесным вопросам ведутся в разных международных процессах и международно-правовых режимах. С одной стороны, это международные политические «лесные» процессы. Такие процессы были инициированы с целью обеспечения всеобъемлющего регулирования лесных отношений: глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век», «Лесные принципы», «Документ ООН по лесам» и решения, принятые в рамках ФООНЛ. С другой стороны, существуют международные договоры и их правовые режимы, направленные, например, на охрану окружающей человека среды. Такие договоры, как правило, не были созданы для непосредственного регулирования лесных отношений, но *ex post facto* мо-

гут затрагивать лесные вопросы в пределах своей сферы действия (например, Рамсарская конвенция, КБО ООН, МСТД, Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного наследия, СИТЕС, КБД, РКИК ООН, Парижское соглашение и др.). Еще один важный «фрагмент», который оказывает влияние на развитие международно-правового регулирования лесных отношений, – это добровольная лесная сертификация (например, «Лесной попечительский совет», FSC).

ГЛАВА II. СТАНОВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ: «МЯГКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО» И ФОРУМ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ЛЕСАМ (ФООНЛ)

В данной главе рассматриваются международные политические процессы, которые были инициированы с главной целью – обеспечить международное регулирование именно лесных отношений. Как и в первой главе, в данной главе применяется хронологический подход к анализу международно-правового регулирования. Во-первых, исследуются тексты документов, которые появились в результате переговоров по лесам на международной конференции ЮНСЕД в 1992 году, а именно: глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век» (2.1) [Agenda XXI] и «Лесные принципы» (2.2) [Forest Principles]. Оба документа закладывают основы для последующего развития международно-правового регулирования в области лесных отношений. Одним из институциональных результатов такого развития является форум ООН по лесам (ФООНЛ). Форум был создан в результате деятельности Комиссии по устойчивому развитию ООН (КУР) и Межправительственной группы по лесам (МГЛ)/Межправительственного форума по лесам (МФЛ). ФООНЛ рассматривается в третьей части настоящей главы (2.3). В четвертой части главы (2.4) исследуется самое актуальное международное соглашение «мягкого права» в отношении лесов 2007 года – «Инструмент ООН по лесам» (UN Forest Instrument, 2007). Это соглашение учёные называют «соглашение номер один среди основных компонентов международного правового режима в области лесных отношений» [51, с. 38]. В последней части главы (2.5) представлены основные выводы.

2.1. Глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век»

«Повестка дня на XXI век» [Agenda XXI] – это обширная программа действий в целях содействия устойчивому развитию. Программа была принята на Конференции 1992 года в Рио-де-Жанейро (Бразилия). В результате принятия такой программы и «в целях изучения прогресса в осуществлении Повестки дня на XXI на национальном, региональном и международном уровнях» была создана КУР как функциональная комиссия ЭКОСОС. Что касается лесных отношений, то «леса занимают видное место» в нескольких главах «Повестки дня на XXI век» (так, например, «лес» упоминается в 15 главах Повестки) [96, с. 90; 221, с. 251]. Глава 11 «Борьба с обезлесением» конкретно посвящена лесам и заслуживает особого внимания в ходе настоящего исследования.

Сфера применения главы 11 является широкой, включая не только «леса», но и «лесные угодья» и «лесные массивы» (без дополнительного определения указанных терминов). В главе рассматриваются четыре связанные с лесами программные области, а именно:

- А. Сохранение многогранной роли и разнообразных функций всех видов лесов, лесных угодий и лесных массивов.
- В. Совершенствование мероприятий по охране, рациональному использованию и сохранению всех лесов и озеленению подвергшихся деградации районов посредством лесовосстановления, облесения, лесовозобновления и других восстановительных мер.
- С. Содействие эффективному использованию и проведению оценки в целях определения полной стоимости товаров и услуг, получаемых за счет использования лесов, лесных угодий и лесных массивов.
- Д. Создание и/или укрепление потенциала в области планирования, оценки и систематического обзора соответствующих

программ, прогресса, мероприятий, включая коммерческую торговлю, и процессов, связанных с лесными ресурсами.

Каждая программная область описана в главе 11 через определенную программу действий, конкретные цели, мероприятия и средства реализации программной области [263].

Глава 11 признает «необходимость сохранения многогранной роли и разнообразных функций всех видов лесов» [263]. В документе основное внимание уделяется «неконтролируемой деградации лесов и преобразованиям лесов в другие виды землепользования во всем мире» (а не только, например, в отношении тропических лесов) [263]. Кроме того, в документе признаются различные причины обезлесения и деградации лесов: «рост потребностей людей, расширение сельскохозяйственной деятельности и нерациональное использование окружающей среды, включая, например, отсутствие надлежащих мер борьбы с лесными пожарами и борьбы с браконьерством, нерациональные коммерческие лесозаготовки, чрезмерный и нерегулируемый выпас скота в лесах, вредное воздействие загрязняющих веществ в воздухе, экономические стимулы и другие меры, которые используются в других секторах экономики» [263]. Глава 11 устанавливает причинно-следственную связь между обезлесением и деградацией лесов, с одной стороны, и последствиями глобального сокращения площади лесов, ухудшения конкретных функций и услуг лесов, с другой стороны. Рассматриваются «последствия утраты и деградации лесов в форме эрозии почв; потери биологического разнообразия, нанесение ущерба среде обитания диких животных, деградации водосборных районов, ухудшения качества жизни и ограничение возможностей в области развития» [263].

Еще одним важным аспектом является то, что глава 11 способствует «полной оценке всех товаров и услуг, получаемых за счет использования лесов, лесных угодий и лесных массивов». Согласно документу, «более эффективное использование лесов может позволить увеличить объем производства товаров и услуг, в частности, древесины и “недревесной лесной продукции”, и, таким образом, содействовать созданию рабочих мест и доходов, повышению стоимости продукции путем ее обработки и расши-

рению торговли лесной продукцией, увеличению доходов в иностранной валюте и прибыли на инвестированный капитал» [Agenda XXI, art. 11.20].

Наконец, в главе 11 признается важность «оценки и систематических наблюдений» в отношении лесов как «важнейших компонентов долгосрочного планирования» [263]. Этот механизм является одним из часто игнорируемых в рамках мероприятий по рациональному использованию, сохранению и освоению лесных ресурсов. Согласно главе 11, для более реалистичного планирования эффективного сохранения, рационального использования и устойчивого развития лесов необходимо более глубокое изучение роли и значения лесов [263].

Подводим итог: глава 11 «Повестки дня на XXI век» – это стратегический план действий по борьбе с обезлесением во всем мире. Ученые-правоведы дают оценку как сильным, так и слабым сторонам главы 11. В качестве достижений отмечается, что в главе представлен новый по состоянию на 1992 год подход в отношении международной программы действий в области лесных отношений: глава объединяет подходы, применимые и к международному экологическому управлению в целом, и к международному управлению именно лесными отношениями [50, с. 51]. Важно и то, что глава 11 посвящена не только охране и защите лесов, но и использованию лесов; в главе учитывается взаимосвязь лесов с аспектами социально-экономического развития; а также необходимость в финансовых ресурсах и укреплении потенциала путем передачи технологий. Таким образом, глава 11 представляет собой «полезный» план действий [50, с. 51].

В качестве слабой стороны отмечается, что, «несмотря на очевидную важность лесов для мирового сообщества, глава 1 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век» является разочаровывающим консенсусом в отношении политически приемлемых принципов управления лесами. Предлагаемые в документе мероприятия в отношении лесов слишком обширны по своей сфере действия, сформулированы расплывчато, и не ясно, кто должен их осуществлять» [96, с. 92]. «Хотя в целом глава 11 представляет собой полезный международный план действий в целях борьбы с обезлесением и деградацией лесов во всем мире и в целях содействия устойчивому развитию лесного хозяйства, все

же можно обнаружить значительный пробел: в 1992 году, когда документ принимался, вопросы изменения климата широко обсуждались на международной арене, а в главе отсутствуют упоминания об изменении климата; отсутствует признание взаимосвязи лесов, их деградации и обезлесения и изменения климата; и не предусмотрено никаких конкретных мероприятий по защите лесов во всем мире от воздействия изменения климата (т. н. «адаптации»)» [63; с. 228].

2.2. «Лесные принципы» («Принципы лесоводства»)

Еще одним результатом переговоров в рамках ЮНСЕД в отношении лесного хозяйства является «Не имеющее обязательной юридической силы авторитетное заявление о принципах глобального консенсуса в отношении управления, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» (так называемые «Лесные принципы», или «Принципы лесоводства») [Non-legally binding principles].

«Лесные принципы» были подписаны в рамках проведения ЮНСЕД и получили поддержку 108 участников конференции. Это инструмент «мягкого» права – результат отсутствия в рамках ЮНСЕД согласия между государствами в отношении использования и управления лесами в мире. Целью «Лесных принципов» является выявление некоторых общих оснований в отношении использования и управления лесным хозяйством и нахождение согласия на совместную работу в будущем по вопросам, связанным с лесами, на международном уровне [113]: «Обязуясь обеспечить скорейшую реализацию Принципов, страны также приняли решение о том, чтобы производить оценку их адекватности в отношении дальнейшего международного сотрудничества по лесам» [129].

Сфера действия документа довольно широка и распространяется на «все типы лесов, как естественные, так и высаженные, во всех географических регионах и климатических поясах, включая южный, северный, субумеренный, умеренный, субтропический и тропический пояса» [129] (без дальнейшего определения понятия «лес»). Руководящей целью принципов является «содействие управлению, сохранению и устойчивому развитию лесного

хозяйства и обеспечению их многочисленных и дополнительных функций и видов использования» [129].

По своей сути «Лесные принципы» представляют собой набор элементов, которыми государства должны руководствоваться при разработке внутреннего лесного законодательства и политики. Среди лесных принципов можно особенно выделить следующие:

Принцип 1 (b): необходимость расширения международного сотрудничества и справедливого распределения всех дополнительных расходов, связанных с получением международным сообществом выгод, связанных с сохранением лесов и устойчивым развитием лесного хозяйства.

Принцип 2 (b): необходимость устойчивого лесопользования для удовлетворения социальных, экономических, экологических, культурных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений.

Принцип 2 (c): необходимость в надежной и точной информации о лесах и лесных экосистемах.

Принцип 2 (d): необходимость равноправного участия всех заинтересованных сторон, включая местные общины, коренные народы, промышленность, трудовые ресурсы, неправительственные организации и отдельных лиц, жителей лесных районов и женщин в процессе разработки, осуществления и планирования национальной лесохозяйственной политики.

Принцип 4: необходимость признания многофункциональности лесов, то есть «жизненно важной роли лесов в процессах поддержания экологических процессов и равновесия на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях, в частности, благодаря их роли в защите уязвимых экосистем, водосборных районов и ресурсов пресной воды, и в качестве накопителей биоразнообразия и биологических ресурсов и источников генетического материала для биотехнической продукции, а также фотосинтеза».

Принцип 6 (a): признание «важной роли, которую леса играют в удовлетворении потребностей в энергии, предоставляя возобновляемые источники биоэнергии, особенно в развивающихся странах», и необходимости полного обеспечения потреб-

ностей в топливной древесине для удовлетворения потребностей домашних хозяйств и промышленности на основе устойчивого лесопользования, лесонасаждения и лесовозобновления.

Принцип 6 (d): признание роли искусственных лесонасаждений и сельскохозяйственных монокультур как устойчивых и экологически обоснованных источников возобновляемой энергии и промышленных ресурсов и как средства компенсации нагрузки на девственные/вековые леса.

Принцип 10: признание потребности в дополнительных финансовых ресурсах для развивающихся стран с тем, чтобы они могли устойчиво управлять, сохранять и заниматься развитием своих лесных ресурсов.

Принцип 12: признание необходимости укрепления потенциала лесного хозяйства.

Принцип 15: признание необходимости борьбы с загрязнителями, особенно переносимыми по воздуху, включая загрязнители, ответственные за кислотные осадки, которые наносят вред здоровью лесных экосистем на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

«Лесные принципы» обращают внимание на основные причины обезлесения и деградации лесов: «вредные последствия загрязнения, включая загрязнение с воздуха, пожары, насекомых-вредителей и заболевания, с тем чтобы в полной мере сохранить их многоплановую ценность» [129].

Существует общее признание того, что принципы «отражают первый глобальный консенсус в области лесного хозяйства» [129], что необходимо изучить «вопросы лесного хозяйства <...> на целостной и сбалансированной основе» [129] и что «леса воплощают в себе комплексные и уникальные экологические процессы, которые являются основой для их нынешней и будущей потенциальной способности предоставлять ресурсы для удовлетворения человеческих потребностей, а также экологических ценностей» [129]. Однако формулировка документа намного сильнее, когда речь идет о признании суверенного права государств использовать свои собственные ресурсы в соответствии с их собственной экологической политикой [129] и признании того, что «рациональное использование [лесов] и [их] сохране-

ние являются предметом озабоченности правительств тех стран, в которых они произрастают, и имеют значение для местных общин и окружающей среды в целом» [129].

Подводя итог, можно сказать, что, хотя лесные принципы являются инструментом мягкого права, они все же являются важным международным документом в отношении лесов. В документе излагаются общие положения в отношении использования и управления лесным хозяйством на международном уровне. В частности, Инструмент закладывает два основных принципа, которые с тех пор доминируют в переговорах по лесам: суверенное право национальных государств использовать свои лесные ресурсы в соответствии с их собственной экологической политикой, связанной с ответственностью по предотвращению трансграничного ущерба; и устойчивое управление лесным хозяйством для удовлетворения социальных, экономических, экологических, культурных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений. Как отмечает Эдит Браун Вайс, «правовые инструменты мягкого международного права определяют нормы, которые могут соблюдаться государствами и другими субъектами права, хотя они юридически не обязаны делать это. Такие нормы порождают ожидания, которые могут направлять поведение государств» [222]. Аналогичным образом принципы ведения лесного хозяйства призывают «государства следовать Принципам на надлежащем уровне государственного руководства» [129] при разработке внутреннего законодательства и политики в области лесного хозяйства.

В целях проведения текущего исследования важно подчеркнуть, что «Лесные принципы» хоть и являются «авторитетным» международным документом по лесному праву, но не устанавливают ни четкой (измеримой) глобальной цели в области лесных отношений, ни принципа «всеобщего блага» в отношении лесов (как признание того, что леса выполняют не только локальные, но и глобальные функции). Кроме того, несмотря на то что в целом принцип устойчивого ведения лесного хозяйства продекларирован в документе, нет никаких конкретных руководящих принципов или критериев для достижения или выполнения этой цели – устойчивого управления лесами.

Как и в главе 11 «Повестки дня на XXI век», так и в «Лесных принципах» относительно лесов в тексте документа ничего

не говорится об изменении климата. Косвенно в контексте взаимозависимости изменения климата и лесов можно рассматривать принцип 6 (признание роли лесов в обеспечении возобновляемых источников биоэнергии). Потенциальная синергия между международным режимом в области изменения климата и «Лесными принципами» может рассматриваться в контексте принципа 15: «Необходимо осуществлять контроль за загрязняющими веществами, в частности воздушными загрязнителями, в том числе ответственными за кислотное осаждение, которые вредны для здоровья лесных экосистем на местном, национальном и глобальном уровнях» [129]. Следовательно, если предположить, что парниковые газы, указанные в соответствии с международным режимом в области изменения климата, эквивалентны загрязняющим веществам, которые вредны для здоровья лесных экосистем, то при обеспечении (экономических) стимулов для «стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, который позволит избежать опасного антропогенного вмешательства в климатическую систему», международный режим в области изменения климата мог бы способствовать руководящей цели «Лесных принципов».

2.3. Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ)

ФООНЛ рассматривается в настоящем исследовании как «единственный универсальный межправительственный форум по вопросам политики в области лесных отношений» [186]. Форум был учреждён в 2000 году как вспомогательный орган Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС). ФООНЛ выполняет свои основные функции, которые опираются, в частности, на положения таких международных документов, как глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век», «Лесные принципы», итоги процессов деятельности в рамках Межправительственной группы по лесам/Межправительственного форума по лесам и другие основополагающие документы международной политики в области лесных отношений. Главным достижением форума является принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 2007 году «Документа ООН по лесам». В настоящей части вто-

рой главы монографии рассматриваются цели и задачи ФООНЛ (2.3.1); его организационная структура и членский состав (2.3.2); его функции (2.3.3) и темы, рассматриваемые в рамках форума (2.3.4). Наконец, в последнем разделе (2.3.5) приводятся промежуточные выводы.

2.3.1. ФООНЛ: цели и задачи

В 1992 году Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию («Саммит Земли»), проходившая в Рио-де-Жанейро, приняла не имеющее обязательной юридической силы официальное заявление о принципах глобального консенсуса по управлению, сохранению и устойчивому развитию всех видов леса («Лесные принципы») вместе с «Повесткой дня на XXI век», которая включала главу (глава 11) «Борьба с обезлесением». В 1995 году в целях имплементации принятых на «Саммите Земли» документов в области лесных отношений ООН учредила Межправительственную группу по лесам (IPF). Межправительственная группа по лесам была уполномочена добиваться консенсуса и формулировать скоординированные предложения в отношении управления, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов [177]. В 1997 году был учреждён Межправительственный форум по лесам для продолжения межправительственного диалога в области лесных отношений, а также в целях содействия реализации практических предложений Межправительственной группы по лесам [178]. А в 2000 году был создан Форум ООН по лесам с главной целью – «содействовать рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов и укреплять долгосрочную политическую приверженность этой цели» [188].

Цели ФООНЛ сформулированы широко и заключаются: «в (1) содействии осуществлению согласованных на международном уровне действий в отношении лесов на национальном, региональном и глобальном уровнях, (2) в обеспечении согласованной, прозрачной и основанной на широком участии глобальной структуры для имплементации политики в области лесных отношений, координации и развития и (3) в выполнении основных функций, основанных на “Декларации по окружающей среде и развитию”, “не

имеющем обязательной силы заявлении с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов и устойчивого развития всех видов лесов” (“Лесные принципы”), главе 11 “Повестки дня на XXI век” и на итогах политических процессов “Межправительственной группы по лесам”/“Межправительственного форума по лесам”, последовательно дополняющих существующие международные юридически обязательные инструменты, имеющие отношение к лесам» [188].

Подобно его предшественникам, Форуму ООН по лесам было поручено выполнить задачу «<...> обсудить <...> параметры мандата для разработки рамочного соглашения по всем видам лесов».

В 2006 году основная цель ФООНЛ была дополнена четырьмя глобальными целями:

1. Глобальная цель 1. «Обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова во всем мире посредством обеспечения неистощительного ведения лесного хозяйства, включая меры защиты, восстановления, облесения, лесовозобновления, и активизировать усилия по предупреждению деградации лесов.
2. Глобальная цель 2. Усилить экономические, социальные и экологические полезные свойства лесов, в том числе путем улучшения условий зависящего от лесов населения.
3. Глобальная цель 3. Значительно расширить площадь охраняемых лесов во всем мире и в целом территорию, на которой обеспечивается неистощительное ведение лесного хозяйства, а также увеличить долю лесной продукции, получаемой за счет такого ведения лесного хозяйства.
4. Глобальная цель 4. Обратить вспять тенденцию к сокращению объема официальной помощи в целях развития на деятельность в сфере устойчивого ведения лесного хозяйства и мобилизовать в существенно большем объеме новые и дополнительные финансовые ресурсы из всех источников в интересах обеспечения такого ведения лесного хозяйства.

Кроме того, цели ФООНЛ на период после 2015 года были дополнены в том числе такими задачами:

1. «Содействовать обеспечению неистощительного лесопользования для всех видов лесов, в частности, осуществлению не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов;
2. Повышать вклад всех видов лесов и деревьев, произрастающих вне лесных массивов, в осуществление повестки дня в области развития на период после 2015 года;
3. Расширять сотрудничество, координацию, согласованность и синергетическое взаимодействие по всем вопросам, касающимся лесов, на всех уровнях;
4. Поддерживать усилия по укреплению систем государственного управления лесным хозяйством и повышению эффективности средств осуществления в соответствии с “не имеющим обязательной юридической силы документом по всем видам лесов” в целях реализации принципа устойчивого лесопользования» [183].

Форум ООН по лесам был создан как динамичный механизм, адаптирующийся к изменяющимся условиям [188]. Он работает на основе многолетних рабочих программ, опираясь на элементы, отраженные в «Декларации по окружающей среде и развитию», «Лесных принципах», главе 11 «Повестки дня на XXI век» и в предложениях «Межправительственной группы по лесам»/«Межправительственного форума по лесам» [188]. Экономический и социальный совет ООН постановил, что ФООНЛ должен пересматривать свою собственную эффективность каждые пять лет [188]. Первый пересмотр был проведен в 2005 году, когда завершилась первая многолетняя рабочая программа (период с 2001 по 2005 год). Тогда на Пятой сессии ФООНЛ официально не принималось решение о продлении работы ФООНЛ, но дальнейшая работа Форума предполагалась, так как на 2006 год была запланирована очередная, Шестая, сессия ФООНЛ [179]. В

2007 году была разработана новая рабочая программа на 8 лет, и очередная оценка эффективности работы ФООНЛ состоялась в 2015 году [187]¹⁵.

В 2015 году на Одиннадцатой сессии Форума ООН по лесам полномочия Форума были продлены на период до 2030 года [183]. В январе 2017 года состоялась специальная сессия ФООНЛ, на которой было достигнуто согласие в отношении первого Стратегического плана ООН по лесам на период с 2017 по 2030 год [173; 189]. А 27 апреля 2017 года Стратегический план был утверждён резолюцией ГА ООН [169].

Стратегический план предусматривает шесть обновленных глобальных лесных целей и 26 соответствующих задач, которые должны быть достигнуты и решены к 2030 году. Конечно, утверждённые резолюцией ООН, эти цели и задачи являются универсальными, распространяются на отношения подавляющего большинства субъектов международного права, но носят эти цели и задачи лишь рекомендательный характер:

1. «Глобальная цель 1 в отношении лесов: обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова во всем мире посредством обеспечения устойчивого лесопользования, включая меры защиты, восстановления, облесения и лесовозобновления, и активизировать усилия по предупреждению деградации лесов и содействовать глобальным усилиям по борьбе с изменением климата.
2. Глобальная цель 2 в отношении лесов: увеличить обеспечиваемые за счет лесов экономические, социальные и экологические блага, в том числе путем улучшения условий жизни зависящего от лесов населения.
3. Глобальная цель 3 в отношении лесов: значительно расширить площадь охраняемых лесов во всем мире и других

¹⁵ Очередная оценка эффективности работы Форума ООН по лесам проведена в 2024 году. [ООН. Форум ООН по лесам. Доклад о работе семнадцатой сессии (9–13 мая 2020 года). Нью-Йорк, 2022. 45 с. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/365/60/PDF/N2236560.pdf?OpenElement>. С. 11, 22–24].

территорий, на которых обеспечивается устойчивое лесопользование, а также увеличить долю лесной продукции, получаемой за счет устойчивого лесопользования.

4. Глобальная цель 4 в отношении лесов: мобилизовать в значительно большем объеме новые и дополнительные финансовые ресурсы из всех источников в интересах обеспечения устойчивого лесопользования и укрепить сотрудничество и партнерские связи в научно-технической сфере.

5. Глобальная цель 5 в отношении лесов: содействовать использованию систем управления, направленных на обеспечение устойчивого лесопользования, в том числе в рамках осуществления документа ООН по лесам, и увеличить вклад лесов в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

6. Глобальная цель 6 в отношении лесов: расширить сотрудничество и синергетическое взаимодействие по лесам и повысить согласованность и слаженность действий в этой области на всех уровнях, в том числе в рамках системы ООН и между организациями – членами Совместного партнерства по лесам, а также между секторами и соответствующими заинтересованными сторонами» [189].

Среди 26 задач Стратегического плана особо можно выделить такую амбициозную задачу в рамках Глобальной цели 1, как «увеличение мировой площади лесов на 3 процента» к 2030 году [189, с. 8]. Это означает, что площадь лесов в мире, которая на протяжении уже многих десятков лет продолжает сокращаться, должна будет увеличиться к 2030 году на 120 млн га.

Стратегический план также фиксирует видение ООН в отношении лесов на период до 2030 года: «Построить мир, в котором все виды лесов и древонасаждений за пределами лесных массивов используются устойчиво, содействуют устойчивому развитию и обеспечивают нынешнему и будущим поколениям экономические, социальные, экологические и культурные блага» [189, с. 3].

2.3.2. Организационная структура и членство: ФООНЛ и его Совместное партнерство по лесам

Форум ООН по лесам создавался как вспомогательный орган Экономического и социального совета ООН (2.3.2.1) [188]. Параллельно с ФООНЛ той же резолюцией ЭКОСОС ООН было учреждено Совместное партнерство по лесам (СПЛ, 2.3.2.2) [188].

2.3.2.1. Форум Организации Объединенных Наций по лесам

Форум работает через Бюро и Секретариат. Бюро состоит из одного Председателя и четырёх его заместителей, наделяемых полномочиями в соответствии с принципом справедливого географического распределения. Этот принцип должен обеспечить подбор персонала среди представителей государств – членов Форума на максимально возможной широкой географической основе. В обязанности Бюро входит контроль за выполнением решений, принятых на сессиях Форума, подготовка к очередным сессиям и непосредственно организация работы сессий. Кроме того, Председатель Бюро представляет Форум в различных международных процессах и институтах [211].

Секретариат состоит из семи штатных сотрудников, занятых полный рабочий день [211]. Возглавляет Секретариат Генеральный секретарь Форума ООН по лесам. Секретариат отвечает за материально-техническую подготовку совещаний, своевременное предоставление документов и информации, а также за обслуживание заседаний Форума и Бюро. Кроме того, Секретариат оказывает поддержку и содействие в проведении межсессионных мероприятий (таких как, например, совещания экспертов или инициативы с участием национальных правительств). Таким образом, роль Секретариата по большей части заключается в управлении и поддержке.

Форум ООН по лесам (ФООНЛ) имеет универсальный членский состав и «открыт» для всех государств – членов ООН и государств – членов ее специализированных учреждений [188]. Принимать участие в Форуме также могут соответствующие международные и региональные организации, включая регио-

нальную организацию экономической интеграции (т. е. Европейский союз), институты и секретариаты международных договоров, а также основные группы, определенные в повестке дня на XXI век (т. е. фермеры, женщины, научно-технические сообщества, дети и молодёжь, коренные народы и их общины, трудящиеся и профсоюзы, деловые и промышленные круги, неправительственные организации и местные органы власти) [188].

Начиная с февраля 2001 года члены Форума ООН по лесам провели уже 17 сессий. С 2015 года Форум проводит сессии ежегодно¹⁶. Тематическая направленность каждой сессии Форума ООН по лесам определяется решением Форума в соответствии с его четырехлетней Программой работы. В соответствии с резолюцией ЭКОСОС 2020/14 четырехлетняя программа работы ФЛООН на период 2021–2024 годов включает два тематически связанных двухгодичных периода: 2021–2022 годы (ФООНЛ 16 и ФЛООН 17) и 2023–2024 годы (ФЛООН 18 и ФЛООН 19) [177]. Так, в соответствии с резолюцией ЭКОСОС, тематические приоритеты сессий Форума должны основываться на Глобальных целях в отношении лесов и соответствующих задачах с учетом программы Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию (ПФВУ), а также учитывать другие международные события, связанные с лесами. Резолюция ЭКОСОС призывает, чтобы Бюро ФООНЛ определяло тематические приоритеты на каждый двухгодичный период в консультации с членами ФООНЛ. Ожидается, что тематические приоритеты ФЛООН 18 и ФЛООН 19 в 2023–2024 годах будут заключаться в следующем:

¹⁶ До 7-й сессии Форум ООН по лесам также встречался ежегодно. После 7-й сессии ФЛООН (2007 год) было решено, что сессии будут проводиться один раз в два года, а в промежутках между сессиями будут проходить региональные мероприятия, проводимые совместно с ФЛООН с опорой на существующие региональные организации. Итоги региональных мероприятий будут представляться для рассмотрения и анализа на сессиях Форума. Однако в 2015 году порядок работы Форума ООН по лесам был пересмотрен и было принято решение «реорганизовать порядок проведения сессий и расширить программу своей межсессионной работы для обеспечения максимальной отдачи и актуальности своей деятельности», а также «проводить ежегодные сессии Форума продолжительностью пять дней» [ООН. Форум ООН по лесам. Доклад о работе одиннадцатой сессии (19 апреля 2013 года и 4–15 мая 2015 года). Нью-Йорк, 2015. С. 13].

(1) увеличение экономических, социальных и экологических выгод, связанных с лесами;

(2) значительное увеличение площади охраняемых лесов во всем мире и других территорий устойчивого управления лесами, а также значительное увеличение доли лесной продукции, полученной из устойчиво управляемых лесов;

(3) мобилизация финансовых ресурсов и укрепление научно-технического сотрудничества; продвижение устойчивых практик управления лесами; укрепление сотрудничества, координации и согласованности в интересах устойчивого управления лесами [174, с. 2–3].

2.3.2.2. Совместное партнерство по лесам (СПЛ)

СПЛ было учреждено Экономическим и социальным советом ООН с целью поддержки работы Форума ООН по лесам и укрепления сотрудничества и координации между участниками Форума: «ЭКОСОС <...> предлагает исполнительным главам соответствующих организаций системы ООН и руководителям других соответствующих международных и региональных организаций, учреждений и механизмов сформировать Партнёрство на основе сотрудничества в отношении лесного хозяйства в целях поддержки работы Форума и укрепления сотрудничества и координации между участниками, а также призвать их руководящие органы и их руководителей поддерживать деятельность СПЛ в интересах достижения целей Форума» [188; 183].

СПЛ работает под председательством Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО ООН) и обслуживается Секретариатом ФОООНЛ. Партнёрство объединяет международные организации, международные договорные режимы и их секретариаты, которые имеют утвержденные программы в отношении лесов. В состав СПЛ входят 15 участников: Центр международных исследований в области лесоводства (CIFOR)¹⁷;

¹⁷ Центр международных исследований в области лесоводства (Центр международных исследований в области лесоводства, или CIFOR) является некоммерческой научно-исследовательской организацией, которая проводит исследования в области использования и управления лесами с упором на тропические леса в развивающихся странах. Член Глобального

Конвенция о биологическом разнообразии (Секретариат); ФАО ООН; Глобальный экологический фонд (Секретариат ГЭФ)¹⁸ [61]; Международная организация по тропической древесине (МОТД); Международный союз охраны природы (МСОП)¹⁹ [86]; Международный союз научно-исследовательских организаций по лесам (МСНИЛО/ ИЮФРО)²⁰; Конвенция ООН по борьбе с опу-

консорциума международных сельскохозяйственных исследований (CGIAR) и руководитель Исследовательской программы CGIAR по лесам, деревьям и агролесоводству. Штаб-квартира находится в Богоре, Индонезия. CIFOR имеет офисы в восьми странах Азии, Латинской Америки и Африки; работает более чем с 30 другими странами.

¹⁸ Глобальный экологический фонд (ГЭФ) формально является межведомственным органом. Он был создан в 1991 году Всемирным банком, ЮНЕП и ПРООН. Общая функция ГЭФ заключается в предоставлении средств, позволяющих развивающимся странам покрывать «согласованные дополнительные расходы» мер, принимаемых в соответствии с «Повесткой дня на XXI век» ЮНЕСКО и предназначенных для достижения «согласованных глобальных экологических выгод» в отношении охраны климата, биологического разнообразия, международных вод, охраны озонового слоя, борьбы с обезлесением, опустыниванием и стойкими органическими загрязнителями. ГЭФ также было поручено действовать в качестве финансового механизма, установленного Конвенцией об изменении климата, Конвенцией о биологическом разнообразии и Конвенцией о стойких органических загрязнителях (СОЗ). Секретариат ГЭФ находится в Вашингтоне, округ Колумбия, США.

¹⁹ МСОП основан в 1948 году как первая в мире международная неправительственная экологическая организация. Миссия МСОП состоит в том, чтобы «влиять, поощрять и помогать обществам во всем мире в сохранении природы и в обеспечении того, чтобы любое использование природных ресурсов было справедливым и экологически устойчивым». Штаб-квартира МСОП находится в Гланде, недалеко от Женевы, Швейцария [UNDP. What is UNDP? URL: <https://www.undp.org/about-us/faqs>].

²⁰ IUFRO (International Union of Forest Research Organizations) – это глобальная некоммерческая неправительственная организация. Основана в 1892 году. Штаб-квартира в Вене, Австрия. Союз объединяет около 650 организаций-членов в более чем 120 странах, представляющих более 15 000 ученых. Ежегодно проводится в среднем 70 встреч в рамках Союза. Всемирные конгрессы IUFRO проходят каждые 4–5 лет. XXVI Всемирный конгресс IUFRO запланирован на 2024, тема конгресса «Леса и общество на пути к 2050» [IUFRO. International Union of Forest Research Organizations. The Organization. URL: <https://www.iufro.org/discover/organization/>].

стыниванием (Секретариат КБОООН); Программа развития ООН (UNDP, ПРООН)²¹; Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)²²; Форум Организации Объединенных Наций по лесам (Секретариат ФОООНЛ); Всемирный Центр Агролесоводства (ВЦА)²³; Мировой Банк;²⁴ [55] Секретариат РКИКООН; и Депар-

²¹ Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – это глобальная сеть ООН по развитию, выступающая за перемены и предоставляющая странам доступ к знаниям, опыту и ресурсам.

Программа присутствует примерно в 170 странах и территориях. Программа поддерживает национальные решения по проблемам развития и направлена на развитие национального и местного потенциала, который поможет странам достичь прогресса и целей устойчивого развития. В настоящее время работа ПРООН сосредоточена на трех основных направлениях: устойчивое развитие, демократическое управление и миростроительство, климат и устойчивость к стихийным бедствиям. Штаб-квартира в Нью-Йорке, США. Головные офисы расположены в 170 странах.

²² Программа ООН по окружающей среде, или ЮНЕП, – созданная в рамках системы ООН программа, способствующая координации охраны природы на общесистемном уровне. Программа учреждена на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря 1972 года. Являясь главным органом ООН в области окружающей среды, ЮНЕП разрабатывает глобальную экологическую программу, содействует реализации природоохранной составляющей устойчивого развития в рамках системы ООН, неуклонно выступает в защиту природной среды земного шара. Руководящий орган ЮНЕП, Совет управляющих, состоящий из представителей 58 стран, собирается ежегодно. Программы финансируются ГЭФ. Штаб-квартира ЮНЕП находится в Найроби, Кения.

²³ Всемирный центр агролесоводства (World Agroforestry Center), также известный как международный центр исследований в области агролесоводства (ICRAF), является исследовательским центром, связанным с Глобальным консорциумом международных сельскохозяйственных исследований. Штаб-квартира ICRAF находится в Найроби, Кения, а шесть региональных офисов расположены в Камеруне, Китае, Индии, Индонезии, Кении и Перу. Миссия Центра состоит в том, чтобы «использовать многочисленные преимущества, которые деревья обеспечивают для сельского хозяйства, для обеспечения средств к существованию, для “устойчивости” и для будущего нашей планеты, от масштабов фермерских полей до континентальных масштабов» [World Agroforestry: official website. URL: <http://www.worldagroforestry.org/>].

²⁴ Всемирный банк – международная финансовая организация, созданная с целью организации финансовой и технической помощи развивающимся

тамент по экономическим и социальным вопросам ООН (ДЭСВ)²⁵ [43].

Тот факт, что СПЛ был создан одновременно и в поддержку ФООНЛ, и то, что в Партнёрство входит большое число организаций и институтов, плотно взаимодействующих между собой по разным вопросам в области лесных отношений, некоторые ученые-правоведы описали как «синдром матрёшки» – когда институт сотрудничества в области лесных отношений входит в подобный институт сотрудничества по лесным отношениям, входящий в институт сотрудничества, и так далее [50, с. 44].

Миссия СПЛ состоит в том, чтобы помочь (1) увеличить вклад всех типов лесов и деревьев за пределами лесов в «Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», (2) увеличить вклад лесов в другие, согласованные на международном уровне, глобальные цели в области развития, (3) а также в том, чтобы способствовать устойчивому управлению всеми типами лесов и укрепить долгосрочные политические приверженности этой цели [38].

странам. В процессе своего развития Всемирный банк претерпевал различные структурные изменения, поэтому под термином «Всемирный банк» на разных этапах понимались разные организации. Всемирный банк состоит из Международного банка реконструкции и развития и Международной ассоциации развития. Вместе с тремя другими организациями, т. е. Международным финансовым сотрудничеством, Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям и Международным центром по урегулированию инвестиционных споров, Всемирный банк составляет Группу Всемирного банка. Это независимое специализированное учреждение ООН. Банк впервые начал работать в лесном секторе в 1949 году, когда он финансировал лесохозяйственные операции в Финляндии и бывшей Югославии. Постепенно роль Банка в финансировании лесных проектов изменилась: от заготовки древесины к пробным операциям в социальных лесных программах и агролесомелиорации, а затем к подходу, который благоприятствовал сохранению оставшихся лесных массивов. В 2020 году Банк завершил работу по пятилетнему Плану действий в отношении лесов (2016–2020 годы). Штаб-квартира Всемирного банка находится в Вашингтоне, США.

²⁵ Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН является частью Секретариата ООН и финансируется за счет регулярных долевого взносов государств – членов ООН.

Основные функции СПЛ заключаются в следующем:

- 1) поддерживать работу Форума Организации Объединенных Наций по лесам и его стран-членов;
- 2) предоставлять научно-технические консультации Форуму и руководящим органам других участников СПЛ по их запросу;
- 3) повышать согласованность, укреплять сотрудничество, а также осуществлять координацию политики и программ на всех уровнях, в том числе посредством создания совместных программ и представления согласованных предложений руководящим органам членов в соответствии с их мандатами;
- 4) содействовать осуществлению Инструмента ООН по лесам и Стратегического плана ООН по лесам, а также вкладу лесов и деревьев в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в реализацию других важных международных соглашений, связанных с лесами [38, 184].

Совместное партнерство по лесам получает руководящие указания от Форума ООН по лесам. На сессиях Форума Партнёрство представляет свои рабочие планы и ежегодные доклады о ходе своей работы [184]. Заседания СПЛ созываются его членами в связи с важными мероприятиями ФООНЛ, а также в связи с важными мероприятиями членов Форума ООНЛ.

В своем Стратегическом видении до 2030 года Совместное партнерство по лесам предусматривает, что «к 2030 году все типы лесов и лесных ландшафтов – устойчиво управляемые, их множественные ценности полностью признаны, потенциал лесов, в том числе потенциал их экосистемных услуг, полностью раскрыт, а Глобальные лесные цели, цели в области устойчивого развития и другие глобальные цели, задачи и обязательства, касающиеся лесов, достигнуты. СПЛ эффективно поддерживает страны в достижении этих целей, повышает согласованность и

синергию по лесным вопросам и ценностям, а также содействует переходу от обезлесения к восстановлению лесов» [40, с. 1].

В целях реализации Стратегического видения СПЛ-2030 в начале 2021 года организации – члены СПЛ разработали План работы СПЛ на 2021–2024 годы [40]. План СПЛ согласуется со стратегическими документами ФООНЛ: Стратегическим планом ООН по лесам на период с 2017 по 2030 год и с Четырёхлетней программой работы ФООНЛ на период с 2021 по 2024 год.

План СПЛ-2024 продвигает вклад лесов в достижение целей «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», а также в достижение иных целей развития, согласованных на международном уровне, и целей международных договоров и процессов, связанных с лесами²⁶, посредством описания совместных инициатив, реализуемых участниками Партнёрства. Так, СПЛ уже реализовало более 30 совместных инициатив и мероприятий, включая следующие: «Леса и изменение климата»; «Согласование определений, связанных с лесами»; «Мони-

²⁶ К таким международным договорам, программам и процессам относятся: 1. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» и цели в области устойчивого развития (ЦУР). 2. Глобальная рамочная программа в области биоразнообразия на период после 2020 года в рамках КБР. 3. Целевые показатели нейтральной деградации земель (Land Degradation Neutrality) под эгидой КБО ООН. 4. Парижское климатическое соглашение и усилия стран в укреплении их определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ), в том числе с учётом вклада лесов. 5. Десятилетия восстановления экосистем ООН (2021–2030 годы) и семейных фермерских хозяйств (2019–2028 годы). 6. Инициатива Генерального секретаря ООН по изменению ситуации с обезлесением, объявленная после Саммита по борьбе с изменением климата 2019 года. 7. Совместное заявление членов СПЛ «На пути к устойчивому развитию: лесные решения в ответ на пандемию COVID-19». 8. Нью-Йоркская декларация по лесам. 9. Глобальная совместная инициатива государственного и частного секторов “Green Gigaton Challenge”, направленная на стимулирование финансирования процесса сокращения ежегодных выбросов объёмом в одну гигатонну (1 млрд метрических тонн) к 2025 году. 10. «Боннский вызов» – глобальные усилия по восстановлению 150 млн га деградировавших и подвергшихся обезлесению земель к 2020 году и 350 млн га к 2030 году. 11. Цели, связанные с лесами, под эгидой СИТЕС и другие.

торинг и оценка деградации лесов»; и другие. В Плане СПЛ на период с 2021 по 2024 год описываются 16 инициатив.

С точки зрения управления весьма важной является инициатива Совместного партнерства по лесам по упорядочению отчетности по вопросам лесного хозяйства. Эта инициатива осуществляется с 2002 года целевой группой СПЛ, которая работает по рационализации отчетности по лесам. Цель работы в том, чтобы предложить способы уменьшения бремени отчетности, связанной с лесами, например, путем сокращения и оптимизации запросов, синхронизации циклов отчетности, согласования методов сбора данных и повышения сопоставимости и совместимости данных, а также облегчения доступа к существующей информации по лесам.

В заключение можно сделать вывод, что через реализацию совместных инициатив участниками Партнёрства работа СПЛ способствует большей интеграции лесной повестки в международные договорные и политические процессы.

2.3.3. ФООНЛ: функции

Резолюция Экономического и социального совета ООН 2000/35 закрепила следующие функции Форума ООН по лесам:

1. Содействовать осуществлению предложений Межправительственной группы по лесам/Межправительственного форума по лесам, а также других действий, которые могут быть согласованы, в том числе в рамках национальных программ в области лесного хозяйства и в рамках иных комплексных программ, имеющих отношение к лесам, стимулировать, мобилизовать и генерировать финансовые ресурсы, мобилизовать и направлять технические и научные ресурсы на эти цели, включая принятие мер по расширению и развитию механизмов и/или иных возможных инициатив, направленных на укрепление международного сотрудничества.
2. Обеспечить платформу для развития права и политики и непрерывного диалога между правительствами, международными организациями и иными заинтересованными сторонами.

ми, включая основные группы, определенные в «Повестке дня на XXI век», для того чтобы (1) содействовать общему пониманию вопросов устойчивого ведения лесного хозяйства и (2) рассматривать вопросы, связанные с лесами, особенно в тех областях, которые имеют первоочередное значение, на всеобъемлющей, целостной и комплексной основе.

3. Укреплять сотрудничество, а также координацию политических мер и программ по вопросам лесного хозяйства среди соответствующих международных и региональных организаций, учреждений и механизмов, а также содействовать синергизму между ними, включая координацию между донорами.

4. Содействовать международному сотрудничеству, в том числе сотрудничеству между «глобальным Севером» и «глобальным Югом»²⁷, партнерству между государствен-

²⁷ «Глобальный Север» и «глобальный Юг» – это один из способов разделения мира в международной политике. Часто такое разделение основано на контрасте «Северных» более богатых и эксплуатирующих стран и «Южных» более бедных и эксплуатируемых стран. Так, например, в 1980–1983 годах «Независимая комиссия по вопросам международного развития» (Independent Commission on International Development Issues) под руководством Вилли Брандта, канцлера ФРГ, так называемая «Комиссия Брандта», созданная по инициативе Роберта Стрэйнджа Макнамары, Президента Всемирного Банка в период с 1968 по 1981 год, предложила идею одноименной линии, «Линии Брандта», разделяющей мир по уровню ВВП разных стран на экономически богатый «Север» и менее благополучный «Юг» [Center for Global Negotiations, The Brandt Equations: 21 Century blueprint for the new global economy. URL: https://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm]. По мнению современных экспертов в области международных отношений, такое разделение мира по «линии Брандта» остаётся актуальным до сих пор, сорок лет спустя [Lees N. The Brandt Line after forty years: The more North–South relations change, the more they stay the same? // Review of International Studies. 2021. 47(1). P. 85–106. DOI 10.1017/S026021052000039X]. Можно предположить, что самый авторитетный и актуальный список стран «Глобального Юга» в мире ведёт «Финансовый центр ООН по сотрудничеству Юг-Юг». По состоянию

ным и частным секторами, а также межсекторальному сотрудничеству на национальном, региональном и глобальном уровнях.

5. Отслеживать и оценивать прогресс на национальном, региональном и глобальном уровнях на основании национальной отчетности, отчетов международных и региональных организаций, учреждений и механизмов и на этой основе рассматривать, какие меры необходимо применить в будущем.

6. Укреплять политическую приверженность управлению, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов при участии министров, разрабатывать пути обеспечения связи с руководящими органами международных и региональных организаций, учреждений и механизмов, а также поощрять диалоги, ориентированные на конкретные действия, и формулирование политических мер по лесному хозяйству [188].

на 2022 год в список «Глобального юга» входят всего 78 стран, которые именуется «Группой 77 и Китаем» [Finance Center for South-South Cooperation, Organization in Special Consultative Status with ECOSOC of the United Nations, Global South Countries, Group of 77 and China. URL: http://www.fc-ssc.org/en/partnership_program/south_south_countries]. Что касается «Глобального Севера», то «Линия Брандта» начинается примерно на 30-м градусе северной широты, проходит по краям Соединенных Штатов и Мексики, затем пересекает Атлантический океан и прокладывает границу между Европой («Глобальный Север») и Африкой («Глобальный Юг»), линия извивается в Азии, отделяя Китай («Глобальный Юг») от России («Глобальный Север»), а далее резко поворачивает на юг, чтобы отнести страны Южного полушария, Австралию и Новую Зеландию к странам «Глобального Севера». Несмотря на то что в странах «Глобального Севера» проживает около 25% населения мира, в этих странах сосредоточено около 80% мирового капитала [World Population Review, Global North Countries 2023. URL: <https://worldpopulationreview.com/countryrankings/global-north-countries>].

В 2006 году Экономический и социальный совет ООН согласился с тем, что ФООНЛ также примет следующие дополнительные функции:

1. Повышать вклад лесов в достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, включая те, которые сформулированы в Декларации тысячелетия, содействовать имплементации Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию и Плана Имплементации решений Всемирного саммита по устойчивому развитию с учетом Монтеррейского консенсуса Международной конференции по финансированию развития.

2. Оказывать помощь странам, в том числе с редким лесным покровом, (1) в разработке и реализации стратегии сохранения и восстановления лесов, (2) в увеличении площади лесов, находящихся под устойчивым управлением, (3) в сокращении темпов деградации лесов и темпов утраты лесного покрова, что также скажется на сохранении и улучшении экологических ресурсов лесов и обеспечит большие выгоды и удовлетворение нынешних и будущих потребностей, в частности, обеспечит удовлетворение потребностей коренных народов и местных общин, средства существования которых зависят от лесов.

3. Укреплять взаимодействие между ФООНЛ и соответствующими региональными и субрегиональными механизмами, учреждениями и инструментами, организациями и процессами, связанными с лесами, при участии основных групп, определенных в повестке дня на XXI век, и иными заинтересованными сторонами, что должно содействовать расширению сотрудничества, эффективной имплементации устойчивого управления лесами, а также вносить свой вклад в работу Форума.

А в 2015 году Экономический и социальный совет ООН постановил, что на период после 2015 года основными функциями ФООНЛ будут:

1. Предоставление согласованной, открытой, транспарентной и предполагающей самое широкое участие глобальной платформы для разработки политики, развития диалога, сотрудничества и координации по вопросам, касающимся всех видов лесов, в том числе по новым возникающим вопросам, их рассмотрения комплексным и целостным образом, в том числе с использованием межсекторальных подходов.
2. Поощрение, контроль и оценка внедрения принципов устойчивого управления лесами, включая осуществление «Не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов» и выполнение предусмотренных этим Документом глобальных целей в отношении лесов; мобилизация финансовых, технических и научных ресурсов для этих целей и расширение и облегчение доступа к таким ресурсам.
3. Содействие развитию систем государственного управления и созданию благоприятных условий на всех уровнях в целях обеспечения устойчивого лесопользования.
4. Поощрение разработки согласованной коллективной международной политики по вопросам, касающимся всех видов лесов.
5. Активизация политических усилий, в том числе на высоком уровне, при участии основных групп и других заинтересованных сторон в поддержку устойчивого управления лесами [268].

Экономический и социальный совет ООН отмечает, что цели, функции и принципы ФООНЛ в будущем необходимо пересматривать [186].

2.3.4. ФООНЛ: темы, рассматриваемые в ходе деятельности Форума

Рабочие программы ФООНЛ утверждаются резолюциями ЭКОСОС ООН. Во многом такие программы определяют ход мероприятий на сессиях ФООНЛ [180]. Традиционно на каждой

сессии Форума рассматривалась отдельная тема, содействующая достижению устойчивого управления лесами. В этом подразделе главы рассматриваются рабочие темы Форума.

Так, во вторую многолетнюю рабочую программу ФООНЛ (2007–2015 годы) были включены следующие темы:

1. Восьмая сессия (2009 год): «Лес в изменяющейся окружающей среде» (и связанные темы: «Леса и изменение климата»; «Обращение вспять процесса утраты лесного покрова», «Предотвращение деградации лесов во всех типах лесов и борьба с опустыниванием, включая страны с низким уровнем лесного покрова»; «Сохранение лесов и биологического разнообразия, включая охраняемые районы»); а также «Средства осуществления устойчивого лесопользования» (решение о глобальном финансовом механизме на добровольной основе, портфельный подход, основы финансирования лесного хозяйства).

2. Девятая сессия (2011 год): «Леса для людей как средство существования и искоренения нищеты» (и связанные темы: «Управление лесным хозяйством под руководством общин»; «Социальное развитие коренных и других местных общин, зависящих от лесного хозяйства, включая владение лесными угодьями»; «Социальные и культурные аспекты»).

3. Десятая сессия (2013 год): «Лесное хозяйство и экономическое развитие» (и связанные темы: «Лесная продукция и услуги»; «Национальные лесохозяйственные программы и другие секторальные стратегии и политические меры»; «Уменьшение рисков и последствий от стихийных бедствий»; «Выгоды лесов и деревьев для городских общин»).

4. Одиннадцатая сессия (2015 год): «Лесное хозяйство: прогресс, проблемы и дальнейшие шаги в отношении международных договорённостей по лесам» (и связанные темы: «Обзор эффективности международного соглашения в отношении лесного хозяйства и рассмотрение всех возможных будущих вариантов»; «Оценка прогресса в достижении глобальных целей в отношении лесов и реализации не имеющего обязательной юридической силы документа, охватывающего все виды лесов»; «Рассмотрение вклада лесного хозяйства и международного соглашения о лесах, включая не имеющий обязательной юридической силы документ, охватывающий все виды лесов, в соответствии с согласованными на международном уровне целями развития») [189].

Двенадцатая сессия (2017 год): стала первой сессией со времени принятия резолюции 2015/33 Экономического и социального совета ООН «Международный инструмент по лесам в период после 2015 года» и стратегического плана ООН по лесам. С 2017 года сессии ФООНЛ, проводимые в нечетный и четный годы в каждый двухгодичный период ФООНЛ, тематически взаимосвязаны. Тематические и оперативные приоритеты, приоритетные меры и потребности в ресурсах на каждый двухгодичный период определяются Форумом на основе глобальных целей и задач, установленных стратегическим планом ООН, с учетом ежегодных тем и целей в области устойчивого развития, находящихся на рассмотрении политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, и на основе других международных инициатив в области лесных отношений [174]. Так, например, на период с 2023 по 2024 год международными инициативами, с учетом которых должны быть сформулированы темы работы Форума ООН по лесам, признаны следующие инициативы:

- Десятилетие действий ООН по достижению целей в области устойчивого развития к 2030 году.
- Десятилетие ООН по восстановлению экосистем, 2021–2030 годы.
- Двадцать шестая сессия Комитета ФАО по лесному хозяйству (октябрь 2022 года).
- Темы Международного дня леса 2023 и 2024 годов. Тема Международного дня леса в 2023 году: «Леса и здоровье»²⁸.
- Двадцать седьмая и двадцать восьмая конференции сторон (COP27 и COP28) РКИК ООН, включая глобальную инвентаризацию Парижского соглашения в 2023 году.
- Пятнадцатая сессия Конференции сторон (КС15) КБР²⁹, в том числе принятие международного документа по биологическому разнообразию на период после 2020 года.

В дополнение к этому на сессиях Форума рассматриваются «сквозные вопросы», такие как средства осуществления (финан-

²⁸ На декабрь 2022 года тема Международного дня леса в 2024 году находится на согласовании и должна быть вынесена Совместным партнёрством по лесам на рассмотрение Форума ООН по лесам.

²⁹ КС 15 была перенесена и запланирована на декабрь 2022 года в Китае.

сирование, передача экологически безопасных технологий, создание потенциала, повышение осведомленности, просвещение и обмен информацией); обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление на всех уровнях [182].

Кроме того, все сессии ФООНЛ имеют «общие пункты повестки дня»:

- 1) достижение четырёх глобальных целей, связанных с лесным хозяйством, и реализация не имеющего обязательной юридической силы документа, охватывающего все виды лесов;
- 2) региональные и субрегиональные ресурсы;
- 3) диалоги и участие многих заинтересованных сторон;
- 4) расширение сотрудничества и межсекторальная координация политических мер и программ, включая деятельность и вклад СПЛ [182].

Начиная со второй многолетней рабочей программы, каждая сессия Форума может включать в повестку дня новые вопросы глобального значения, связанные с лесами, лесными отношениями и устойчивым управлением лесами, а также вопросы, которые являются неотложными, неожиданными и еще не были рассмотрены в повестке дня соответствующих сессий [182]. Пожалуй, важно отметить, что темы Форума сформулированы всегда довольно обширным образом, и именно поэтому ученые-правоведы критиковали, что «такая обширность является причиной ригидности Форума. В таких условиях сложно решать поставленные задачи» [50].

2.3.5. Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ): промежуточные выводы

Форум ООН по лесам (ФООНЛ) является вспомогательным органом Экономического и социального совета ООН. Форум может похвастаться универсальным членством, он представляет собой единственную глобальную платформу в рамках системы ООН, где проходит комплексное и целостное обсуждение многофункциональной роли лесов [185]. Главная цель Форума была сформулирована еще при создании Форума в 2000 году. Эта цель – содействие управлению, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов и укрепление долгосрочной политиче-

ской приверженности этой цели [188]. Для реализации этой цели ряд резолюций ЭКОСОС предусматривает различные функции Форума. Однако эти множественные функции сформулированы довольно широко, неконкретно, без привязки функций к целям.

В духе своей основной цели ФООНЛ в значительной степени содействует универсальному подходу к устойчивому управлению лесами. Форум также подчеркивает вклад устойчивого управления лесами (динамичной и развивающейся концепции) и вклад Документа ООН по лесам (как договорной основы для внедрения концепции «устойчивого управления лесами») в решение взаимосвязанных глобальных проблем, в том числе таких глобальных экологических проблем, как изменение климата, утрата биологического разнообразия, опустынивание и другие. Работа Форума охватывает широкий круг тем, прямо или косвенно касающихся лесов.

В целом ученые-правоведы широко критикуют Форум ООН по лесам за ограниченную эффективность его деятельности. Например, для того, чтобы международное право было эффективным, необходимо обеспечить выполнение международных обязательств в том числе на национальном уровне. Однако основные лесные международные договоренности, достигнутые в рамках Форума и его предшественников – Межправительственной группы по лесам (МГЛ)/Межправительственного форума по лесам (МФЛ), соблюдаются участниками международных лесных отношений слабо [110, с. 251; 92; 113, с. 120]. Критики также отмечают ограниченность и недостаточность полномочий Форума для достижения его амбициозных целей [113, с. 121]. Игнорировать такую оценку трудно, особенно с учетом того, что международное сообщество периодически возвращается к вопросу о разработке международного соглашения по лесам, а Форум (как, впрочем, и его предшественники) неоднократно показал свою неспособность подготовить что-либо, кроме «грандиозных заявлений о намерениях» [110, с. 251], и отсутствие ощутимого прогресса в отношении реального консенсуса по элементам, составляющим «устойчивое управление лесами» [50, с. 48].

Однако полностью отрицать значимость деятельности Форума тоже нельзя, это может привести к несправедливому игнорированию достижений Форума в области международных лес-

ных отношений. Если учитывать эффективность Форума, то важно отметить, что в результате его деятельности в 2007 году Генеральной Ассамблеей ООН был принят Документ ООН по лесам. Таким образом, Форум способствует развитию универсального подхода к устойчивому управлению лесами. Также Форум повысил значимость лесов в глобальной политике в области развития, оказав влияние на международные политические соглашения в области лесных отношений в рамках других международных форумов (например, итоговые документы Всемирного саммита по устойчивому развитию и Конференции ООН по устойчивому развитию)³⁰.

Если сравнить Форум ООН по лесам с его предшественниками: Межправительственной группой по лесам и Межправительственным форумом по лесам, то можно отметить тенденцию к укреплению организационной структуры Форума. Так, например, Хамфрис выделяет три основных элемента укрепления организационной структуры ФООНЛ:

- 1) универсальное членство ФООНЛ. Для сравнения: членами МГЛ и МФЛ являлись лишь 53 члена Комиссии ООН по устойчивому развитию;
- 2) если предшественники Форума отчитывались перед Комиссией ООН по устойчивому развитию, то Форум подчиняется непосредственно Экономическому и социальному совету ООН, одному из шести главных органов ООН наряду с Советом Безопасности ООН, Генеральной Ассамблеей

³⁰ Например, участие в «Рио + 20» указано среди Совместного партнерства по лесам. Его члены активно поддерживали работу Рабочей группы по устойчивому развитию. В результате переговоров леса учитываются в двух целях устойчивого развития (ЦУР): ЦУР 6. Обеспечение доступности и устойчивого управления водой и санитарией для всех; и ЦУР 15. Защита, восстановление и продвижение устойчивого использования наземных экосистем, устойчивое управление лесами, борьба с опустыниванием и остановка деградации земель и остановка потери биоразнообразия. См.: ООН Генеральная Ассамблея. Преобразуя наш мир: 2030 годовая программа устойчивого развития, Цели и задачи устойчивого развития, Цель 6, Цель 15, A/RES/70/1, 25 сентября 2015 года.

ООН, Международным судом ООН, Секретариатом ООН и Советом по опеке;

3) в отличие от Межправительственной группы по лесам и Межправительственного форума по лесам, для некоторых сессий Форума привлекается министерский сегмент [76, с. 3].

Поэтому, по сравнению с Межправительственной группой по лесам и Межправительственным форумом по лесам, ФООНЛ уже имеет более высокий статус и большую политическую значимость в системе Организации Объединенных Наций.

Еще можно отметить, что количество национальных отчетов, предоставляемых периодически в Форум на добровольной основе, тоже неуклонно растет. Такая национальная отчетность способствует публичному отслеживанию прогресса в достижении национальных целей и осуществлению конкретных национальных действий, способствующих достижению глобальных целей в отношении лесов. Так, Форум ООН по лесам как универсальный международный Форум включает в себя 193 участника, которые также входят в состав Организации Объединенных Наций. Несмотря на то что в 2015 году на одиннадцатом Форуме ООН по лесам (ФООНЛ-11) лишь 82 страны (т. е. чуть менее 50 % от общего числа участников Форума) представили национальные отчеты для рассмотрения и оценки экспертами Форума [126], этот результат все-таки можно рассматривать как значительное увеличение числа отчитывающихся стран, например, по сравнению с ситуацией на четвертом Форуме в 2004 году (ФООНЛ-4). Тогда лишь 38 стран (т. е. менее 20 % участников Форума) представили на рассмотрение свои национальные отчеты [46, с. 323]. Получается, что за десять лет работы Форума цифры более чем удвоились, и это с учетом того, что ФООНЛ является, по сути, Форумом на добровольной основе, не имеющим возможности применять санкции за непредставление отчетов³¹.

³¹ На сайте Форума размещена информация, что в 2019 году форма отчетности изменилась. Однако информация о том, сколько стран предоставляют свои отчеты в ФООНЛ по состоянию на 2023 год, отсутствует. [United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Forests, National Reports. URL: <https://www.un.org/esa/forests/documents/national-reports/index.html>].

Вполне возможно, что в ближайшие годы ФООНЛ продолжит «укрепляться» [184], преодолевая свои недостатки, и будет развиваться дальше, выходя за рамки нынешнего статуса простого политического учреждения и/или учреждения, определяющего лишь добровольную программу действий. Чтобы достигнуть прогресса, необходимо уточнить функции и полномочия, которые предоставлены Форуму и его помощникам, например СПЛ (т. е., например, ответить на вопрос: что должен достичь Форум в результате своей деятельности к 2030 году?); уточнить взаимосвязь между Форумом и его Совместным партнерством по лесам; усилить координацию Форума как в системе ООН, так и в отношениях с иными участниками международных лесных отношений [186].

2.4. Документ Организации Объединенных Наций по лесам

В 2004 году в соответствии с полномочиями, предусмотренными в Резолюции 2000/35 Экономического и социального совета ООН о создании Форума ООН по лесам [188], Специальная группа экспертов оценила возможность разработки международного соглашения по всем видам лесов. Позже, в ходе переговоров на пятом и шестом Форуме ООН по лесам (ФООНЛ-5 в 2005 году и ФООНЛ-6 в 2006 году), соглашение о юридически обязательном документе не было достигнуто [48; 47, с. 10], а «последним шагом из многих в попытке создать согласованный международно-правовой режим в отношении лесов и их использования» [98, с. 982] стало принятие в 2007 году «Не имеющего обязательной юридической силы документа по устойчивому управлению всеми видами лесов» [171]. Как четко указано в его названии, Документ не имеет обязательной юридической силы и является документом «мягкого» международного права. В 2015 году, сохраняя свой добровольный характер, Документ был переименован в «Документ ООН по лесам» [171].

По своей сути Документ представляет собой свод принципов, которые изложены в его восьми частях. Сфера применения Документа довольно широка и охватывает «все типы лесов» на глобальном уровне (а в некоторых случаях и деревья за пределами лесов), то есть не ограничиваясь, например, тропическими ле-

сами или теми лесами, которые объявлены охраняемыми или теми территориями, которые находятся под охраной.

Документ, в соответствии с частью первой пункта 1, имеет тройное «предназначение»:

а) укрепить стратегическую приверженность и меры на всех уровнях для обеспечения действительно неистощительного пользования всеми видами лесов и достижения совместных глобальных целей в отношении лесов;

б) повысить вклад лесного хозяйства в достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, в частности в отношении искоренения нищеты и обеспечения экологической устойчивости;

с) обеспечить основу для национальных действий и международного сотрудничества [171].

Принципы Документа основаны на «Лесных принципах» 1992 года. Однако «Лесные принципы» в основном ориентированы на использование лесов и экономические интересы государств в области лесных отношений, а Документ ООН по лесам отражает более «природоохранный подход» [50, с. 55]. Документ подчеркивает необходимость неистощительного ведения лесного хозяйства, которое «вносит существенный вклад в устойчивое развитие и искоренение нищеты» [171]. Неистощительное ведение лесного хозяйства определяется в Документе как «динамичная и эволюционирующая концепция, которая нацелена на сохранение и повышение экономической, социальной и экологической ценности всех видов лесов на благо нынешнего и будущих поколений» [171]. В Документе также обозначается необходимость более эффективной реализации принципа неистощительного ведения лесного хозяйства на всех уровнях для решения таких серьезнейших проблем, как обезлесение и деградация лесов [171]. Кроме того, внедрение неистощительного ведения лесного хозяйства является одной из основных целей Документа [171]. В качестве исходных рамок неистощительного ведения лесного хозяйства Документ рекомендует семь тематических элементов:

- 1) масштаб лесных ресурсов;
- 2) биологическое разнообразие леса;

- 3) здоровье и жизнеспособность леса;
- 4) продуктивные функции лесных ресурсов;
- 5) защитные функции лесных ресурсов;
- 6) социально-экономические функции лесов; а также
- 7) правовые, стратегические и институциональные рамки [171].

В Документе указано, что эти тематические элементы разработаны на основе критериев, определенных с опорой на существующие процессы выработки критериев и индикаторов неистощительного ведения лесного хозяйства. Государствам, с учетом национальных стратегий, приоритетов, условий и имеющихся ресурсов, надлежит рассмотреть семь тематических элементов неистощительного ведения лесного хозяйства и определить в надлежащем порядке в рамках предназначенных для рассмотрения элементов конкретные экологические и другие касающиеся лесов аспекты в качестве критериев и индикаторов неистощительного ведения лесного хозяйства. Однако сам Документ ООН по лесам не приводит к дальнейшей спецификации критериев и индикаторов неистощительного ведения лесного хозяйства.

Один из основных компонентов Документа содержится в его четвертой части – ссылке на четыре глобальные цели по лесам, которые были определены на шестом Форуме ООН по лесам (ФООНЛ-6) в качестве основных целей Форума.

В пятой части Документа, «Национальные стратегии и меры», предлагается перечень из 25 различных мер, которые следует принять государствам с учетом национальных стратегий, приоритетов, условий и имеющихся ресурсов для того, чтобы Документ мог выполнить свое предназначение. В частности, к таким мерам относятся:

- a) разработка, осуществление, опубликование и при необходимости обновление национальных лесоводческих программ или иных стратегий неистощительного ведения лесного хозяйства, в которых определяются необходимые меры и обозначаются мероприятия, политика или конкретные цели;
- b) определение критериев и индикаторов неистощительного ведения лесного хозяйства;

- с) оценка экологических последствий проектов с потенциально существенным воздействием на леса и поощрение рациональной экологической практики в рамках таких проектов;
- д) разработка и осуществление стратегий, поощряющих неистощительное ведение лесного хозяйства для предоставления широкого спектра товаров и услуг <...>;
- j) поощрение признания разнообразных благ, получаемых благодаря товарам и услугам, обеспечиваемым за счет всех видов лесов и деревьев, произрастающих за пределами лесных массивов;
- к) определение и осуществление мер по повышению эффективности сотрудничества и координации политики и программ между секторами, влияющими на стратегии ведения лесного хозяйства и управление им <...>;
- п) совершенствование законодательства по лесам, укрепление обеспечения его соблюдения;
- о) анализ причин и устранение угрозы здоровью и жизнеспособности лесов, обусловленных стихийными бедствиями и деятельностью человека, включая угрозы пожаров, загрязнения, вредителей, болезней и инвазивных чужеродных видов;
- р) создание, развитие или расширение, а также поддержка системы охраняемых лесных районов;
- q) проведение оценки условий и эффективности режима существующих охраняемых лесных районов на предмет выявления необходимых улучшений;
- г) повышение вклада науки и научных исследований в развитие неистощительного ведения лесного хозяйства <...>;

t) содействие обеспечению и углублению понимания общест-венностью важности лесов и неистощительного ведения лесного хозяйства и сопряженных с ними благ <...>;

у) расширять доступ домашних хозяйств, мелких лесовла-дельцев, зависящих от лесов местных общин и общин ко-ренных народов в лесных районах и за их пределами к лес-ным ресурсам <...>.

В то время как часть пятая посвящена национальной поли-тике и мерам, часть шестая Документа «Международное сотруд-ничество и средства осуществления» предлагает 19 соответству-ющих мер для достижения цели Документа: создание стимулов, в том числе финансовых стимулов; наращивание потенциала стран в том числе в борьбе с незаконными лесными практиками (например, браконьерством в лесах, незаконной международной торговлей лесной продукцией и др.); укрепление двустороннего, регионального и международного сотрудничества в области лес-ных отношений.

Седьмая часть «Контроль, оценка и отчетность» содержит рекомендации по мониторингу, оценке и отчетности для достиже-ния цели Документа. Пункт девятый части седьмой Документа гласит: «Государствам-участникам Документа надлежит пред-ставлять на добровольной основе с учетом имеющихся ресурсов и требований и условий подготовки докладов для других органов или механизмов национальные доклады о прогрессе в качестве составного элемента их регулярной отчетности в рамках Форума».

В заключительном, десятом, пункте восьмой части Доку-мента говорится, что ФООНЛ должен рассматривать осуществ-ление Документа ООН по лесам в контексте многолетней рабо-чей программы ФООНЛ.

Таким образом, Документ ООН по лесам является результа-том еще одного международного процесса, первоначально направленного на создание юридически обязательного междуна-родного документа по лесам [50, с. 53]. Несмотря на свой харак-тер «мягкого» права, Документ является «важной вехой, которая привела глобальную лесную политику к новому этапу» [184]. Это первая согласованная на глобальном уровне рамочная основа для

устойчивого управления всеми видами лесов [184]. Документ даёт не только первое объяснение концепции «неистощительного ведения лесного хозяйства» (sustainable forest management – устойчивое управление лесами) на глобальном уровне, но также представляет базовый план для национальных, региональных и глобальных действий по устойчивому управлению лесами [184].

Важно также подчеркнуть, что Документ ООН по лесам еще раз закрепляет принцип «национального суверенитета» в отношении лесных ресурсов³², а также закрепляет четыре глобальные цели в отношении лесов. Тем самым Документ укрепляет стратегические обязательства международного сообщества в связи с этим.

По сравнению с пространной главой 11 «Повестки дня на XXI век» и расплывчато сформулированными «Лесными принципами», Документ ООН по лесам даёт больше четкости, координации и структуры в отношении устойчивого управления лесами. Документ позволяет идентифицировать конкретные задачи в области международных лесных отношений [51, с. 41; 50, с. 55] (например, приводит перечень национальных мер, которые рекомендованы к принятию государствами-участниками Документа). К двум принципам международного экологического права, которые были закреплены в отношении лесов еще в «Лесных принципах» 1992 года (т. е. «неистощительное ведение лесного хозяйства» и «принцип государственного суверенитета над лесными ресурсами»), Документ добавляет еще один принцип – «общей, но дифференцированной ответственности государств». С тех пор в международных переговорах по лесам доминируют именно эти три принципа [51, с. 41; 50, с. 55].

³² Так, пункт 4 Преамбулы Документа ООН по лесам подтверждает приверженность стран – участниц Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, включая ее положение о том, что в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Документ ООН по лесам подвергался критике, в частности, за «неадекватный» механизм контроля, оценки и отчетности [184]. Отмечается, что существующий механизм контроля, оценки и отчетности применительно к осуществлению Документа несовершенен [E/CN.18/2015/10]. В Документе не уточняется, какую информацию включать в отчеты, имеющие добровольный характер; и не предлагаются какие-либо рекомендуемые периоды для представления таких отчетов. Кроме того, формулировка пункта девятого в Документе дает другим международным режимам, предусматривающим отчеты, касающиеся лесных отношений (причем цели и задачи таких режимов могут не совпадать с целями «Документа ООН по лесам»), преимущественную силу по сравнению с отчетами в соответствии с Документом ООН по лесам³³ [113, с. 112].

Можно отметить и то, что Документ ООН по лесам является одним из первых международных лесных документов, который прямо признаёт «воздействие изменения климата на леса и устойчивое лесопользование, а также вклад лесов в борьбу с изменением климата». Однако в тексте Документа это единственная ссылка на изменение климата, и в ходе оценки эффективности Документа в 2015 году было особо отмечено, что в Документе недостаточно учитываются новые проблемы вне лесной проблематики (в том числе климат, водные ресурсы, биоэнергия) [184].

Среди иных недостатков Документа также отмечено, что в силу отсутствия у Документа юридической силы некоторые страны не могут обеспечить выполнение его положений.

2.5. Международное «мягкое» лесное право и ФООНЛ: промежуточные выводы

Международные политические процессы, которые были инициированы на международном уровне с главной целью – обеспечить регулирование именно лесных отношений, проанализи-

³³ П. 9 Документа устанавливает, что «государствам-участникам надлежит представлять на добровольной основе с учетом имеющихся ресурсов, и требований, и условий подготовки отчетов для других органов или механизмов национальные отчеты о прогрессе в качестве составного элемента их регулярной отчетности в рамках Форума ООН по лесам».

зированные во второй главе монографии, а именно глава 11 «Борьба с обезлесением» «Повестки дня на XXI век» 1992 года, «Лесные принципы» 1992 года, учреждённый в 2000 году «Форум ООН по лесам» и «Документ ООН по лесам» 2007 года, имеют особое значение для настоящего исследования. Несмотря на то что текстовые документы не имеют обязательной юридической силы, а решения ФООНЛ имеют лишь рекомендательный характер для стран – участниц Форума, для всех этих международных политических процессов леса являются основным предметом озабоченности и деятельности.

В главе 11 «Повестки дня на XXI век» 1992 года рассматриваются вопросы обезлесения и деградации лесов во всем мире, таким образом впервые на международном уровне обеспечивая внимание международного сообщества к лесам и к решению важной глобальной экологической проблемы – обезлесению и деградации лесов. «Лесные принципы» 1992 года инициируют и поддерживают целостный подход к международному регулированию лесных отношений. В документе излагаются общие положения в отношении устойчивого управления лесами – набор принципов, которыми государства должны руководствоваться при разработке национального лесного законодательства. В совокупности два этих международных документа и политические процессы под их эгидой привели к созданию ФООНЛ, межправительственного форума по лесной политике (с нечетко сформулированными, но четко «лесными» международными полномочиями). Деятельность ФООНЛ, в свою очередь, привела к тому, что в 2007 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Документ ООН по лесам» в качестве резолюции, обобщив и установив международный консенсус в рамках общих целей и принципов в области лесных отношений. Таким образом, в совокупности все рассмотренные в настоящей главе международные процессы обеспечивают фундамент международного регулирования в области лесных отношений. В них излагается ряд обширных и фундаментальных целей в отношении лесов, признается многофункциональность лесов, обеспечивается баланс многочисленных интересов в отношении лесов. В совокупности глава 11 «Повестки дня на XXI век» 1992 года, «Лесные принципы» 1992 года, «Форум ООН по лесам» 2000 года и «Документ ООН по ле-

сам» 2007 года закрепляют статус (многофункциональных) лесов в международном праве и международной политике.

Что касается развития рассмотренных в настоящей главе международных лесных процессов, то можно предположить, что они будут и далее развиваться в сторону отражения общего понимания необходимости международного регулирования лесных отношений, которое в какой-то формальной форме все-таки признает «всеобщую озабоченность человечества»³⁴ в отношении лесов, обезлесения и их деградации. Анализ международных лесных процессов, проведенный в настоящей главе, позволяет сделать вывод о том, что на данный момент ни один из рассмотренных международных лесных процессов формально не содержит положений, которые бы устанавливали, например, что лес – это «общая забота человечества» (или аналогичное выражение для признания на международном уровне общих интересов в отношении лесов). Однако общее понимание потребности в международном регулировании в области именно лесных отношений, привлечение всеобщего внимания к проблемам обезлесения и деградации лесов – всё это можно считать важным достижением международного сотрудничества в области лесных отношений. В будущем формальное признание «всеобщего блага», которое леса обеспечивают всему человечеству, независимо от места их произрастания, могло бы обеспечить дальнейшее развитие регулирования лесных отношений в рамках международного экологического права

³⁴ «(Все)общее благо», «общее наследие человечества» или «общая забота человечества» – принципы и концепции международного (экологического) права, которые могут подчинить природные ресурсы, в т. ч. лесные ресурсы, международному сообществу в целом, и тогда это сообщество сможет определять их правовой режим, в том числе правила пользования.

ГЛАВА III.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В третьей главе монографии анализируются отдельные договоры международного экологического права. Все выбранные для исследования договоры созданы в целях урегулирования иных, чем лесных, отношений (например, отношений в области международно-правовой охраны климата, защиты биоразнообразия в международном экологическом праве, урегулирования отношений в области охраны природного наследия человечества и других отношений). Но в процессе толкования договоров, *ex post*, сфера их действия может распространяться и на отдельные аспекты лесных отношений. Выбор договоров для исследования осуществлялся на основе анализа ранее проведенных научных и сравнительно-правовых исследований. Согласно предыдущим исследованиям, к основным источникам международного экологического права, действие которых может распространяться и на отдельные аспекты лесных отношений, наиболее часто относят следующие восемь договоров (в хронологическом порядке):

- 1) Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция)³⁵, 1971 года;
- 2) Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Конвенция об охране всемирного наследия, или Конвенция ЮНЕСКО, 1972)³⁶ 1972 года;
- 3) Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС),³⁷ 1973 года;

³⁵ The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (The Ramsar Convention).

³⁶ Convention concerning the protection of the World Cultural and Natural Heritage (The Heritage Convention).

- 4) Международное соглашение по тропической древесине (МСТД)³⁸ 1983 года;
- 5) Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)³⁹ 1992 года;
- 6) Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН)⁴⁰ 1992 года;
- 7) Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБООН)⁴¹, 1994 года и
- 8) Парижское соглашение⁴² 2015 года.

Важно подчеркнуть, что этот перечень из восьми договоров, конечно, не является исчерпывающим в отношении договоров международного права, сфера действия которых может распространяться и на отдельные аспекты лесных отношений. Так, например, в связи с тем что настоящее исследование проводится в области именно международного экологического права, международное торговое право и право Всемирной торговой организации (ВТО); международное право прав человека и международно-правовые акты, направленные на регулирование отношений в области прав коренных и малочисленных народов; а также отдельные региональные соглашения остались за рамками настоящего исследования. И, тем не менее, уже эта подборка из восьми договоров международного экологического права представляет широкую временную и тематическую область для анализа.

Для исследования в настоящей главе монографии отобраны шесть международных договоров, а именно: (1) Рамсарская конвенция 1971 года; (2) Конвенция об охране всемирного наследия 1972 года; (3) СИТЕС 1973 года; (4) КБР 1992 года; (5, 6) РКИК ООН 1992 года и Парижское соглашение 2015 года. Все эти договоры так или иначе регулируют отношения по поводу охраны

³⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).

³⁸ International Tropical Timber Agreement (ITTA).

³⁹ Convention on Biological Diversity (the CBD).

⁴⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change (the UNFCCC).

⁴¹ The United Nations Convention to Combat Desertification (the UNCCD).

⁴² Paris Agreement.

окружающей среды. В настоящей главе договоры и их режимы анализируются в хронологическом порядке⁴³. Причины, по которым ни МСТД 1983 года, ни КБО ООН 1994 года не были выбраны для исследования в настоящей главе, рассматриваются в соответствующих разделах настоящей главы.

3.1. «Международное соглашение по тропической древесине» (МСТД)

Международное соглашение по тропической древесине может показаться важным для целей настоящего исследования, но только на первый взгляд. Конечно, это международный договор, и он был согласован и принят в целях урегулирования именно лесных отношений. Однако в силу своей специфики «Международное соглашение по тропической древесине» все-таки выходит за рамки исследования в настоящей главе.

МСТД было согласовано в ходе трёх основных международных переговорных процессов: МСТД 1983 года, МСТД 1994 года и самое последнее – МСТД 2006 года. По состоянию на январь 2023 года Соглашение подписано 60 сторонами. В Соглашении 75 участников, из которых 37 – это так называемые «участники-производители»⁴⁴ из Африки (14), Азии и Тихооке-

⁴³ Важно подчеркнуть, что исследование договоров международного экологического права в настоящей главе монографии не преследует цели комплексного анализа договоров и их режимов и/или их комплексного толкования. Анализ договоров международного права в настоящей главе – это выборочный анализ, подчиненный общим целям исследования в монографии – анализу международного экологического права для ответа на такие вопросы, как «есть ли “международное лесное право” и если да, то что под ним понимать?» и «нужен ли миру самостоятельный договор по лесам?».

⁴⁴ Согласно МСТД, «участник-производитель» означает любого участника, расположенного между тропиком Рака и тропиком Козерога, обладающего ресурсами тропических лесов и/или являющегося по физическому объему торговли нетто-экспортером тропической древесины, который указан в приложении А МСТД и который становится стороной Соглашения, либо любого участника, обладающего ресурсами тропических лесов и/или являющегося по физическому объему торговли нетто-экспортером тропической древесины, который не указан в упомянутом приложении и становится стороной Соглашения и которого Совет МОТД с согласия этого участника объявляет участником-производителем (ст. 2, п. 4 МСТД, 2006).

анского региона (10) и Латинской Америки (13); а еще 38 участников – это так называемые «участники Соглашения – потребители»⁴⁵, включая ЕС (и 27 его государств-членов), Албанию, Австралию, Китай, Японию, Новую Зеландию, Норвегию, Республику Корея, Швейцарию, Великобританию и США.

Основное внимание МСТД сфокусировано на международной торговле тропической древесиной. Цели Соглашения заключаются, в первую очередь «<...> в поощрении расширения и диверсификации международной торговли тропической древесиной из лесов, которые управляются на устойчивой основе и в которых лесозаготовки ведутся законным образом, и в поощрении устойчивого управления тропическими лесами, используемыми для производства древесины»⁴⁶. Ученые-правоведы, анализируя МСТД, указывают, что, хотя в Соглашении в целом признаётся необходимость сохранения тропических лесов и устойчивого управления тропическими лесами, такая необходимость в Соглашении сформулирована «размыто»⁴⁷. И конечно, положения

⁴⁵ «Участник-потребитель» означает любого участника, являющегося импортером тропической древесины, который указан в приложении В МСТД и который становится стороной Соглашения, или любого участника, являющегося импортером тропической древесины, который не указан в упомянутом приложении и становится стороной Соглашения и которого Совет МОТД с согласия этого участника объявляет участником-потребителем (ст. 2, п. 5, МСТД, 2006).

⁴⁶ Полный перечень целей МСТД очень обширен и включает в себя, кроме прочего: обеспечение эффективной основы для консультаций и международного сотрудничества между всеми участниками и для разработки ими политики по всем соответствующим аспектам мировой экономики древесины; обеспечение форума для консультаций в целях поощрения недискриминационной практики торговли древесиной; расширение возможностей участников для осуществления стратегий по достижению экспорта тропической древесины и лесоматериалов из устойчиво управляемых источников; расширение возможностей участников для осуществления стратегий по достижению экспорта тропической древесины и лесоматериалов из устойчиво управляемых источников и другие (статья 1 (a) – (c), МСТД, 2006).

⁴⁷ Так, в преамбуле к международному договору (параграф С) стороны МСТД ссылаются на Форум ООН по лесам, его Совместное партнерство по лесам (членом которых, кстати, является и Международная организация по тропической древесине (МОТД)), на «Лесные принципы», РКИК ООН и КБР. Более того, положения об охране лесов и устойчивом управлении лесами содержатся в тексте Соглашения, например, в главе 1 «Цели».

Соглашения в области охраны и устойчивого управления тропическими лесами в любом случае подчинены общей цели Договора – «поощрению расширения и диверсификации международной торговли тропической древесиной». Другими словами, МСТД – это в основном правила торговли тропической древесиной между «производителями» и «потребителями»⁴⁸. Получается, что МСТД не подходит для целей исследования в настоящей главе по нескольким причинам:

- 1) ограниченная сфера применения (только тропические леса);
- 2) ограниченный предмет регулирования (он ограничен охватом отношений в области международной торговли лесными компонентами и применяется в основном к торговле тропической древесиной – бревнами, пиломатериалами, шпоном и клееной фанерой);
- 3) ограниченная сфера охраны – основной целью МСТД является расширение торговли (другими словами, это «товарное соглашение с экологическим аспектом»).

3.2. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБООН)

Что касается Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБООН), то в рамках настоящего исследования её, как и МСТД, тоже можно применять лишь ограниченно. КБООН была принята 17 июня 1994 года, спустя

⁴⁸ Важно подчеркнуть, что СИТЕС, соглашение, которое было отобрано для исследования в настоящей главе, так же как и МСТД, регулирует отношения в области международной торговли. Но, по сравнению с МСТД, которое направлено на «поощрение расширения и диверсификации международной торговли тропической древесиной», СИТЕС рассматривает международную торговлю как угрозу вымирающим видам и призывает к «защите некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в международной торговле» (СИТЕС, преамбула, параграф 4).

более 20 лет «сложных» переговоров [94]. По состоянию на январь 2023 года Конвенция может похвастаться почти универсальным членством – в КБОООН 195 участвующих сторон [217].

Конвенция содержит сорок статей, разделенных на шесть частей [215] и дополненных пятью региональными приложениями (в отношении Африки, Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, Северного Средиземноморья и Центральной и Восточной Европы)⁴⁹. Как текст Конвенции, так и региональные приложения к ней в значительной степени ориентированы на региональные аспекты⁵⁰ [215].

Целями Конвенции являются «борьба с опустыниванием» и «смягчение последствий засухи» (пункт 1 статьи 2 «Цель»). Вместе с тем КБОООН включает в себя не только экологические, но и социально-экономические цели⁵¹ [215]. Так, экологические цели Конвенции должны достигаться «путем принятия эффективных мер на всех уровнях <...> в рамках комплексного подхода, <...> направленного на достижение устойчивого развития в затрагиваемых районах» [215]. Такой комплексный подход предполагает рассмотрение не только физических и биологических, но также и социально-экономических аспектов опустынивания и засухи [215]. Кроме того, «для достижения цели Конвенции необходима долгосрочная комплексная стратегия для затрагиваемых районов, направленная одновременно на повышение продуктивности земель, восстановление, сохранение и устойчивое и

⁴⁹ Часть I «Введение», часть II «Общие положения», часть III «Программы действий. Научное и техническое сотрудничество и меры по оказанию поддержки», часть IV «Учреждения», часть V «Процедуры», часть VI «Заключительные положения».

⁵⁰ Согласно Конвенции, основной элемент стратегии по борьбе с опустыниванием – это национальные программы действий (статья 9, пункт 1). Руководящие принципы таких национальных программ действий приводятся в приложениях к Конвенции.

⁵¹ Так, если сравнивать КБО ООН с международными договорами, отобранными для настоящего исследования, то можно отметить, что фокус Рамсарской конвенции, Конвенции СИТЕС, Конвенции об охране всемирного (*природного*) наследия, КБР, РКИК ООН и Парижского соглашения экологический, без упоминания таких аспектов, как социальные, экономические и/или политические.

рациональное использование земельных и водных ресурсов в целях повышения уровня жизни, особенно на уровне общин» [215].

Так как в Конвенции обозначен дополнительный фокус на людях и, соответственно, на том, как условия окружающей среды влияют на их благосостояние, международные юристы назвали КБОООН «антропоцентричной», т. е. конвенцией, внимание которой сосредоточено на человеке. Юристы отмечают, что в Конвенции в центре усилий по борьбе с опустыниванием и смягчению последствий засухи находятся люди [12], а цель Конвенции, связанная с сохранением природы, является лишь второстепенной. Что касается «устойчивого управления лесами» – это лишь один из аспектов в контексте «устойчивого управления природными ресурсами», на которые обращено внимание Конвенции в целях «борьбы с опустыниванием» и «смягчением последствий засухи» [9]. Следовательно, хотя КБОООН признаёт связь между опустыниванием, обезлесением и деградацией лесов, этот документ имеет лишь ограниченное значение для целей международного сотрудничества, направленного на сохранение и защиту лесов.

3.3. Рамсарская конвенция

В третьей части третьей главы монографии рассматривается регулирование лесных отношений международно-правовым режимом «Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц» (так называемая Рамсарская конвенция 1971 года). Несмотря на то что «сохранение (именно) лесов» не является целью Конвенции, а понятие «лес» вообще не раскрывается в Конвенции [143], отдельные «Рамсарские угодья» включают в себя лесные экосистемы. В разделе 3.3.1 рассматривается общее содержание Конвенции (режим регулирования, сфера действия, цели и организационная структура). В разделе 3.3.2 исследуются положения Конвенции, имеющие значение для регулирования именно лесных отношений, а в пункте 3.3.3 рассматриваются положения, направленные на регулирование отношений в области охраны климата. Наконец, в последнем разделе 3.3.4 даются промежуточные выводы по третьей части третьей главы монографии.

3.3.1. Рамсарская конвенция: общие положения

В 1960-е годы, когда стали заметны потери водно-болотных угодий, их деградация, осушение и переход на другие виды использования, водно-болотные угодья стали предметом международного внимания⁵² [115, с. 9; 257]. Несколько лет шли международные переговоры, по итогам которых 2 февраля 1971 года в городе Рамсар в Иране была принята Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, особенно в качестве среды обитания водоплавающих птиц (краткое название Конвенции пошло от места ее принятия в городе Рамсар в Иране, отсюда – Рамсарская конвенция) [137]. Конвенция вступила в силу в конце 1975 года.

Конвенция заложила основу для международного сотрудничества в целях сохранения водно-болотных угодий (ВБУ). Будучи первым современным документом, направленным на сохранение природных ресурсов в глобальном масштабе [115, с. 4], Рамсарская конвенция также первой испытала трудности, связанные с попыткой сочетать в своем подходе несовместимое: необходимость охраны природных ресурсов во благо всего человечества, с одной стороны, и учет суверенных прав государств на свои природные ресурсы – с другой. Так, с одной стороны, дого-

⁵² В 1960 году Международный союз охраны природы (МСОП) поддержал международную программу сохранения и управления болотами, топиями и другими водно-болотными угодьями (предложена Л. Хоффманом). Программа была обозначена как проект MAR – первые три буквы слова водно-болотные угодья на нескольких языках – MARshes, MARecag-es и MARismas. В 1962 году состоялась первая международная конференция во французском Камарге в Сен-Мариес-де-ла-Мер. Среди итогов конференции был призыв к распространению научной информации о ценности водно-болотных угодий «<...> для того, чтобы недвусмысленно представить ценность водно-болотных угодий для человечества». Эта конференция стала первым шагом к принятию Рамсарской конвенции в 1971 году [G/V/T Matthews] (Копылов М. Н., Солнцев А. М. Рамсарской конвенции 40 лет // Российское право. 2012. № 3. С. 105–112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ramsarskoj-konventsii-40-let>).

227. Копылов М. Н., Солнцев А. М. Рамсарская конвенция 1971 г. и экосистемный подход к разумному использованию и устойчивому развитию водно-болотных угодий // Экологическое право. 2012. № 3. С. 27–35.

варивающиеся стороны «<...> признают, что водоплавающие птицы в своей сезонной миграции могут преодолевать границы, и поэтому следует их рассматривать как международный ресурс» [137], а с другой стороны, «включение водно-болотных угодий в Список [ВБУ международного значения] не наносит ущерба исключительным суверенным правам договаривающейся стороны, на территории которой находятся водно-болотные угодья» [137].

Согласно статье 1 Рамсарской конвенции, «<...> под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фен⁵³, торфяных угодий или водоемов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров». В пункте 1 статьи 2 уточняется, что «[ВБУ] могут включать прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, и острова или морские водоемы с глубиной больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий, особенно там, где они важны в качестве местобитования водоплавающих птиц». Таким образом, концепция «водно-болотных угодий» в рамках Рамсарской конвенции является весьма широкой, «достаточно широкой, чтобы охватить фактически любое угодье, без особого внимания к научной обоснованности такого охвата» [16]. Сегодня «согласно определению Конвенции, к водно-болотным угодьям относится широкий круг местообитаний, в том числе болота, поймы, реки и озёра, прибрежные участки, занятые солёными болотами и манграми, подводные морские луга, коралловые рифы и морские акватории глубиной не более шести метров при отливе, а также антропогенные объекты, включая отстойники сточных вод и водохранилища» [235].

Водно-болотные угодья чрезвычайно разнообразны по своей природе (встречаются ВБУ повсюду – от тундры до тропиков, а различаются в зависимости от способа их образования, географического положения, расположения над уровнем моря [115,

⁵³ Фен (Fen) – это один из основных видов водно-болотных угодий (другие виды, это, например, травянистые болота, лесные болота и торфяные болота).

с. 38], по типам и размерам [149; 166, с. 7]. Точно неизвестно, какая доля площади поверхности земли в настоящее время покрыта ВБУ. Предположительно площадь ВБУ составляет 570 млн га (или 5,7 млн км²) – примерно 6% поверхности суши Земли, из которых 2% составляют озёра, 30% – верховые болота, 26% – низинные болота, 20% – заболоченные земли и 15% – поймы. По мнению ученых, ВБУ занимают от 4 до 6% поверхности суши Земли.

Мангры занимают примерно 240 000 км² прибрежной зоны, а общая площадь сохранившихся во всем мире коралловых рифов составляет приблизительно 600 000 км². Тем не менее, хотя в глобальном обзоре водно-болотных ресурсов, подготовленном для седьмой конференции сторон Конвенции (КС-7) в 1999 году, подтверждается, что «невозможно предоставить приемлемую цифру площади ВБУ в глобальном масштабе», в обзоре указывается «наилучшая» минимальная глобальная оценка площади, составляющая от 748 до 778 млн га. В этом же отчете указывается, что, когда будут учтены прочие источники информации, этот «минимум» может возрасти и будет находиться в пределах от 999 до 4 462 млн га [236].

Ученые-правоведы отмечают, что отсутствие сегодня точных цифр глобальной водно-болотной территории в некоторой степени объясняется разницей в определениях, что именно входит в понятие «водно-болотное угодье» [16]. Подобно термину «лес», термин «водно-болотные угодья» подвержен постоянным изменениям при попытках его определения. Это создает серьезную проблему для применения термина в международном праве и политике, а также для оформления четкой концепции в целях управления ВБУ и их охраны.

В преамбуле Рамсарской конвенции говорится, что «водно-болотные угодья представляют собой ресурсы большой экономической, культурной, научной и рекреационной ценности, потеря которых будет непоправимой <...>» [137]. Конвенция направлена на то, чтобы «<...> приостановить усиливающееся наступление человека на водно-болотные угодья и их потерю в настоящем и будущем» [137]. Основная цель Конвенции дополняется заявлением о ее миссии: «сохранение и разумное использование (wise use) всех водно-болотных угодий посредством

местных и национальных действий и международного сотрудничества в качестве вклада в достижение устойчивого развития во всем мире» [138; 156], а также «видением» четвертого стратегического плана Конвенции на период с 2016 по 2024 год: «Водно-болотные угодья сохраняются, разумно используются, восстанавливаются, а польза от них признается и ценится всеми» [138].

Начиная с первого стратегического плана Конвенции, подготовленного еще в 1997 году, работа Конвенции организуется по трём основным составляющим (т. н. три «столпа» Рамсарской конвенции):

1) «разумное использование» всех водно-болотных угодий через национальные планы, политику и законодательство, действия по управлению и обучение общественности;

2) определение и устойчивое управление водно-болотными угодьями, которые подлежат включению в перечень водно-болотных угодий мирового значения; и

3) международное сотрудничество по трансграничным водно-болотным угодьям и общим видам [156, с. 2].

Эти три основные составляющие Конвенции являются важными инструментами регулирования отношений в рамках режима Конвенции: 1) концепция «разумное использование»; 2) формирование единого списка ВБУ международного значения и 3) обязанность сотрудничать.

1) «Разумное использование» ВБУ – это ключевая концепция, основной ориентир работы Рамсарской конвенции [156]. Согласно статье 3 Рамсарской конвенции, договаривающиеся Стороны принимают на себя общее обязательство по включению мер по охране водно-болотных угодий при составлении своих национальных планов землепользования. Они обязались определять и осуществлять свое планирование таким образом, чтобы способствовать, насколько возможно, «разумному использованию водно-болотных угодий, находящихся на их территории» [137].

Значение концепции «разумное использование» разрабатывается и определяется вне текста Конвенции. С этой целью, вслед за встречами договаривающихся сторон Конвенции, секретариат Рамсарской конвенции готовит и регулярно обновляет «Рамсарское руководство по разумному использованию водно-болотных угодий». Наиболее актуальное определение «разумного исполь-

зования» было дано в 2010 году. Определение основано на заявлении о миссии Конвенции, на терминологии, использованной при оценке экосистем на пороге тысячелетия (Millenium Ecosystem Assessment), концепциях «экосистемного подхода» и «устойчивого использования», которые применяются Конвенцией о биологическом разнообразии, и определении «устойчивого развития», принятом комиссией Гру Харлем Брунтланн в 1987 году. Иными словами, «разумное использование водно-болотных угодий заключается в поддержании их экологического характера, достигаемого за счет внедрения экосистемных подходов в контексте устойчивого развития».

Концепция «разумное использование» была новаторской, когда разрабатывалась Конвенция. Актуальным толкованием концепции «разумное использование» установлено, что концепция может использоваться синонимично с концепцией «устойчивое использование» (эти термины могут использоваться как взаимозаменяемые) [166, с. 46], причем концепция Рамсарской конвенции «разумного использования» применима не только к перечисленным в Конвенции ВБУ, но также и ко всем ВБУ (независимо от того, включены они в список Конвенции или нет) [166, с. 46]. В основе концепции «разумное использование» лежит «сохранение и устойчивое использование водно-болотных угодий и их ресурсов на благо людей и природы» [156, с. 2].

Во второй статье Конвенции изложены обязательства договаривающихся сторон по включению национальных ВБУ в список ВБУ международного значения. При подписании или сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о присоединении к Рамсарской конвенции, согласно статье 2.4, каждое суверенное государство должно обозначить как минимум один участок в качестве ВБУ международного значения. Такой участок включается в список ВБУ, имеющих международное значение, в соответствии с положениями Конвенции [137].

Затем, как предусмотрено статьей 2.1 Рамсарской конвенции, «каждая договаривающаяся сторона определяет подходящие ВБУ на своей территории для включения в список водно-болотных угодий международного значения <...>» [137]. Конвенция не предусматривает четких критериев для отбора ВБУ. Толкование ключевого слова «подходящий», которое используется в статье

2.1 Конвенции, разъясняется в статье 2.2: «Водно-болотные угодья должны быть отобраны для списка с учетом их международного значения с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, лимнологии⁵⁴ или гидрологии» [137]. Приоритет отдается «водно-болотным угодьям, имеющим международное значение в качестве местообитаний для водоплавающих птиц в любое время года» [137]. Конкретные критерии для отбора ВБУ были созданы сторонами Конвенции за пределами текста Конвенции. Любая договаривающаяся сторона Конвенции имеет право «добавить к Перечню водно-болотных угодий, имеющих международное значение, дополнительные водно-болотные угодья, расположенные на ее территории, расширить границы тех водно-болотных угодий, которые уже включены в список, или, в силу своих неотложных национальных интересов, исключить или ограничить границы водно-болотных угодий, которые уже включены в список <...>» [137].

Кроме того, Конвенция устанавливает определенную форму международного мониторинга состояния окружающей среды на угодьях, имеющих международное значение [16]: «Каждая Договаривающаяся сторона обеспечивает такое положение, при котором она сама в возможно ранний срок получает информацию с мест, если экологический характер любого угодья на территории любой договаривающейся Стороны, включенного в Список, изменился, изменяется или может измениться в результате технического развития, загрязнения или других видов вмешательства человека. Информация о таких изменениях передается без промедления» [137].

Третий важный компонент регулирования отношений в рамках режима Рамсарской конвенции – это «обязанность сотрудничать», он описан в статье 5. «Обязанность сотрудничать» устанавливает требования к консультациям и сотрудничеству между договаривающимися сторонами с особым учетом конкретных случаев, например, в таких случаях, когда «<...> вод-

⁵⁴ Лимнология – раздел гидрологии, наука о физических, химических и биологических аспектах озёр и других пресных водоемов, в том числе и водохранилищ. Лимнология, например, изучает пигментацию воды, биологическое разнообразие представленных видов, изменение химического состава воды.

но-болотного угодья, простираются на территории более чем одной Договаривающейся стороны<...>» [137]. Так же как и первые два основных элемента Рамсарской конвенции, третий элемент (обязанность сотрудничать) определен в «Рамсарском руководстве по разумному использованию водно-болотных угодий». Секретариат выполняет функции координационного центра по сотрудничеству с сторонами и между сторонами Рамсарской конвенции [166, с. 60]. Он содействует и организует деятельность в соответствии со статьей 5 Конвенции; является организатором и соорганизатором региональных совещаний и технических семинаров, а также совещаний Конференций сторон; содействует (а иногда и помогает финансово) осуществлению региональных инициатив по ВБУ с участием двух и более договаривающихся сторон, реализуемых в рамках Конвенции [166, с. 61].

Конференция договаривающихся сторон была создана для рассмотрения и содействия реализации положений Рамсарской конвенции [137]. Совещания Конференции проводятся раз в три года. По состоянию на январь 2023 года состоялось четырнадцать совещаний сторон Конвенции, самое последнее – в ноябре 2022 года в гибридном формате в Ухане, Китае и в Женеве, Швейцарии. В период между трёхгодичными совещаниями Конференции создается Постоянный комитет Рамсарской конвенции. Он работает в течение этих трёх лет и состоит из договаривающихся сторон, избранных в ходе совещаний Конференции сторон. Секретариат Конвенции (в составе 22 человек) координирует деятельность Конвенции. Научно-техническое руководство для Конференции сторон, Постоянного комитета и Секретариата Рамсарской конвенции обеспечивается Научно-технической группой по обзору (НТГО).

За более чем пятьдесят лет своего существования Рамсарская конвенция приобрела значительный опыт работы с ВБУ. В течение всего этого периода в Конвенцию вносились поправки, ее организационная структура претерпела изменения, и благодаря резолюциям Конференций сторон она продолжает развиваться. Из этого можно сделать вывод, что Рамсарская конвенция превратилась в «динамичный [и] гибкий инструмент для разумного и, следовательно, устойчивого использования и сохранения водно-болотных угодий» [50, с. 88].

Ученые-правоведы отмечают, что первоначально Рамсарская конвенция была сосредоточена исключительно на сохранении ВБУ в качестве среды обитания водоплавающих птиц, являясь скорее видо-ориентированной конвенцией (возможно, так было из-за орнитологических организаций, «которые совершили большую часть работы в целях принятия Конвенции»). Так, разрушение мест обитаний птиц считается одной из основных угроз существования птиц, а наиболее вредоносно для птиц, по мнению ученых, – это утрата именно ВБУ). Однако со временем Конвенция реформировалась в международный правовой режим, который ориентирован уже на экосистемы, и признаёт также биологическое разнообразие и другие экологические функции ВБУ [143; 16]. Этот сдвиг особенно важен для сохранения лесов и устойчивого управления ими.

3.3.2. Рамсарская конвенция и лесные отношения

Сегодня Рамсарская конвенция насчитывает 172 страны-участницы (включая Российскую Федерацию) и 2400 участков рамсарских угодий международного значения с общей площадью 2,5 млн км² [138]. Несмотря на то что сохранение именно лесов не является целью Конвенции, да и понятие «лес» не определено Конвенцией [143], многие из Рамсарских угодий содержат также и лесные экосистемы.

В общей сложности Рамсарская конвенция признает 42 типа водно-болотных угодий. Есть среди них и «лесные» ВБУ, например:

I – литоральные (прибрежные) лесные ВБУ (в том числе мангровые болота, «нипахские» болота и пресноводные болотные леса в приливной зоне);

Xf – пресноводные лесные ВБУ, включая пресноводные лесные болота, сезонно затопляемые леса, заболоченные леса на бедных органикой почвах, и

Xr – лесные торфяники (в том числе торфяные леса) [166, с. 55].

По оценкам, около 12 % общей площади ВБУ, перечисленных в списках Рамсарской конвенции, находящихся в 74 странах мира, относятся преимущественно к тому или другому из трёх видов лесных ВБУ, перечисленных выше. Наибольшее число та-

ких лесных водно-болотных угодий, согласно Рамсарской конвенции, находится в Мексике, Финляндии, Швеции, Австралии и США.

Среди лесных водно-болотных угодий, обозначенных в соответствии с Рамсарской конвенцией, доминирует тип «литоральные (прибрежные) лесные ВБУ», состоящий в основном из мангровых экосистем. Этот тип ВБУ ученые-правоведы часто используют в качестве примера, иллюстрирующего то, как положения Рамсарской конвенции могут регулировать в том числе и международные отношения в области сохранения лесов [143; 50, с. 88-89; 104, с. 16].

Мангры (или мангровые леса) – это вечнозелёные лиственные леса, произрастающие в приливной-отливной полосе морских побережий и устьев рек (литораль⁵⁵), в местах, защищенных от волн коралловыми рифами или островами, в основном в тропиках или субтропиках [192, с. 28]. Эти леса являются уникальными экосистемами, поскольку, с одной стороны, они адаптированы к проживанию в солёной воде – либо постоянно, либо во время высоких приливов [48, с. 521] (уникальность и в том, что никакие другие виды не адаптировались к таким «суровым» прибрежным условиям [161, с. 6]). С другой стороны, мангровые заросли уникальны из-за их чрезвычайно важных, даже ключевых, социально-экономических и экологических функций, в том числе: большое разнообразие древесных и недревесных лесных продуктов, обеспечиваемых мангровыми зарослями (древесина, топливо, вещества для красителей, продукты питания, корм для скота и др.); береговая защита от воздействия ветра, волн и течений воды; сохранение биологического разнообразия; защита коралловых рифов, морских водорослей и морских путей от заиливания; а также это место нерестилищ и место с большим разнообразием питательных веществ для многих рыб и моллюсков, включая промысловые виды [192, с. 28].

В 2005 году 124 страны, а в 2010 году уже лишь 112 стран отчитались Продовольственной и сельскохозяйственной органи-

⁵⁵ Литораль (от лат. *litoralis* – прибрежный, береговой) – литоральная зона или приливо-отливная зона, участок берега, который затопляется морской водой во время прилива и осушается во время отлива.

зации ООН (ФАО ООН), что у них есть районы, классифицируемые как «мангровые леса». Крупнейшие мангровые территории находятся в Индонезии, Бразилии, Нигерии, Австралии и Мексике [192, с. 28–29]. Сегодня мангровые леса входят в число наиболее подверженных угрозе исчезновения мест обитания в мире. Темпы уничтожения мангров ускоряются с каждым годом. Так, с ростом численности населения на планете мангры всё чаще используются в целях, отличных от их естественного произрастания (например, возведение инфраструктурных объектов, разведение и выращивание водных организмов (т.н. «аквакультура»)⁵⁶, производство риса и соли и др. [136]).

По данным ФАО ООН, в настоящее время общая площадь мангровых зарослей составляет 15,6 млн га [192, с. 29]. Согласно статистике Рамсарской конвенции, более 8 млн га, то есть 87 участков, это «Литоральные (прибрежные) лесные ВБУ», в которых доминируют мангровые системы, находятся под защитой. Такие цифры говорят о значимости Рамсарской конвенции как международного механизма защиты и сохранения «Прибрежных ВБУ», и в частности мангровых лесов.

Кроме «Литоральных ВБУ» Рамсарская конвенция охраняет 87 участков «Пресноводных лесных ВБУ» (покрывающих более 12 млн га) и около 50 участков «Лесных торфяников» (покрывающих более одного миллиона га), в то время как первые два типа ВБУ географически разбросаны по карте мира, «Лесные торфяники», попадающие под охрану Рамсарской конвенции, являются преимущественно бореальными экосистемами и находятся в основном в Европе (особенно в Эстонии, Финляндии и Швеции). Из общего количества угодий «Лесных торфяников» (около 50 районов) лишь три являются тропическими лесными торфяниками, расположенными в Индонезии, Малайзии и Таиланде.

Кроме того, связь между лесами и ВБУ можно подчеркнуть и тем фактом, что целый ряд других типов ВБУ, охраняемых Рамсарской конвенцией (т. е. ряд тех типов ВБУ, которые не

⁵⁶ Аквакультура (лат. aqua – вода и cultura – возделывание, возведение, выращивание) – разведение и выращивание водных организмов (рыб, ракообразных, моллюсков, водорослей) в естественных и искусственных водоемах, а также на специально созданных морских плантациях.

входят в число «лесных» ВБУ, перечисленных выше), также содержат лесные участки. Например, «Национальный парк Рийситунтури» в Финляндии [<https://www.nationalparks.fi/riisitunturinp>] представляет собой особый тип ВБУ, там торфяники еще только формируются, и большая часть парка покрыта еловыми лесами. На болотах полуострова Кобург в Австралии преобладают эвкалиптовые леса. Территория национального заповедника дикой природы «Окефеноки», второго по величине комплекса ВБУ в США, также покрыта лесами.

В дополнение к перечислению ВБУ, подлежащих охране, Рамсарская конвенция предусматривает, что договаривающиеся стороны «должны» как можно более «разумно» (устойчиво) использовать все ВБУ на своей территории [137]. Сюда также относятся иные лесные водно-болотные угодья (например, влажные леса), которые могут находиться и за пределами перечисленных Рамсарских угодий (например, обширные влажные леса в Сибири Российской Федерации). Можно подчеркнуть, что экосистемы лесов и водно-болотных угодий взаимосвязаны: многие водно-болотные угодья представляют собой леса, и значительная часть лесов в мире фактически является лесистыми водно-болотными угодьями [26]. Таким образом, в зависимости от используемого определения, и лесной участок, и/или водно-болотное угодье могут, по факту, являться одним и тем же участком. И таким образом, когда лесной участок вписывается в рамки определения ВБУ Рамсарской конвенции, тогда конвенция регулирует и международные отношения в области охраны лесов и их разумного (т. е. устойчивого) управления.

3.3.3. Рамсарская конвенция и изменение климата

Водно-болотные экосистемы вносят позитивный вклад в борьбу с изменением климата за счет хранения и улавливания углерода. Например, торфяники, составляющие примерно треть от расчетной площади водно-болотных угодий в мире [10, с. 4], являются «самой эффективной земной экосистемой в мире» по хранению углерода. В то же время торфяники покрывают только 3 % площади суши в мире, в их торфе содержится столько же углерода, сколько и в атмосфере [10, с. 5]. Мангровые заросли, бо-

лотистые отмели и морские водоросли также представляют собой важный поглотитель углерода и называются «голубым углеродом» [119]. Утрата поглотителей углерода в виде ВБУ при их осушении и/или переходе на другие виды использования создает значительный источник выбросов. Водно-болотные угодья относятся к числу наиболее уязвимых экосистем с точки зрения последствий изменения климата. В пятом докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) об оценке указывается, что изменение климата порождает «высокий риск необратимого и резкого изменения состава, структуры и функций <...> водно-болотных угодий» [87, с. 15] (включая мангровые леса, тропические и северные леса).

Поэтому Рамсарская конвенция посредством принятых решений на Конференции сторон включила вопрос об изменении климата в свои стратегические планы. В текущем Стратегическом плане на период с 2016 по 2024 год [156] изменение климата описывается как «один из основных прямых факторов» деградации и потери ресурсов водно-болотных угодий [156]. Кроме того, в Плане признаётся «критическое значение водно-болотных угодий для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним <...>» [156].

Тема «Положение водно-болотных угодий в рамках изменения климата» регулярно обсуждается на совещаниях Конференции сторон Рамсарской конвенции. В 2015 году двенадцатая конференция сторон прошла под названием «Торфяные земли, изменение климата и разумное использование: последствия, связанные с Рамсарской конвенцией». В резолюции конференции указывается, что «деградация и потеря многих типов водно-болотных угодий происходит более быстрыми темпами <...> и изменение климата, вероятно, усугубит эту тенденцию, что приведет к дальнейшему сокращению возможностей смягчения последствий изменения климата для водно-болотных угодий <...>» [156]. Резолюция предлагает договаривающимся сторонам принять «неотложные меры, насколько это возможно, и в рамках национального потенциала <...> улучшить методы управления торфяными угодьями и другими типами водно-болотных угодий, которые являются значительными поглотителями парниковых газов (ПГ)», и поощряет «<...> рациональное использование и

управление деятельностью по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним» [156]. Кроме того, в резолюции содержится призыв к договаривающимся сторонам и их представителям установить контакты со своими партнерами в рамках РКИК ООН и ее соответствующих вспомогательных органов, чтобы инициировать и содействовать более широкому обмену информацией о фактической и потенциальной роли деятельности по сохранению, управлению и восстановлению водно-болотных угодий <...> в смягчении выбросов ПГ за счет лучшего улавливания и хранения углерода в водно-болотных угодьях [156]. Резолюция также призывает к тому, чтобы «институты Рамсарской конвенции <...> сотрудничали с соответствующими международными конвенциями и организациями, включая органы РКИК ООН, в рамках своих соответствующих полномочий по вопросам в области ВБУ и изменения климата» [156]. Наконец, в резолюции признаются «различные полномочия и независимый правовой статус» РКИК ООН и Рамсарской конвенции [156].

Рамсарская конвенция (точнее, ее Секретариат) установила партнерские отношения с частным сектором, чтобы содействовать финансированию проектной деятельности в контексте изменения климата. При этом повышенное внимание уделяется восстановлению водно-болотных угодий с целью сберечь их способность хранить углерод с возможностью использовать результаты таких проектов на углеродных рынках. В отношении мангровых лесов, например, с 1998 года такое сотрудничество реализуется «Фондом природы Данон» (Danon Fund for Nature⁵⁷), институтами международно-правового режима Рамсарской конвенции, Международным союзом охраны природы (МСОП) и группой «Данон». Это один из первых примеров подобных соглашений о партнерстве между институтами международного договора в области охраны окружающей среды и частным сектором. Созданный в 2008 году, «Фонд природы Данон» первоначально сосредоточил свою работу именно на восстановлении мангровых ВБУ в климатических целях (например, экспериментальный проект по восстановлению мангровых лесов был осуществлен в Сенегале⁵⁸). Всего с 1998 года в рамках совместного

⁵⁷ С 2011 года переименован – Livelihoods Fund.

⁵⁸ URL: <https://livelihoods.eu/portfolio/oceanium-senegal/>

партнерства «Данон», Рамсарской конвенции и МСОП было пересажено более 100 млн деревьев.

3.3.4. Рамсарская конвенция: промежуточные выводы

Рамсарская конвенция является международным договором в области охраны окружающей среды. Основным предметом внимания Конвенции является конкретная экосистема – ВБУ. Конвенция направлена на выявление имеющих международное значение ВБУ в целях их охраны и разумного управления ими. Рамсарские угодья сегодня – это крупнейшая в мире сеть территорий, находящихся под охраной и имеющих международное значение (в настоящее время она охватывает более 200 млн га) [156, с. 2]. Тем не менее глобальная статистика говорит о том, что экосистемы ВБУ продолжают исчезать быстрее, чем любая другая экосистема в мире. Так, согласно статистике, начиная с 1990 года потери ВБУ составляют от 64 до 71 % [159, с. 3]. Можно ли считать ли эти цифры следствием неэффективности Конвенции и/или мягкости обязательств договаривающихся сторон в рамках Рамсарской конвенции? Так, ученые-правоведы подчеркивают, что обязательства в тексте Рамсарской конвенции сформулированы «мягко»; а эволюция международно-правового режима Конвенции происходит через резолюции и руководящие принципы ее Конференции сторон, то есть посредством инструментов «мягкого международного права» (значение резолюций Конференции сторон как источника международного публичного права до сих пор является спорным в юридической литературе: например, «могут ли решения Конференции сторон применяться Судом, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права?»). Кроме того, Конвенция не предусматривает какой-либо процедуры урегулирования споров и механизма соблюдения обязательств [149, с. 370]. Возможно, этот вопрос требует дальнейшего изучения, но за пределами текущего исследования.

В рамках данной книги важно, что по очевидным причинам в тексте Рамсарской конвенции нет явного упоминания ни «леса», ни «изменения климата». Однако, как уже отмечалось ранее, международный договор непосредственно применим к лесным

отношениям, в частности к тем, которые одновременно подходят под определение водно-болотных угодий, приведенное в Конвенции. Она не охватывает все леса как таковые и, таким образом, содержит ограниченный «секторальный» подход [50, с. 90]. Тем не менее, учитывая общую важность лесных водно-болотных угодий (например, мангровых зарослей, лесных торфяников и т. д.), в частности их роль в борьбе с изменением климата, Конвенция вносит значительный вклад как в международный режим в области изменения климата (с точки зрения защиты и расширения поглотителей и резервуаров ПГ), так и в международное регулирование по вопросам лесных отношений (в частности, сохранение лесных водно-болотных угодий и использование концепции «рациональное использование»). Также необходимо подчеркнуть продолжающиеся усилия Конвенции по борьбе с изменением климата как одной из основных угроз водно-болотным угодьям, подчеркивая, в частности, важность мер по адаптации – «неотложных действий, насколько это возможно и в рамках национального потенциала» [156].

3.4. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия

Отдельные леса подпадают под сферу действия Конвенции о защите всемирного культурного и природного наследия, так как являются культурными объектами, местами для наслаждения природной красотой или местами эстетических впечатлений и научной значимости [64]. В настоящей части книги рассматриваются вопросы, связанные с регулированием лесных отношений в рамках международно-правового режима Конвенции о защите всемирного культурного и природного наследия. Во-первых, рассматривается общая сфера охвата Конвенции (режим регулирования; сфера действия; цели и организационная структура – 3.4.1). Во-вторых, анализируются положения режима Конвенции применительно к лесным отношениям (3.4.2). В-третьих, отдельно рассматриваются меры, направленные на решение проблемы изменения климата в контексте Конвенции (3.4.3). Наконец, в последнем подразделе приводятся промежуточные выводы по настоящей части (3.4.4).

3.4.1. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия: общие положения

Конвенция о всемирном наследии [196] стала результатом того, что в 1950-х и 1960-х годах все чаще стали признавать серьезные антропогенные угрозы как для культурных объектов, так и для природных территорий [210]. После нескольких лет переговоров и подготовительной работы Генеральная Ассамблея ЮНЕСКО (21 член Комитета, представляющий 21 государство-участника) приняла Конвенцию о всемирном наследии на своей семнадцатой сессии в ноябре 1972 года. Конвенция вступила в силу в декабре 1975 года.

В 1977 году были подготовлены первые оперативные руководящие принципы для операционализации Конвенции о всемирном наследии [201]. С тех пор оперативные руководящие принципы периодически пересматриваются [203]. Основной целью этих принципов является содействие практической реализации Конвенции о всемирном наследии [203]. Сегодня они являются основополагающими для принятия решений в рамках Конвенции [118, с. 486]. По мнению некоторых ученых, руководящие принципы представляют собой «гибкий механизм», который постоянно пересматривается Комитетом всемирного наследия. Это свидетельствует о меняющемся характере толкования и меняющемся социально-политическом контексте Конвенции [143; 118, с. 486].

В институциональную структуру Конвенции о всемирном наследии входят: встречи сторон, т. н. Генеральная ассамблея государств – участников данной Конвенции («Генеральная Ассамблея») [203]; Межправительственный комитет по охране культурного и природного наследия всеобщего выдающегося значения («Комитет всемирного наследия») [210, с. 25]; Секретариат; «Центр всемирного наследия» [210, с. 25]; Целевой фонд, «Фонд всемирного наследия» и консультативные органы, а именно: Международный центр по сохранению и реставрации культурных ценностей (ИККРОМ), Международный совет по охране памятников и исторических мест (ИКОМОС) и Международный союз охраны природы (МСОП).

Конвенция о всемирном наследии создана с целью сохранить и защитить объекты – как культурные, так и природные – от

разрушения. При этом причины повреждений могут быть как традиционными (то есть естественными), так и социально-экономическими (т. е. антропогенными). Государства – участники Конвенции о всемирном наследии признают, что «ухудшение или исчезновение любого предмета культурного или природного наследия представляет собой пагубное обеднение наследия всех народов мира». Важным считается и то, что «защита этого наследия на национальном уровне часто остается неполной из-за больших объемов требуемых ресурсов и недостаточности экономических, научных и технологических ресурсов у страны, в которой находится охраняемая собственность». Конвенция о всемирном наследии устанавливает «эффективную систему коллективной охраны памятников выдающегося универсального, культурного и природного значения, организованную на постоянной основе в соответствии с современными научными методами». Конвенция основывается на уже «существующих международных конвенциях, рекомендациях и резолюциях, касающихся культурных и природных ценностей [...] и признаёт] важность для всех народов мира сохранения этого уникального и незаменимого имущества, какому бы народу оно ни принадлежало».

Для данной книги особый интерес представляет концепция «природного наследия». Вторая статья Конвенции дает определение концепции «природного наследия» как:

- «природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;
- геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения;
- природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты».

С акцентом на «объекты», «образования» и их группы, «зоны» и «места» Конвенция о всемирном наследии рассматривает в своих документах только недвижимое наследие [203]. Что же касается понятия «выдающаяся универсальная ценность», согласно оперативным руководящим принципам выполнения Конвенции о всемирном наследии, это «означает <...> естественную значимость, которая настолько исключительна, что выходит за пределы национальных границ и имеет общее значение для нынешнего и будущих поколений человечества. Поэтому постоянная защита этого наследия имеет первостепенное значение для международного сообщества в целом» [203]. Комитет далее определяет критерии оценки «выдающейся универсальной ценности» [203].

Конвенция о всемирном наследии выдвигает два списка наследия: «Список всемирного наследия» и «Список всемирного наследия, находящегося в опасности». Процедура регистрации объектов в списке всемирного наследия устанавливается Конвенцией и далее определяется оперативными руководящими принципами [203].

Обязательства по идентификации, защите и сохранению природы, а также сохранению всемирного наследия несут государства-участники, на территории которых находится всемирное наследие. Обязательства сторон Конвенции различаются в зависимости от статуса рассматриваемого культурного или природного наследия (т. е. независимо от того, включено ли имущество в какой-либо из двух указанных списков или нет; подписывая Конвенцию, каждая страна берёт на себя обязательства не только сохранять объекты всемирного наследия, расположенные на ее территории, но и защищать свое национальное наследие).

Основные обязательства, возникающие для государств в отношении их культурного и природного наследия, независимо от включения в список, описаны в четвертой и пятой статьях Конвенции. Согласно статье 4, «каждое государство – участник настоящей Конвенции признаёт, что обязанность обеспечения идентификации, защиты, сохранения, представления и передачи будущим поколениям культурного и природного наследия <...> расположенного на его территории, принадлежит в первую очередь этому государству. Государство будет делать всё возможное для достижения этой цели, используя все свои собственные ре-

сурсы и, в соответствующих случаях, привлекать любую международную помощь и сотрудничество, в частности, в финансовой, художественной, научной и технической областях, которую такое государство может получить». Кроме того, в пятой статье говорится, что «каждое государство – участник настоящей Конвенции будет стремиться, насколько это возможно и уместно для каждой страны:

(a) проводить общую политику <...> и интегрировать охрану наследия в комплексные программы планирования;

(b) учреждать <...> службы по охране, сохранению и популяризации культурного и природного наследия <...>;

(c) развивать <...> научные исследования <...> совершенствовать методы противодействия опасностям, которые угрожают культурному или природному наследию;

(d) принимать соответствующие <...> меры для выявления, защиты, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия; а также

(e) содействовать созданию или развитию национальных или региональных центров подготовки в области охраны, сохранения и популяризации культурного и природного наследия, а также поощрять научные исследования в этой области».

Государства – участники Конвенции обязаны «не предпринимать никаких преднамеренных мер, которые могли бы прямо или косвенно наносить ущерб культурному и природному наследию». Кроме того, «при полном уважении суверенитета государств, на территории которых находится культурное и природное наследие <...>», говорится, что «Конвенция признаёт обязательным сотрудничество всего международного сообщества».

Ученые-юристы комментируют: «Обязательства, вытекающие из простого членства в Конвенции о всемирном наследии, а также обязанности, связанные с включением культурного или

природного наследия в Список всемирного наследия, кажется, не создают достаточных стимулов для участия стран в Конвенции» [50, с. 94]. Тем не менее Конвенция также предусматривает «выгодные» права для государств-участников в целях защиты всемирного культурного и природного наследия, расположенного на их территориях и вписанного или потенциально подходящего для включения в Список всемирного наследия [203]. В частности, Конвенция о всемирном наследии предусматривает международную помощь, которая в основном финансируется из Фонда всемирного наследия. Однако эта помощь является лишь «дополнительной» к усилиям на национальном уровне.

Что касается нарушения положений Конвенции государствами-участниками, есть лишь ограниченный арсенал инструментов, обеспечивающих соблюдение ее положений. Конвенция не предусматривает никаких правовых санкций, взысканий или средств правовой защиты. Если какое-либо имущество включено в Список всемирного наследия, Комитет может в качестве меры принуждения либо отнести его к наследию, находящемуся в опасности, либо пригрозить полностью удалить его из Списка всемирного наследия. Эти меры могут стимулировать государство-участника предпринять необходимые шаги для предотвращения угрозы объекту.

3.4.2. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия и лесные отношения

По состоянию на 2023 год более 200 объектов всемирного наследия включают в себя лесные участки [208]. Размеры конкретных лесных участков объектов всемирного наследия варьируются от 18 га (например, природный парк Валле-де-Мэ, Сейшелы) до 5 млн га (например, Центральный заповедник Амазонки, Бразилия) [208]. Общая площадь объектов всемирного лесного наследия в настоящее время составляет более 69 млн га [208]. Можно говорить о том, что международно-правовой режим Конвенции о всемирном наследии играет важную роль в регулировании лесных отношений.

Учитывая значительную общую площадь лесных объектов всемирного наследия, следует подчеркнуть, что определение

«лес» в рамках режима было разработано для конкретных целей Конвенции. Первоначально лесные охраняемые территории включались в Список всемирного наследия в том случае, если «в заявках соответствующих государств-участников или [Всемирного центра мониторинга природоохраны] ВЦМП предоставленные данные о лесах указывали на значительный объем <...> лесного покрова в пределах участка» [62, с. 2]. Указание на то, является ли значительным объем лесного покрова в пределах каждого участка, основывалось главным образом на двух критериях:

- 1) данные о типе и количестве лесов, предоставленных государством-участником в номинации на признание объектом всемирного наследия;
- 2) информация, полученная из базы данных ВЦМП для каждого объекта Всемирного наследия (например, покрыты ли участки объекта размером 8 км на 8 км более чем на 50 % лесом?) [62, с. 3].

Совсем недавно определение для целей Конвенции было несколько изменено: «Лес в рамках режима всемирного наследия является участком всемирного наследия, в отношении которого представление государствами-участниками или ВЦМП данные свидетельствуют о значительном объеме лесного покрова в наземном компоненте объекта и в отношении которого лесные экосистемы вносят вклад в выдающуюся универсальную ценность объекта» [227, с. 15]. Таким образом, в определении признаётся вклад лесных экосистем в выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия, закладывая тем самым юридические основания применять Конвенцию в целях сохранения таких лесов. Также такое определение понятия «лес» исключает такие участки, которые могут содержать леса, но в Список всемирного наследия внесены за «нелесные» ценности, ценности, не связанные с лесами. Кроме того, некоторые из объектов, признанных объектами всемирного наследия, не полностью состоят из лесов. Наиболее ярким примером является озеро Байкал в Российской Федерации. Само озеро занимает участок размером 3,15 млн га из 8,8 млн га общей площади объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «озеро Байкал» [227, с. 15].

Как только ценность лесов была признана в рамках режима Конвенции о всемирном наследии, в июне 2001 года была принята Лесная программа всемирного наследия (ЛПВН) [205, с. 6; 224]. Одной из причин создания программы была «необходимость стратегического использования Фонда всемирного наследия», то есть управления международной помощью, предоставляемой в рамках Фонда [205, с. 4]. Цель ЛПВН – обеспечить, чтобы Конвенция о всемирном наследии «использовалась для усиления сохранения лесов в глобальном масштабе» [207, с. 3]. Данная цель дополняется 20-летним видением ЛПВН: «Лесные объекты всемирного наследия – это модель сохранения и защиты лесов на международном и национальном уровнях» [206, с. 8]. Программа преследовала следующие цели:

- 1) исследование и анализ роли Конвенции в сохранении и устойчивом использовании лесов во всем мире;
- 2) создание сети лесов всемирного наследия;
- 3) исследование связей сохранения лесов и глобальных усилий по предотвращению изменения климата – сохранение поглотителей углерода и создание механизмов финансирования устойчивой природоохранной деятельности;
- 4) техническая помощь развивающимся странам в разработке, запуске и финансировании конкретных мероприятий для отдельных объектов, расположенных на их территории [205, с. 7].

Оценка, проведенная в 2011 году, показала, что ЛПВН вносит «весьма значительный вклад в сохранение лесов на глобальном уровне» [199, с. 21]. В связи с этим подчеркивалась особая роль Комитета всемирного наследия для постоянного мониторинга состояния объектов всемирного наследия. Было указано, что «сеть лесов всемирного наследия в основном состоит из «<...> довольно устойчивых лесов, которые представляют собой разнообразие лесных экосистем мира» [199, с. 17]. При этом также было подчеркнуто, что выдающаяся универсальная цен-

ность лесов всемирного наследия более уязвима, чем у других объектов всемирного наследия [199, с. 20], и предполагалось, что «сохранение лесов всемирного наследия становится всё более трудным» [199, с. 21]. В ходе оценки было выявлено, что большинство «крупных, нетронутых охраняемых лесов, отвечающих критериям зачисления в список, были [уже] идентифицированы и внесены в Список всемирного наследия», поэтому вряд ли появятся новые участки, претендующие на занесение в список [199, с. 19].

Совсем недавно была восстановлена роль Конвенции «как важного инструмента для глобального сохранения лесов» [207, с. 5]. Согласно докладу о тематических программах всемирного наследия за 2015 год, ЛПВН сыграла важную роль в достижении вышеуказанной цели и внесла важный вклад в достижение других целей, изложенных в программе [205, с. 5]. Однако, несмотря на значимость достигнутых результатов и в связи с ограниченностью имеющихся финансовых ресурсов, Центр всемирного наследия и консультативные органы сделали предложение о том, что «больше не нужно поддерживать специальную тематическую программу в области лесов, и рекомендуют Комитету покончить с ЛПВН» [207, с. 5].

Сегодня в рамках режима Конвенции о всемирном наследии активно реализуются две инициативы, в том числе направленные на сохранение лесов бассейна Конго: (1) сохранение биоразнообразия в регионах вооруженных конфликтов; (2) защита всемирного наследия в Демократической Республике Конго и Инициатива по лесам всемирного наследия Центральной Африки (Central Africa World Heritage Forest Initiative, CAWHFI). В рамках инициативы охраняются около 160 млн га лесов Центральной Африки – жизненно важные для биоразнообразия и играющие важную роль в улавливании углерода и предотвращении изменений климата. А наличие одиннадцати природных объектов всемирного наследия в этом регионе свидетельствует об исключительной важности этих лесов для сохранения лесов, глобального биоразнообразия и ценных экосистем.

3.4.3. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия и изменение климата

При предложении внести новые объекты в список всемирного наследия было отмечено, что изменение климата – это один из «экологических факторов», влияющих на объекты, которые государства – участники Конвенции должны учитывать при подготовке документации для включения объекта в список [203]. Что касается объектов природного и культурного наследия, уже находящихся под охраной Конвенции о всемирном наследии, то проведенный в 2006 году опрос государств-участников показал, что 125 таких объектов были подвергнуты опасности в связи с изменением климата (19 из них пострадали от таяния и откалывания ледников, и 18 – от повышения уровня моря) [197].

В период с 2004 по 2006 год огромное внимание уделялось вопросу об изменении климата и его воздействия на природные и культурные объекты всемирного наследия. В это время 37 неправительственных организаций и отдельных лиц из нескольких стран направили пять ходатайств в Комитет всемирного наследия с просьбой добавить несколько объектов в Список всемирного наследия, находящегося в опасности [18]. В результате Комитет создал рабочую группу, чтобы изучать, как изменение климата влияет на всемирное наследие, а также разрабатывать стратегии действий в условиях изменяющегося климата и отчитываться относительно результатов решений и действий, принимаемых по этой проблеме.

Комитет по всемирному наследию на своей 30-й сессии рассмотрел эти документы, одобрил их и просил всех государств-участников содействовать реализации Стратегии, чтобы защитить объекты выдающейся универсальной ценности, а также целостность и подлинность объектов всемирного наследия от неблагоприятных последствий изменения климата. С тех пор Центр всемирного наследия постоянно поддерживает государства-участники и руководителей объектов в борьбе с угрозами, связанными с изменением климата. В частности, был выпущен ряд публикаций: Об изменении климата в рамках Доклада о всемирном наследии; О прогнозировании и управлении воздействием изменения климата на Всемирное наследие и создание стратегии, чтобы по-

мочь государствам-участникам применять соответствующие управленческие меры [197]; Директивный документ о последствиях воздействия изменения климата на объекты всемирного наследия и Сборник тематических исследований в области изменения климата. В 2014 году практическое руководство по адаптации к изменению климата было опубликовано специально для того, чтобы помочь руководителям природного всемирного наследия лучше подготовиться к последствиям изменения климата. Речь в документе идет о четырёх элементах, которые будут играть ведущую роль в формулировке ответных мер на изменение климата в рамках Конвенции:

- 1) повышение устойчивости объектов, находящихся под защитой Конвенции о всемирном наследии, к изменению климата;
- 2) отслеживание последствий изменения климата;
- 3) принятие мер, финансируемых за счет деятельности, связанной с выбросами и связыванием углерода, и направленных на охрану лесов;
- 4) дальнейшие исследования воздействия изменения климата на сеть объектов, находящихся под защитой Конвенции о всемирном наследии.

Леса, входящие в состав всемирного наследия, были признаны особо уязвимой группой объектов всемирного наследия. Ожидается, что в ближайшие годы изменение климата значительно усложнит управление охраняемыми районами [199, с. 5]. Однако, поскольку предполагается, что деятельность ЛПВН будет «прекращена», работа по адаптации лесов, входящих в список всемирного наследия, к изменению климата будет продолжена в рамках общей адаптации объектов всемирного наследия к изменению климата [207, с. 5].

Исследование, проведенное по заказу ЛПВН в 2012 году, рассчитало общий запас углерода в лесных объектах всемирного наследия (деревья, листья, «лесная подстилка» и почвы) – он со-

ставил 10,5 млрд тонн [198], что демонстрирует огромный потенциал лесов всемирного наследия для REDD+. Поэтому Центр всемирного наследия стремился определить сравнительные преимущества указанных лесов в сотрудничестве с REDD+, пилотным проектом управления лесами, финансируемым за счет деятельности, связанной с выбросами и связыванием углерода, который осуществлялся в тропическом лесу Суматра в Индонезии в период с 2009 по 2011 год.

3.4.4. Конвенция о защите всемирного культурного и природного наследия: промежуточные выводы

С момента своего принятия Конвенция о всемирном наследии превратилась в Конвенцию с почти универсальным членством, которое по состоянию на август 2023 года включает 195 участников (включая Российскую Федерацию) [202]. Общее количество объектов всемирного наследия (культурных, природных и смешанных) составляет 1157 объектов [209], как минимум 110 из которых признаны объектами всемирного наследия с выдающейся универсальной ценностью, а 219 – это природные. Ученые-правоведы отмечают, в частности, что успех режима всемирного наследия заключается в финансовом механизме в рамках Конвенции о всемирном наследии, который позволяет оказывать финансовую помощь государствам в достижении целей режима в интересах всего человечества [12, с. 96].

Защищать природные и культурные объекты «для всех народов мира <...>, сохраняя это уникальное и незаменимое имущество, каким бы народам оно ни принадлежало» [196] – фундаментальный принцип Конвенции. Таким образом, леса, признанные и охраняемые Конвенцией, получают статус «общего наследия человечества». Характер правовой концепции является формой доверия, главной целью которого считается устойчивое управление на благо всего человечества [97, с. 16; 15, с. 561–564]. Однако в соответствии с принципом государственного суверенитета, который описан в статье 11 (3), «включение имущества в Список наследия требует согласия соответствующего государства». Таким образом, никакое имущество не включа-

ется в Список всемирного наследия без согласия государства, на территории которого находится объект.

Если сравнивать Конвенцию о всемирном наследии с Рамсарской конвенцией, то в Конвенции о всемирном наследии речь идет о более строгих и более четких обязательствах, чем те, что «сформулированы как простые обязательства» в Рамсарской конвенции. В этом отношении Конвенция о всемирном наследии выходит за рамки Рамсарской конвенции [12, с. 680]. При этом обе конвенции обеспечивают защиту объектов и ограничены списками. Что касается лесов, Конвенция о всемирном наследии признаёт и защищает те из них, которые внесены в Список всемирного наследия; и фокусируется на их выдающихся универсальных ценностях (включая эстетические, научные и культурные и другие функции и/или услуги). Поэтому как Рамсарская конвенция, так и Конвенция о всемирном наследии не охватывают все леса мира, а применяют избирательный подход.

В рамках этой книги важно подчеркнуть, что в тексте Конвенции о всемирном наследии нет прямого упоминания или ссылки ни на леса, ни на изменение климата. Тем не менее, учитывая значительную общую площадь лесных участков всемирного наследия и особую роль Комитета всемирного наследия в постоянном наблюдении за состоянием объектов, Конвенцию о всемирном наследии можно рассматривать как важный инструмент для глобальной защиты лесов и их сохранения. Кроме того, по аналогии с Рамсарской конвенцией, Конвенция о всемирном наследии содействует общей цели международного режима в области изменения климата (например, путем защиты и сохранения лесов в качестве поглотителей и резервуаров парниковых газов).

Ещё один важный момент – признание повышенной уязвимости лесов, входящих в список Всемирного наследия, в частности их выдающихся универсальных ценностей (по сравнению с другими объектами всемирного наследия) в связи с изменениями климата. Это предполагает, что защита и сохранение таких лесов становятся всё сложнее и требуют принятия конкретных мер в области лесного хозяйства (адаптации лесов к изменениям климата).

3.5. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС)

Конвенция СИТЕС является международным договором о сохранении видов дикой фауны и флоры, включающим все виды животных и растений, куда, естественно, входят и деревья. В данной части, во-первых, дается краткий обзор правового режима Конвенции, сферы ее действия, целей Конвенции и ее организационной структуры (3.5.1). Во-вторых, обсуждается роль Конвенции в регулировании лесных отношений на международном уровне (3.5.2). В-третьих, рассматриваются меры, разрабатываемые в рамках Конвенции и направленные на решение проблемы изменения климата (3.5.3). Наконец, в последнем подразделе даны промежуточные выводы настоящей части (3.5.4).

3.5.1. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры: общие положения

Конвенция СИТЕС появилась в результате признания, что дикая фауна и флора являются «незаменимой частью естественных систем Земли» и что существует необходимость в «защите некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации посредством международной торговли». В 1973 году конвенция СИТЕС стала настоящим инновационным достижением в области защиты различных видов дикой природы на глобальном уровне [145, с. 31–33; 12, с. 686, 37, с. 311–323]. Первые попытки разработать проект договора были предприняты в 1963 году, когда в связи с решением Международного союза охраны природы (МСОП) возникла необходимость создать конвенцию о регулировании международной торговли дикими животными [147]. В 1972 году Конференция ООН по проблемам окружающей среды призвала к проведению переговоров о заключении конвенции как можно скорее. Как результат, в 1973 году была подписана конвенция СИТЕС. В силу она вступила двумя годами позже, в 1975 году. В настоящее время у нее почти универсальный членский состав: по состоянию на август 2023 года к конвенции присоединились 184 стороны (включая Российскую Федерацию). Конвенция СИТЕС по праву признаётся одним из важнейших международных природоохранных документов [141].

Единственная цель Конвенции – контролировать или предотвращать международную торговлю видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, живыми или мертвыми животными и растениями, а также их частями и производными с помощью разрешений, выдаваемых экспортирующей страной и, в исключительных случаях, дополнительным лицензированием страной-импортером [12, с. 686]. В настоящее время конвенция СИТЕС регулирует международную торговлю более чем 35 600 животных и растений, включая их части и производные (примерно 5600 видов животных и 30 000 видов растений) [158]. О своем видении конвенция СИТЕС заявляет: «Сохранять биологическое разнообразие и способствовать его устойчивому использованию путем обеспечения того, чтобы ни один вид дикой фауны или флоры не становился или не оставался объектом неустойчивой эксплуатации в рамках международной торговли <...>» [141; 60, с. 1567].

Конвенция СИТЕС обязывает принявшие ее государства, *в частности*, не торговать включенными в список видами дикой природы, кроме как в соответствии с Конвенцией, принимать надлежащие меры по обеспечению соблюдения Конвенции и запрещать торговлю с нарушением Конвенции. Конвенция осуществляет защиту от чрезмерной эксплуатации в зависимости от видов дикой природы, которые прописаны в трех приложениях к конвенции.

В приложение I занесены виды дикой природы, которые наиболее подвержены опасности среди животных и растений, перечисленных в конвенции СИТЕС (статья II, пункт 1). Они находятся под угрозой исчезновения, и международная торговля образцами этих видов в соответствии с конвенцией СИТЕС запрещена (статья III). Однако существует целый ряд исключений для этого общего запрета (статья VII).

В приложении II перечислены виды дикой природы, которые в данное время не находятся под угрозой исчезновения, но могут стать таковыми, если не контролировать торговлю ими, чтобы избежать использования, несовместимого с их выживанием. Приложение II также включает так называемые «похожие виды», т. е. виды дикой природы, чьи экземпляры в торговле похожи на образцы видов, перечисленных в целях охраны природы (статья II, пункт 1).

Приложение III представляет собой перечень видов дикой природы, включенных по просьбе стороны, которая уже регулирует торговлю определенными видами дикой природы и нуждается в сотрудничестве других стран для предотвращения неустойчивой или незаконной эксплуатации этих видов дикой природы (статья III, пункт 3). В списке, приведенном в приложении III, страна-участница должна выдавать разрешения на экспорт для указанного вида дикой природы и обязывает страны-импортеры требовать предоставления экспортных разрешений, когда на их территорию поступает образец, занесенный в список, и сертификат происхождения, если образец поступает из другого государства.

Виды могут добавляться в приложения I и II, удаляться из них или перемещаться между ними только после решения конференции сторон (статья XV), в то время как приложение III включает все виды, внесённые в любое время и любой стороной-участником в одностороннем порядке (статья XVI). Как отмечает Олдфилд, решения, вытекающие из процесса включения в список, представляют собой «конкретную форму делегированного законодательного регулирования», поскольку после согласования сторонами они становятся юридически обязательными спустя 90 дней без ратификации [131, с. 291].

Подход конвенции СИТЕС, основанный на включении в список, не является абсолютным: к некоторым видам (статья VII) может применяться принцип исключения, и они могут быть проданы при определенных условиях. Кроме того, стороны могут сделать оговорку, т. е. одностороннее заявление о том, что они не будут связаны положениями Конвенции в отношении торговли конкретным видом дикой природы, занесенным в приложения (статьи XV, XVI или XXIII). Таким образом, конвенция СИТЕС «<...> позволяет отдельным странам отказаться от коллективных решений о включении видов дикой природы в список» [143, с. 40]. Ученые-правоведы назвали это «фатальной лазейкой», которая позволяет государствам осуществлять неограниченную торговлю конкретными видами, фактически прикрываясь поправкой к договору [145, с. 40; 50, с. 66].

Что касается организационной структуры, текст Конвенции предусматривает только «конвенцию сторон» (статья XI) и «сек-

ретариат» (статья XII). Секретариатом управляет Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП, статья XII, пункт 1). К функциям секретариата относятся (статья XII), в частности:

- 1) организация и обслуживание совещаний сторон;
- 2) проведение научных и технических исследований;
- 3) выпуск новых изданий приложений I, II и III;
- 4) изучение докладов сторон и исследование дополнительной информации для обеспечения реализации положений Конвенции.

Вспомогательные органы в рамках Конвенции были созданы уже после вступления договора в силу в соответствии с «остаточными» полномочиями конференций сторон по принятию решений» [145, с. 35]. Так, «Постоянный комитет» дает секретариату разъяснения по осуществлению положений конвенции; проводит надзор за управлением бюджетом секретариата, а также координирует и контролирует, если это необходимо, работу других комитетов и рабочих групп. Два научных комитета: «Комитет по животным» и «Комитет по растениям» – оказывают научную поддержку в принятии решений по соответствующим видам дикой природы. Для целей финансирования применяется «Целевой фонд конвенции СИТЕС», который пополняется за счет взносов сторон – участниц Конвенции [74].

Мандат СИТЕС определен так, что договор работает на «спорной территории», а именно в «пограничной зоне между регулированием отношений по охране окружающей среды и регулированием отношений в области торговли» [144, с. 251]. Если между двумя или более сторонами возникают споры в отношении толкования или применения положений конвенции СИТЕС, Конвенция предусматривает разрешение споров (статья XVIII). Вместе с тем текст Конвенции не дает ясности относительно контроля за соблюдением обязательств в рамках Конвенции [144, с. 251; 50, с. 67]. Процедурные вопросы рассматриваются в резолюциях «конвенций сторон», например, в виде торговых эмбарго, то есть в виде многосторонних рекомендаций приостановить торговлю видами, включенными в списки конвенции СИТЕС, в отношении отдельно взятой страны [144, с. 251]. Впоследствии

процедурные вопросы могут быть кодифицированы, как, например, это сделано в Руководящих принципах соблюдения конвенции 2007 года [144; 139].

По мнению Сэнда, сегодня «конвенция СИТЕС представляет, пожалуй, самую яркую иллюстрацию действующей системы коллективных договорных санкций, которая постепенно развивается на практике, и, согласно комментариям некоторых наблюдателей, имеет почти 100-процентный показатель успеха» [144, с. 252]. С 1985 года система санкций была применена в отношении по меньшей мере 43 государств, упорно не желающих подчиняться общим обязательствам (как стран – участниц Конвенции, так и тех стран, кто в ней не участвует) [144, с. 251].

Конвенция СИТЕС признана одним из самых успешных международных природоохранных договоров в мире [60; 117; 145, с. 52]. Ученые-правоведы также отмечают, что ее эффективность сложно сопоставить с фактическим (положительным или отрицательным) статусом сохранения вида дикой природы в его естественной среде обитания [151, с. 116; 50, с. 63]. Тем не менее успех конвенции СИТЕС объясняется «рядом замещающих действий на стороне рынка, потребляющей объекты дикой природы», в том числе:

а) в пищевой промышленности и индустрии моды (например, исчезновение предметов роскоши, которые используют виды из приложения I, скажем, замена леопардовых шуб синтетическими тканями);

б) в медицинских/фармацевтических исследованиях и, в некоторой степени, в торговле домашними животными, замена диких животных из приложения I на животных, выведенных в неволе;

в) во многих странах, чья экономика зависит от дикой природы, путем перехода от использования видов, контролируемых конвенцией СИТЕС, к другим видам, (пока) не внесённым в приложения Конвенции.

По поводу последнего пункта были высказаны опасения относительно потенциального «эффекта домино»: развитие между-

народной торговли может повлиять на ранее незатронутые виды (например, растут объемы торговли костью бегемота в качестве замены торговле слоновой костью) [145, с. 55]. Внушает опасения и то, что запрет на торговлю, согласно конвенции СИТЕС, может привести к порочным стимулам торговать незаконно экземплярами списка СИТЕС на чёрном рынке [50, с. 64].

3.5.2. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры и лесные отношения

Лесные виды флоры и фауны включены во все приложения конвенции СИТЕС и, таким образом, находятся под ее регулированием [69]. Конвенция СИТЕС была принята более сорока лет назад, и за это время включение видов деревьев в ее приложения претерпело «радикальный сдвиг во взглядах» [75, с. 209; 130, с. 291–293]. В 1975 году в приложениях было указано всего восемнадцать видов деревьев, в основном местного или исторического значения. Списки видов деревьев, имеющих коммерческое значение, тогда были ограничены из-за их редкости и/или статуса национальной защиты. Положения конвенции СИТЕС стали активнее использоваться для регулирования международной торговли коммерчески ценной древесиной в течение 1980-х годов. Это было связано с повышением осведомленности об отсутствии устойчивого лесопользования в тропических регионах и растущей обеспокоенностью по поводу воздействия вырубки лесов на биологическое разнообразие лесов. В тот период при включении в список рассматривались такие вопросы:

- 1) могут ли коммерческие виды древесины когда-либо попасть под угрозу исчезновения в результате международной торговли;
- 2) можно ли применять критерии СИТЕС для включения видов пород древесины в список конвенции СИТЕС [130, с. 292].

В 1980-х годах новые виды в список не добавлялись (хотя некоторые виды перемещались между приложениями Конвенции) [75].

В 1992 году «была возобновлена» деятельность конвенции СИТЕС в отношении включения различных коммерчески ценных пород древесины в приложения I и II [75]. По мнению Олдфилда, процесс внесения коммерчески ценных пород древесины в списки занимает слишком длительное время, даже несмотря на то, что «опасность исчезновения таких видов велика», а «научное обоснование такой опасности сильно», но «экономические интересы преобладают» [1106, с. 293]. Так, например, потребовалось десять лет международных дебатов, чтобы включить в список приложения II древесину крупнолистной махагоны (*Swietenia Macrophylla*) [11]. Сложности, связанные с этим конкретным видом деревьев, включают в себя, кроме прочих, крайне неустойчивую практику заготовки такой древесины и сложности, связанные с имплементацией положений СИТЕС после внесения в список таких видов деревьев [13, с. 84]. Несмотря на сложности, список СИТЕС рассматривается как важное достижение в целях сохранения видов деревьев. «В список приложения II включены наиболее часто продаваемые виды древесины», а реализация списка, «несомненно, будет определять, как стороны Конвенции и промышленность рассматривают роль конвенции в содействии контролю за международной торговлей древесиной в будущем» [13, с. 84; 122, с. 65].

В целом сегодня во все три приложения конвенции СИТЕС входят более 600 видов деревьев, и часть из них относится к наиболее экономически ценным деревьям в мире. Кроме того, деятельность конвенции СИТЕС, связанная с лесами, охватывает не только деревья, но и другие лесные виды, включая «лесные растения» и «лесных животных» [75, с. 210; 122, с. 17].

Анализируя положения конвенции СИТЕС в отношении лесов, ученые-правоведы выделяют несколько моментов [4, с. 282; 50, с. 64; 116, с. 55; 130, с. 295; 151, с. 116].

1. Сфера действия договора ограничена в отношении лесов несколькими способами. Она распространяется только на виды, включенные в списки приложений. Кроме того, Конвенция дает защиту только определенным видам древесины. Это рассматривается как «большое упущение в отношении лесов», если сравнить, к примеру, с защитой среды обитания или даже в более общем плане – с фокусом внимания на управлении на экоси-

стемном уровне в контексте неистощительного ведения лесного хозяйства. Кроме того, конвенция СИТЕС является торговым соглашением для видов дикой природы, стоящих под угрозой исчезновения. Таким образом, защита является условной: чтобы получить защиту, экземпляр должен быть подвергнут опасности, внесён в список и продан. Единственным источником опасности для исчезающих видов, согласно конвенции СИТЕС, является торговля, поэтому договор не затрагивает другие факторы, влияющие на утрату видов дикой природы, в том числе на утрату лесов. Ограничением является и то, что конвенция занимается только законной продажей и, следовательно, не предлагает инструментов для решения проблемы незаконной торговли. Договор также ограничен в решении вопроса сохранения лесного покрова: основное внимание уделяется торговле, а не охране.

2. Как уже говорилось в подразделе 3.5.1, списочная система СИТЕС ослаблена множеством юридических лазеек. Это слабое место Конвенции, которое может влиять и на сохранность лесов. Например, можно найти лазейку в статье об исключениях, описанных в статье VII. В рамках конвенции СИТЕС существует семь видов исключений, в том числе исключения для различных видов флоры и фауны, перечисленных в любом из трех приложений Конвенции, которые используются в личных или бытовых целях; выведены в неволе или в отношении части и/или в отношении производных таких растений или животных, в отношении некоммерческой передачи, дарения или обмена между учеными или научными учреждениями, а также для путешествующих зоопарков, цирков, зверинцев, выставок растений или других передвижных выставок. На практике властям может быть сложно определить происхождение вида и цель его использования. Хотя эти исключения применяются в основном к лесным растениям и животным, а не к деревьям, ослабление конвенции СИТЕС такой лазейкой влияет и на сохранность лесов [50, с. 69].

3. Значение документа для лесов в значительной степени зависит от соблюдения государствами положений конвенции СИТЕС, а также от обеспечения соблюдения положений СИТЕС в стране. В рамках Конвенции соблюдение обеспечить трудно: требуется высокий уровень взаимодействия руководства, научных и таможенных органов стран происхождения, стран транзита

и конечных пунктов назначения; [131, с. 298] число государств-участников и необходимых разрешений очень велико, а таможенный персонал не всегда имеет необходимые знания в области биологии, чтобы выявить виды, находящиеся под защитой конвенции СИТЕС. Всё это затрудняет соблюдение положений Конвенции. В частности, при торговле видами деревьев трудно осуществлять эффективный контроль [50, с. 70].

Также сложно выполнять требования в отношении совместности экспорта древесины с устойчивым управлением лесными видами [131, с. 298]. Например, экспорт вида, состоящего в списке приложения II, разрешается только в том случае, если, в частности: (а) научный орган экспортирующей страны сообщил, что такой экспорт не будет наносить ущерба выживанию этого вида (статья IV, [а]). Это означает, что до выдачи разрешения СИТЕС на экспорт видов, перечисленных в приложении II, научный орган экспортирующей страны проводит так называемое «научное исследование, подтверждающее, что торговля видом не нанесет ущерба его выживанию». Такое исследование является оценочным. Оценка вытекает из требования Конвенции в отношении научных органов – до выдачи разрешения СИТЕС сообщать о том, что конкретный экспорт видов «не будет наносить ущерб выживанию [этих] видов». Как правило, такие научные исследования оценивают текущий статус вида в дикой природе: есть ли признаки сокращения популяции? Как сказываются на популяции такие факторы, как утрата среды обитания, например, из-за заготовки экономически ценной древесины? Как исторически складывалась международная торговля и каковы последствия такой торговли для определенного вида? Исходя из научных данных, научные органы должны дать положительный или отрицательный ответ на вопрос, не будет ли экспорт конкретных видов наносить ущерб выживанию этих видов.

Однако нет обязательных критериев, как выполнять такие «научные исследования, подтверждающие, что торговля видом не нанесет ущерба его выживанию», соответственно, в разных странах и разные научные органы выполняют это требование по-разному. Решения часто принимаются интуитивно, приводя к «разному качеству» научных оценок в странах – участницах Конвенции [4, с. 283]. В 2013 году были приняты рекомендации

по подготовке таких научных исследований в соответствии с положениями СИТЕС. Такая практика, с одной стороны, говорит о том, что отдельные страны стремятся усилить нормативное содержание положений Конвенции о научных исследованиях, которые определяют, есть ли угроза определенным видам, связанная с торговлей такими видами. Но есть и такие страны, которые намеренно подчеркивают, что рекомендации по подготовке таких научных исследований носят лишь рекомендательный характер.

Но ученые-правоведы отмечают и то, что такие «научные исследования» могут послужить инструментом, гармонизации положений Конвенции СИТЕС и концепции «устойчивого управления», в том числе концепции «устойчивого управления лесами» [131, с. 298; 4, с. 283–284; 50, с. 70].

3.5.3. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры и изменение климата

В тексте Конвенции нет прямого упоминания о экологической проблеме изменения климата. Однако неблагоприятные последствия изменения климата влияют на перечисленные в конвенции СИТЕС виды дикой флоры и фауны, а также на среду их обитания, от которой они зависят. Одним из примеров того, как изменение климата может подорвать достижение целей Конвенции, является вымирание Золотой жабы (*Incilius Periglenes*) из «облачного леса» («туманного леса»⁵⁹) Коста-Рики. Изменение климата привело, в частности, к уменьшению частоты туманов в указанном районе и формированию более теплого и сухого климата в лесу. Этим объясняется вымирание данного вида, включенного в приложение I Конвенции.

Ещё одним примером, уже конкретно связанным с древесными породами, является реакция на изменение климата кедра

⁵⁹ «Облачный», или «туманный», лес – это влажный тропический или субтропический горный вечнозелёный лес, характеризующийся постоянным, частым или сезонным низкоуровневым облачным покровом. Туманные леса часто отличаются обилием мхов, покрывающих землю и остальную растительность, поэтому такие леса также называют мшистыми лесами. Мшистые леса обычно развиваются на перевалах гор, где влага, вносимая оседающими облаками, удерживается более эффективно.

корейского (*Pinus Koraiensis*), растущего в лесах Дальнего Востока Российской Федерации. Данный вид занесен в список приложения III Конвенции. Недавние исследования показывают, как глобальное потепление и увеличение осадков приводят к смещению лесов, в которых доминируют определенные виды, к полюсам, а также к их превращению в широколиственные леса [27]. Важно подчеркнуть, что изменение климата может иметь не только негативные, но и позитивные последствия для видов дикой природы, попадающих под действие конвенции СИТЕС, и среды их обитания.

На своем пятнадцатом заседании, состоявшемся в Дохе (Катар) в 2010 году, конференция сторон СИТЕС обсудила «вопрос об изменении климата и его потенциальном воздействии на окружающую среду, которое всё чаще выходит на первый план» и может иметь фактическое и потенциальное воздействие на реализацию программы конвенции. Секретариат конвенции СИТЕС выразил убеждение, что «конвенция не играет ключевую роль в устранении причин изменения климата или в принятии всеобъемлющих мер по смягчению последствий и адаптации, необходимых для ее решения». Затем было предложено ограничить рассмотрение вопросов изменения климата в контексте СИТЕС аспектами принятия решений на научной основе; Секретариату было поручено запрашивать у других международных природоохранных соглашений информацию об их действиях, связанных с охраной климата и деятельностью конвенции СИТЕС.

На заседании Шестнадцатой конференции сторон в Бангкоке (Таиланд) в 2013 году были определены шесть научно обоснованных процессов принятия решений конвенции СИТЕС, которые позволяют учитывать и вопросы охраны климата. Шесть процессов можно условно разделить на две группы: первая группа касается включения видов дикой природы в списки Конвенции, а вторая группа процессов касается «научных исследований, подтверждающих, что торговля видом не нанесет ущерба его выживанию». Было признано, что процесс принятия решений по этим группам позволяет учитывать влияние изменения климата на конкретные виды дикой природы, даже если «изменение климата» явно не упоминается в тексте Конвенции. Кроме того, было признано, что действующие положения Конвенции и резолю-

ции конференций сторон являются достаточно всеобъемлющими и гибкими, чтобы учитывать вопросы изменения климата при принятии решений в рамках режима Конвенции.

Вместе с тем некоторые участники Конвенции высказали мнение, что полезными для принятия решений в рамках режима Конвенции могут быть и дополнительные руководящие указания, например, в форме резолюции или другого руководства по включению научных знаний об изменении климата в процесс принятия решений СИТЕС.

3.5.4. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры: промежуточные выводы

Конвенция СИТЕС предназначена для контроля или предотвращения торговли видами дикой природы, находящимися под угрозой исчезновения. Соответственно, несмотря на то что конвенция является одним из наиболее важных международных природоохранных документов, она в первую очередь ориентирована на торговлю.

Конвенция способствует международному регулированию лесных отношений в нескольких направлениях. Во-первых, необходимо признать вклад конвенции СИТЕС в решение проблемы незаконной торговли древесиной, поскольку именно незаконная торговля является одним из основных факторов глобального обезлесения и деградации лесов.

Во-вторых, конвенция защищает лесные виды, включая древесные породы, лесные растения и лесных животных. Но основное внимание в Конвенции уделяется производительной функции (и/или услуге) лесов – «производству» лесами широкого спектра древесных и недревесных лесных продуктов. И в связи с этим необходимо подчеркнуть, что леса – «это сложные сообщества многих различных видов дикой природы, сосуществующих на определенной территории» [9, с. 65]. Леса – это не просто деревья, это «намного больше, чем просто древесина... Многие виды флоры и фауны зависят от лесов, и вместе они составляют лесные экосистемы» [151, с. 116]. Конвенция, конечно, не признаёт множественность лесных функций и услуг и не обеспечивает их сохранение.

Среди конвенций, которые мы рассматриваем в рамках этой книги (Конвенция о биологическом разнообразии, Рамсарская конвенция, Конвенция СИТЕС, Рамочная конвенция ООН об изменении климата и Конвенция о всемирном наследии), конвенция СИТЕС в наименьшей степени связана с проблемой изменения климата. Основным фокус Конвенции все-таки на неблагоприятных последствиях международной торговли видами дикой природы, находящимися под угрозой исчезновения. Реакция конвенции СИТЕС на фактические и потенциальные последствия изменения климата, как выразились некоторые ученые-правоведы, до сих пор была относительно «приглушенной» [79, с. 128]. Она ограничивается выявлением последствий изменения климата в рамках научно обоснованных процессов принятия решений в рамках конвенции и обзором ответных реакций международных природоохранных соглашений на изменения климата. В рамках этой книги важно подчеркнуть, что адаптационные меры, необходимые для решения проблем исчезновения видов дикой природы (включая деревья, лесные растения и лесных животных) по причине изменения климата, по-прежнему в значительной степени выходят за рамки Конвенции и ее режима; секретариат СИТЕС заявляет, что «другие соглашения и организации лучше подходят для решения вопросов адаптации к изменениям климата».

3.6. Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)

Хотя в Конвенции о биологическом разнообразии конкретно не говорится о лесах, Конвенция в силу сферы ее действия регулирует и лесные отношения, и отношения, связанные с изменениями климата. Данная глава книги исследует Конвенцию о биологическом разнообразии применительно к регулированию международных лесных отношений и международных отношений, связанных с охраной климата. В разделе 3.6.1 рассматривается общая информация о Конвенции (организационная структура, цели, принципы и обязательства, экосистемный подход). Раздел 3.6.2 определяет значение Конвенции о биологическом разнообразии в регулировании международных лесных отношений (с акцентом на рабочую программу по биологическому разнообразию лесов и Айтинские целевые задачи по биоразнообразию).

В разделе 3.6.3 рассматриваются меры в контексте Конвенции, направленные на решение глобальной проблемы изменения климата. Наконец, в последнем разделе, 3.6.4, даны промежуточные выводы по настоящей главе.

3.6.1. Конвенция о биологическом разнообразии: общие положения

Конвенция о биологическом разнообразии [29] – это центральный элемент современного международного экологического права [12, с. 616]. Создание Конвенции обсуждалось на фоне растущей международной обеспокоенности по поводу тревожных темпов исчезновения видов и признания «великих» угроз, вызванных деятельностью человека, для видов дикой природы и экосистем [72]. По сравнению с предыдущими анализируемыми документами (Рамсарской конвенцией, Конвенцией о всемирном наследии, конвенцией СИТЕС), Конвенция о биологическом разнообразии не основывается на списках. Конвенция была принята 22 мая 1992 года и вступила в силу в декабре 1993 года. По состоянию на январь 2024 года в Конвенции 193 участника (включая РФ) [107].

А. Организационная структура Конвенции о биологическом разнообразии

Текст Конвенции предусматривает меры для дальнейшего развития и контроля имплементации ее положений. К таким мерам относятся совещания сторон, рабочие программы, обзоры, переговоры и др. В соответствии с положениями Конвенции были созданы три учреждения: Конференция сторон (статья 23); Секретариат (статья 24) и вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям – ВОНТТК (статья 25). Кроме того, Конвенция устанавливает механизм для предоставления финансовых ресурсов развивающимся странам, которые входят в Конвенцию, для осуществления ее целей (статья 21). В статье 39 на временной основе был назначен Глобальный экологический фонд (ГЭФ), обеспечивающий функционирование финансового механизма конвенции. Эту функцию он продолжает выполнять по настоящее время. Конвенция также позволяет Конференции сторон учреждать вспомогательные органы,

которые она считает необходимыми для содействия осуществлению целей конвенции (статья 23, пункт 3).

Б. Цели Конвенции о биологическом разнообразии

В отличие от конвенции СИТЕС, которая занимается охраной исключительно видов дикой природы или их местообитаний, Конвенция о биологическом разнообразии охватывает более широкий круг вопросов. В статье 2 говорится, что «биологическое разнообразие» означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем. Цели Конвенции являются довольно широкими и включают: «сохранение биологического разнообразия [1], устойчивое использование его компонентов [2] и совместное пользование на справедливом и равном распределении выгод, вытекающих из использования генетических ресурсов [3]» [29].

«Первостепенной» целью данной конвенции является сохранение биологического разнообразия [12, с. 622]. Конвенция предусматривает меры по сохранению биоразнообразия *in situ* («в естественной среде») [29] и *ex situ* («вне естественной среды обитания») [29] (статья 8 и статья 9 соответственно). Сохранение *in situ* подразумевает защиту экосистем в естественных условиях; сохранение *ex situ* преимущественно дополняет «меры сохранения биоразнообразия в естественных условиях», но распространяется за пределы естественных мест обитания компонентов биоразнообразия (например, это ботанические сады и банки генетических материалов).

Принципиальная цель Конвенции тесно связана с целью «устойчивого использования» компонентов биологического разнообразия. Концепция «устойчивого использования» определяется как «<...> использование компонентов биологического разнообразия способом и темпами, которые не приводят в перспективе к снижению биологического разнообразия, тем самым сохраняя потенциал биоразнообразия для удовлетворения потребностей и стремлений нынешнего и будущих поколений». Концепция уравнивает использование биоразнообразия и охра-

ну биологических ресурсов. С одной стороны, это позволяет заинтересованным лицам получать выгоды от использования соответствующего биологического ресурса; с другой – сохранить соответствующий ресурс. По мнению Эйкермана, концепция «устойчивого использования» может помочь преодолеть «глубокую пропасть» между принципом суверенитета над природными ресурсами и решением общей проблемы утраты биологического разнообразия [50, с. 100].

Третья цель Конвенции о биологическом разнообразии, то есть «совместное использование на справедливой и равной основе выгод от использования генетических ресурсов <...>», четко связана с первыми двумя (сохранением биоразнообразия и его устойчивым использованием). Обеспечивая совместное использование выгод, Конвенция создает стимулы для сохранения и устойчивого использования генетических ресурсов и устанавливает более тесное признание особой взаимосвязи между ролью коренных народов, устойчивым развитием и окружающей средой [5]. Эта цель получила дальнейшее развитие в рамках Нагойского протокола к Конвенции о биологическом разнообразии [123].

Три цели поддерживаются дополнительно стратегическими документами Конвенции. Например, в период с 2011 до 2020 года такие цели поддерживались соответствующим планом по биологическому разнообразию в рамках Конвенции о биологическом разнообразии [29]. План представляет собой всеобъемлющую «гибкую основу для взаимодействия международных договоров по вопросам охраны биологического разнообразия на международном уровне» [32] и взаимодействия различных органов системы ООН. Миссия Стратегического плана сформулирована так: «Принятие эффективных и срочных мер в целях прекращения утраты биологического разнообразия, с тем чтобы обеспечить устойчивость экосистем к 2020 году и продолжение предоставления основных экосистемных услуг, тем самым обеспечив разнообразие жизни планеты и способствуя благосостоянию людей и искоренению нищеты» [32]. В основе плана лежат пять стратегических целей, расписанных в 20 задачах. Вместе они называются «Айтинскими задачами в области биологического разнообразия» [32]. Для того чтобы План был выполнен, все цели должны были быть достигнуты к 2020 году.

В. Принципы и обязательства Конвенции о биологическом разнообразии

Конвенция о биологическом разнообразии подчиняется принципу государственного суверенитета над природными ресурсами. Согласно статье 3, «государства имеют <...> суверенное право использовать свои собственные ресурсы в соответствии с их собственной экологической политикой и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность, находящаяся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции». Цели Конвенции (сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное использование на справедливой и равной основе выгод от использования генетических ресурсов) выражены обязательствами в нормативных положениях Конвенции (статьи 6–20), в том числе:

- общие меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия (статья 6);
- выявление и мониторинг компонентов биологического разнообразия, имеющих важное значение для его сохранения и устойчивого использования, выявление процессов и видов деятельности, которые оказывают существенное неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия (статья 7);
- обеспечение сохранения биологического разнообразия в местах его обитания (*in situ*); создание системы охраняемых районов, в которых необходимо принять специальные меры для сохранения биологического разнообразия; разработка руководящих принципов управления охраняемыми районами или районами, в которых необходимо принять специальные меры для сохранения биологического разнообразия (статья 8);
- обеспечение сохранения компонентов биологического разнообразия за пределами их естественных мест обитания (*ex situ*, статья 9);

- сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия; рассмотрение вопроса об устойчивом использовании биологического разнообразия при принятии мер, связанных с использованием биологических ресурсов (статья 10);
- принятие экономически и социально обоснованных мер, стимулирующих сохранение и устойчивое использование компонентов биологического разнообразия (статья 11);
- поощрение, разработка и осуществление научно-исследовательских и учебных мероприятий в целях выявления, сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия и его компонентов (статья 12);
- поощрение общественной осведомленности и просвещения в области биологического разнообразия (статья 13);
- введение методов оценки воздействия на биологическое разнообразие с целью свести к минимуму неблагоприятное воздействие на биологическое разнообразие (статья 14);
- создание условий для облегчения доступа к генетическим ресурсам в целях экологически безопасного использования другими договаривающимися сторонами (статья 15);
- обеспечение и/или содействие доступу и передаче технологий, которые имеют отношение к сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия или к использованию генетических ресурсов (статья 16);
- содействие обмену информацией (статья 17);
- содействие международному научно-техническому сотрудничеству в области сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия (статья 18);

- принятие мер по обеспечению надлежащего использования биотехнологии и распределения ее преимуществ (статья 19);
- оказание финансовой поддержки (статья 20).

Некоторым принципам и обязательствам, вытекающим из основной части Конвенции о биологическом разнообразии, уделяется дополнительное внимание и/или особое признание в тексте договора. Хотя в международном праве преамбулы не способны создавать обязательные юридические последствия для сторон (они не подлежат исполнению как таковые), однако, как принято в обычном международном праве, преамбула может иметь юридическое значение, например, как инструмент для интерпретации спорного текста. Как отмечают ученые-правоведы, «несмотря на расплывчатые формулировки, преамбулы тем не менее важны как руководство для намерений сторон в принятии конкретных мер» [12, с. 618].

В преамбуле Конвенции более точно упоминаются некоторые из ее принципов и основных положений. В преамбуле Конвенции биологическому разнообразию придается «самостоятельная ценность» (*intrinsic value*) (кроме того, признаётся, что биологическое разнообразие имеет ряд других, более антропоцентрических ценностей – экологических, генетических, социальных, экономических, научных, образовательных, культурных, рекреационных и эстетических) [29]. Кроме того, преамбула устанавливает, что «сохранение биологического разнообразия является общей заботой человечества» [29]. Хотя, как считают юристы-международники Алекс Кисс и Дина Шелтон, концепция «общей заботы человечества» «не означает конкретных норм и обязательств [...она] устанавливает общую правовую основу для действий человечества в связи с заботой о биологическом разнообразии. Такая концепция словно исключает тему из исключительной внутренней юрисдикции государств и делает ее законным вопросом для международного регулирования» [97, с. 14]. Кроме того, преамбула Конвенции о биологическом разнообразии подтверждает суверенные права государств над их собственными биологическими ресурсами [29], а также ответственность

государств за сохранение их биологического разнообразия и биологических ресурсов на устойчивой основе [29].

Как и в основной части конвенции, в преамбуле отмечается, что «основным требованием сохранения биологического разнообразия является сохранение экосистем и естественных местобитаний в их природных местах (*in situ*)» [29]. Учитывая, что в основной части Конвенции говорится об оценке воздействия на окружающую среду, в преамбуле в контексте принципа предосторожности отмечается, что при угрозе значительного сокращения или утраты биологического разнообразия «отсутствие полной научной определенности не должно использоваться в качестве причины для отсрочки мер по предотвращению или минимизации такой угрозы» [29]. Наконец, преамбула предусматривает «слабо выраженный» [12, с. 619] принцип справедливости между поколениями, выраженный в решимости Сторон «сохранять и устойчиво использовать биологическое разнообразие в интересах нынешнего и будущих поколений» [29].

Г. Экосистемный подход

Экосистемный подход в рамках Конвенции о биологическом разнообразии представляет собой переход от «секторальных подходов» в области международной охраны природы и сохранения окружающей среды к более широкому подходу: от видов – к определенной местности и/или местам обитания – к экосистемам [5, с. 3]. Этот подход был признан «первостепенной основой для действий, которые должны быть приняты в рамках Конвенции» уже в 1995 году на второй встрече сторон Конвенции (COP-2). Формально он был принят в 2000 году на пятой конференции сторон (COP-5).

Экосистемный подход представляет собой стратегию комплексного управления земельными, водными и живыми ресурсами, что способствует их сохранению и устойчивому использованию на справедливой основе. Этот подход имеет довольно широкую сферу действия, которая в то же время более ориентирована на решение проблемы. Вторая статья Конвенции определяет «экосистему» как «динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов и их неживую среду, взаимодействующих как функциональная единица» [29]. В этом определе-

нии не указана какая-либо конкретная пространственная единица или масштаб (например, в сравнении с определением, которое Конвенция дает «среде обитания») [29]. «Таким образом, термин “экосистема” не обязательно соответствует терминам “биом” или “экологическая зона”, но может относиться к любой функционирующей единице в любом масштабе. Конечно, масштаб анализа и действий должен определяться в соответствии с решаемой проблемой. Это может быть зерно почвы, пруд, лес, биом или вся биосфера».

В рамках экосистемного подхода, установленного Конвенцией о биологическом разнообразии, в частности двенадцати его взаимодополняющих и взаимосвязанных принципов, установленных на пятой конференции сторон (СОР-5), признаётся взаимосвязь между организмами и их средой существования (соответственно, видами и их местообитаниями).

3.6.2. Конвенция о биологическом разнообразии и лесные отношения

Взаимосвязь биологического разнообразия и лесов уже обсуждалась в настоящей монографии [29]. Лес предоставляет различные формы биологического разнообразия, куда входят:

- 1) «структурное разнообразие» (например, естественные и охраняемые леса, разнообразие видов лесов и возрастная структура и др.);
- 2) «композиционное разнообразие» (например, количество видов флоры и фауны, количество исчезающих видов и др.);
- 3) «функциональное разнообразие» (например, воздействие природных процессов, а также воздействие естественных и антропогенных раздражителей и др.).

Леса являются частью биологического разнообразия и его домом. До 90 % биологического разнообразия суши в мире приходится на леса. Кроме того, лесное биологическое разнообразие – это одна из основополагающих экосистемных услуг среди других экосистемных функций и услуг, осуществляемых лесами.

Хотя Конвенция о биологическом разнообразии не упоминает напрямую леса, вся область применения Конвенции потенциально имеет отношение к лесам, поскольку они подпадают под определение термина «биологическое разнообразие». Кроме того, лес – это «в значительной степени часть области применения Конвенции в связи с <...> последующими решениями, принятыми Конвенцией о биологическом разнообразии в отношении лесов» [151, с. 117]. В контексте Конвенции лесные отношения рассматриваются в различных документах. Например, это и Рабочая программа Конвенции по биологическому разнообразию лесов (РПБРЛ), и Айтинские целевые показатели по биоразнообразию, а также другие инициативы стран-участниц в контексте Конвенции.

А. Рабочая программа по биологическому разнообразию лесов (РПБРЛ)

Решение работать, учитывая взаимосвязи между лесами и биологическим разнообразием, было принято на второй сессии Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии [33]. А в 1996 году третья сессия Конференции сторон обратила внимание на решающую роль лесов для сохранения биологического разнообразия, а также подчеркнула, что в процессе деградации лесов утрачивается их биологическое разнообразие [34]. Затем было подтверждено, что Конвенция имеет четкую роль и полномочия в вопросах биологического разнообразия лесов и что необходимо создать целенаправленную рабочую программу по биологическому разнообразию лесов. Позже, в 1998 году, на четвертой Конференции сторон была принята рабочая программа по биологическому разнообразию лесов (РПБРЛ), признающая, что вопросы, связанные с лесами, должны решаться всеобъемлющим и целостным образом, учитывая экологические, экономические и социальные ценности [35]. Первоначально программа предполагала три этапа, каждый продолжительностью в три года. Однако Конференция сторон отметила, что временные рамки программы должны оставаться гибкими, предполагая, что Конференция сторон может последовательно разработать и более длительную программу работы [36].

Основное внимание в рамках рабочей программы уделяется «исследованиям, сотрудничеству и разработке технологий, необходимых для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия всех типов лесов в разделах программы и в приоритетных областях <...>» [36]. Разделы программы включают:

- 1) межсекторальные экосистемные подходы, которые охватывают сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия с учетом социальных, культурных и экономических аспектов;
- 2) всесторонний анализ того, как деятельность человека, в частности практика лесопользования, влияет на биологическое разнообразие и оценку способов минимизации или смягчения негативных влияний;
- 3) методологии, необходимые для продвижения разработки и применения на практике критериев и индикаторов оценки состояния биологического разнообразия лесов;
- 4) исследования и технологические приоритеты, определенные в рекомендации II/8 вспомогательного органа по научным, техническим и технологическим консультациям (ВОНТТК), а также вопросы, выявленные в процессе обзора и планирования в процессе деятельности по Рабочей программе [36].

Цели Рабочей программы по биологическому разнообразию лесов (РПБРЛ) заключаются, среди прочего, в расширении возможностей сторон для достижения целей Конвенции. Для этого предполагается использовать следующие средства:

- а) интеграция вопросов сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия в национальные программы сторон, относящиеся к лесному хозяйству и землепользованию, а также в системы управления лесным хозяйством;
- б) содействие осуществлению целей Конвенции на основе экосистемного подхода;
- в) выявление традиционных систем сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия лесов, а

также содействие более широкому применению традиционных знаний о лесе в устойчивом управлении лесами и справедливом распределении выгод;

г) содействие текущей работе в других международных и региональных организациях и процессах, в частности вклад в деятельность Межправительственной группы по лесам;

д) содействие доступу к технологиям и их передаче, а также определению вклада сетей охраняемых территорий в сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия лесов [36].

Рабочая программа по биологическому разнообразию лесов (РПБРЛ) создавалась «ориентированной на действия, спрос и потребности. [РПБРЛ] создавалась достаточно гибкой, чтобы отвечать и реагировать на изменяющиеся условия, включая, но не ограничиваясь, решения и приоритеты, которые будут определяться Межправительственным форумом по лесам» [36]. По мнению ученых-правоведов, на начальном этапе работы Программы, особенно по выявленным программным элементам, основное внимание уделялось параметрам и решениям, установленным Межправительственным форумом по лесам. Таким образом, программа должна была подчиняться работе Межправительственного форума по лесам [9, с. 46; 50, с. 105]. Однако РПБРЛ не предусматривала согласованных организационных рамок для предполагаемой координации и сотрудничества, в частности, в отношении Межправительственного форума по лесам и РКИК ООН. В Программе также отсутствовал конкретный график достижения целей Программы.

На пятой конференции сторон было решено рассмотреть вопрос о расширении сферы деятельности Рабочей программы – от научных исследований до практических действий. Новый формат работы начинался с шестой сессии конференции. Кроме того, была создана Специальная группа технических экспертов по биологическому разнообразию лесов для оказания помощи вспомогательному органу по научным, техническим и технологическим консультациям (ВОНТТК) в его работе по биологическому разнообразию. Функции Специальной группы включают обзор имеющейся информации о состоянии и тенденциях в этой

области, а также основных факторов угроз для биологического разнообразия лесов в целях выявления пробелов в такой информации; определить возможные варианты действий и обозначить приоритетные действия, временные рамки и соответствующих субъектов деятельности для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия лесов. К целям группы также относится выявление инновационных, эффективных современных технологий и ноу-хау, связанных с оценкой, планированием, расчетом, сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия лесов, а также предоставление консультаций о методах и средствах содействия развитию и передаче таких технологий. Работа Специальной группы должна была быть завершена к шестому совещанию конференции сторон.

Шестое совещание конференции сторон прошло в 2002 году. На нём была принята расширенная рабочая программа по биологическому разнообразию лесов, где определены три программных элемента:

- 1) сохранение, устойчивое использование биологического разнообразия лесов и совместное использование выгод;
- 2) организационные и социально-экономические благоприятные условия для развития биологического разнообразия лесов;
- 3) содействие всеобщей осведомленности в области проблем биологического разнообразия, а также своевременная оценка и мониторинг состояния биологического разнообразия лесов.

Эти элементы программы подразделяются на двенадцать более конкретных целей, которые, в свою очередь, разделены на двадцать семь задач и, кроме того, на сто тридцать мероприятий, которые должны обеспечить сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия лесов на национальном уровне. Среди них, например, разработка рекомендаций по управлению лесным хозяйством, усиление мер поддержания правопорядка и решение вопросов, связанных с торговлей. Таким

образом, расширенная программа предусматривает обширный перечень мероприятий.

Несмотря на то что в расширенной программе, как и в первоначальной версии программы, отсутствуют организационные и временные рамки, она по-прежнему является важным шагом в долгосрочной стратегии по осуществлению целей Конвенции в части биологического разнообразия лесов. В качестве гибкого инструмента рабочая программа рассматривается на каждой конференции сторон и дает возможность для дальнейшего прогресса в решении вопросов, связанных с биологическим разнообразием лесов.

Б. Леса и Айтинские целевые показатели в области биологического разнообразия

Рассмотрим несколько Айтинских целевых показателей в области биологического разнообразия, которые имеют отношение к лесам.

- Целевой показатель 5: темпы утраты всех естественных мест обитания, включая леса, сокращены как минимум наполовину и там, где это возможно, приведены практически к нулю, а деградация и фрагментация лесов существенно снижены.
- Целевой показатель 7: все лесные территории управляются устойчиво, обеспечивая таким образом сохранение биологического разнообразия.
- Целевой показатель 11: не менее 17 % суши и внутренних водоемов сохраняются.
- Целевой показатель 14: восстанавливаются и охраняются экосистемы, которые предоставляют основные экосистемные услуги, включая услуги, связанные с водой, и те услуги, которые непосредственно сказываются на здоровье, выживании и благосостоянии человека.
- Целевой показатель 15: повысить устойчивость и вклад биологического разнообразия в процессы поглощения и накопления углерода путем сохранения и восстановления природы, включая восстановление как минимум 15 % де-

градировавших экосистем, тем самым способствуя смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, а также борьбе с опустыниванием [32].

Пятнадцать Айтинских целевых показателей по сохранению биологического разнообразия получили дальнейшее развитие благодаря глобальной инициативе по лесам, изменению климата и биологическому разнообразию под названием «Боннский вызов» [157]. В рамках вызова участниками процесса и партнерами Конвенции было выявлено стремление восстановить не менее 150 млн га деградированных лесных ландшафтов до 2020 года [100; 88]. Эта цель была также одобрена Нью-йоркской декларацией о лесах [128], которая была принята на климатическом Саммите ООН в 2014 году, является политической декларацией, добровольной к исполнению, и не имеет обязательной юридической силы [214].

3.6.3 Конвенция о биологическом разнообразии и изменение климата

По аналогии с международными договорами в области охраны окружающей среды, которые ранее рассматривались в этой главе (Рамсарская конвенция, Конвенция о всемирном наследии и конвенция СИТЕС), в Конвенции о биологическом разнообразии нет прямых ссылок на экологическую проблему изменения климата. Тем не менее проблема изменения климата интегрирована в основную деятельность Конвенции. Эта интеграция обусловлена, с одной стороны, широко распространёнными негативными последствиями изменения климата для биологического разнообразия (например, изменение климата может стать основным прямым фактором утраты биологического разнообразия уже к концу этого века [49]); с другой стороны, потенциалом Конвенции способствовать решению проблемы, связанной с изменением климата, и, более конкретно, общей цели РКИК ООН. Экосистемы играют одну из ключевых ролей в вопросе предотвращения изменения климата (они могут удалять и накапливать углерод), а также в адаптации к изменению климата.

Уже в 2000 году конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии обратила внимание на риски, связанные с изменением климата, в частности, для лесных экосистем. Также были замечены серьезные последствия утраты биологического разнообразия для лесных экосистем, и принято первое решение об адаптации к изменению климата. С тех пор полномочия Конвенции в отношении адаптации расширились. На десятой конференции сторон был принят экосистемный подход для разработки мер по адаптации к последствиям изменения климата. В нём признаётся, что «экосистемами можно управлять для ограничения воздействия изменения климата на биологическое разнообразие» и что подход может включать методы для устойчивого управления, сохранения и восстановления экосистем.

Вопрос о «биологическом разнообразии и изменении климата» был включен в работу в рамках Конвенции как сквозной вопрос на седьмой сессии конференции сторон в 2004 году. С тех пор этот вопрос рассматривается на каждом совещании конференции сторон. Следовательно, вопрос об изменении климата был включен в Стратегический план по сохранению биологического разнообразия на период с 2011 по 2020 год и в Айтинские целевые показатели по сохранению биологического разнообразия, которые в настоящее время включают следующие конкретные цели.

– Целевой показатель 10: многочисленные антропогенные нагрузки на коралловые рифы и другие уязвимые экосистемы, затрагиваемые изменением климата или подкислением океана, сведены к минимуму, чтобы сохранить их целостность и функционирование.

– Целевой показатель 15: повышена сопротивляемость экосистем, и увеличен вклад биоразнообразия в накопление углерода благодаря сохранению и восстановлению природы, включая восстановление как минимум 15 % деградировавших экосистем, что способствует смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, а также борьбе с опустыниванием [32].

Кроме того, проблема изменения климата в рамках Конвенции о биологическом разнообразии рассматривается посредством институционального сотрудничества. Конвенцию о биологическом разнообразии, РКИКООН и Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием (КБООН) объединяют в одну группу под названием «Рио-де-Жанейрские конвенции». В рамках группы проблема изменения климата разбирается в так называемой «совместной группе связи» (СГС). В частности, синергия между Конвенцией о биологическом разнообразии и международно-правовым режимом в области изменения климата усилилась с включением сектора землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) в механизмы Киотского протокола (например, там, где участникам проекта Механизма чистого развития (МЧР) предписывается определить в проектной документации воздействие на биологическое разнообразие) [79, с. 134].

Кроме того, мероприятия по направлениям «леса и изменение климата» и «адаптация к изменению климата» включены в «список мероприятий сторон по содействию синергии между Рио-де-Жанейрскими конвенциями». Аналогичным образом контактная группа конвенций, связанных с биологическим разнообразием (включая Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию об охране мигрирующих видов, конвенцию СИТЕС, Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства [82], Рамсарскую конвенцию, Международную конвенцию по защите растений [80] и Конвенцию о всемирном наследии), среди других вариантов сотрудничества определяет сотрудничество в целях «разработки общих подходов к решению проблемы изменения климата». Хотя каждая конвенция самостоятельна – со своими конкретными целями и обязательствами – рассматриваемые вопросы взаимосвязаны, прослеживается дополнительность процессов мониторинга и имплементации конвенций, что создает основу для сотрудничества. Задача состоит в том, чтобы сделать это сотрудничество взаимовыгодным и повысить уже существующие усилия, используя сильные стороны каждого международно-правового режима в области охраны окружающей среды, без дублирования работы.

3.6.4. Конвенция о биологическом разнообразии: промежуточные выводы

По сравнению с ранее проанализированными международными договорами, Конвенция о биологическом разнообразии полностью охватывает биологическое разнообразие лесов. Конвенция обеспечивает наиболее всеобъемлющий подход к устойчивому использованию и сохранению биологического разнообразия лесов, то есть экосистемный подход. Кроме того, поскольку биологическое разнообразие обеспечивает основу для большинства других экосистемных услуг и функций лесов, лесам также косвенно выгодно регулирование в рамках Конвенции.

Однако Конвенция «имеет много серых областей» [12, с. 617] и сталкивается с общими проблемами, из-за которых подрывается также эффективность мер, направленных на сохранение и устойчивое использование лесов. Таким образом, ученые-правоведы характеризуют положения Конвенции о биологическом разнообразии как «широкие» [5, с. 3], «мягкие и открытые» [95, с. 142]. Существенные положения, изложенные как в преамбуле Конвенции, так и в основной ее части в статьях 6–20, выражены в очень обширных выражениях, требования которых часто еще больше ослабляются дополнительными требованиями. Они сформулированы как «по мере возможности», «по мере необходимости», «практически в соответствии с конкретными условиями и возможностями», «вероятно». Лишь очень ограниченное количество требований содержит такие формулировки, как «прилагать усилия», «поощрение» и «содействие» [12, с. 617]. Как отмечают юристы-правоведы, «это в лучшем случае предложения о том, как основные обязательства международных экологических соглашений <...> должны быть реализованы на национальном уровне <...>, что ведёт к появлению множества стилей имплементации, от незнания до полного принятия в национальном законодательстве» [95, с. 146]. Это создает сложную ситуацию, когда эффективность Конвенции во многом зависит от практики государств по имплементации ее требований. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что Конвенция о биологическом разнообразии является рамочной конвенцией, а ее обширные «твердые» и «мягкие» обязательства дополнительно уточняются и

конкретизируются в соответствующих протоколах и решениях конференций сторон, как, например, в отношении биологического разнообразия лесов. И все же широкая формулировка обязательств не делает Конвенцию неэффективной.

Так же как и охрана лесов, защита и сохранение биологического разнообразия осуществляются на основе принципа государственного суверенитета над природными ресурсами. Международному экологическому праву трудно преодолеть классическую концепцию суверенитета над природными ресурсами. Поэтому любое международное регулирование в области охраны и сохранения природы в значительной степени зависит от действий на национальном уровне, что в конечном счете существенно влияет на эффективность международного регулирования.

Точно так же, как и в ранее проанализированных международных договорах, в тексте Конвенции о биологическом разнообразии нет прямых ссылок на проблему изменения климата. Тем не менее этот вопрос рассматривался на каждом совещании конференции сторон начиная с 2000 года. В контексте изменения климата и лесов необходимо признать эффективность работы Конвенции по адаптации к изменению климата. В зависимости от практики имплементации экосистемный подход к адаптации может способствовать адаптации лесов (и лесного биологического разнообразия) к изменению климата, устойчивому управлению лесами, их сохранению и восстановлению.

3.7. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН)

В данном разделе мы рассмотрим следующие инструменты международного режима регулирования в области изменения климата: РКИКООН, Киотский протокол, Парижское соглашение. В части 3.7.1 разберём введение в РКИКООН и проанализируем ее положения, касающиеся лесов. Вторая часть, 3.7.2, фокусируется на Киотском протоколе и его положениях в отношении лесов. Третья часть, 3.7.3, посвящена Парижскому соглашению и его положениям, касающимся лесов. В четвертой части, 3.7.4, подводятся основные итоги раздела.

3.7.1. РКИК ООН: общие положения

РКИКООН была согласована в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро [263] и вступила в силу 21 марта 1994 года. Конвенция «охватывает широкую сеть проблем, связанных с изменением климата» [142, с. 5], и создает общепринятую базу для решения проблемы изменения климата на международном уровне. Конвенцией признаётся, что «изменение климата Земли и ее неблагоприятные последствия являются общей проблемой человечества» [219; 97]. Страны – участники РКИК ООН «решительно настроены на защиту климатической системы для нынешнего и будущих поколений» [219]. Конвенцию приняли почти все страны мира (196 стран), поэтому ее можно назвать практически всемирной. Как отмечают некоторые ученые-правоведы, широкая ратификация РКИК ООН «положила начало непрерывному международному переговорному процессу» [7, с. 18; 160, с. 439; 50, с. 109; 14, с. 305], и этот «долгосрочный эволюционный процесс <...> уточняет основную цель и руководящие принципы режима, устанавливает инфраструктуру институтов и механизмов принятия решений, способствует систематическому сбору и обзору данных и поощряет национальные действия».

3.7.1.1. Сфера действия

Согласно РКИКООН, «изменение климата» означает изменение климата, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изменения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания климата, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени» (параграф 2а, статья 1). В статье 1, пункт 1, говорится, что «неблагоприятные последствия изменения климата» означают «изменения в физической среде или биоте, вызываемые изменением климата, которые оказывают значительное негативное влияние на состав, восстановительную способность или продуктивность естественных и регулируемых экосистем или на функционирование социально-экономических систем, или на здоровье и благополучие человека». Таким образом, как следует из опре-

делений, РКИК ООН исследует антропогенное изменение климата – то, которое связано с деятельностью человека, влияющей на изменение состава атмосферы. Согласно статье 4, РКИК ООН охватывает проблему «всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом» [220].

3.7.1.2. Цель Конвенции

Главной целью РКИК ООН является «стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе» [219]. Статьей 2 предусмотрено, что это цель не только Конвенции, но и любых связанных с ней правовых документов, которые могут быть, например, приняты Конференцией сторон. Это создает одну целевую задачу для международного правового режима в области изменения климата, которая решается с помощью различных правовых стратегий, инструментов и мер.

Следует отметить три особенности этой цели:

1. Цель сосредоточена на атмосферных концентрациях парниковых газов, а не на выбросах, то есть акцент делается не столько на текущих выбросах, сколько на их накоплениях.
2. Цель касается не только уровней концентрации, но и темпов их изменений. До настоящего времени государства не смогли договориться, к каким уровням концентрации и к каким темпам их изменения должны стремиться государства в рамках режима изменения климата. Наука может указать направление, но в конечном итоге такие вопросы требуют ценностного выбора и политических решений (и правовой оценки).
3. Если ссылаться на устойчивое экономическое развитие, то политический выбор должен быть объективным, поскольку от него зависит это устойчивое развитие. В 2010 году гос-

ударства сделали главную цель более конкретной, приняв ее на Канкунских соглашениях. Она состоит в том, чтобы удержать глобальное повышение средней температуры (рост которой неизбежен) не более чем на 2 °С от доиндустриальных уровней, а также рассмотреть вопрос об укреплении долгосрочной цели в отношении глобального среднего повышения температуры на 1,5 °С на основании наилучших имеющихся научных знаний. Эта цель должна быть достигнута «в соответствии с наукой и на основе справедливости» [219].

3.7.1.3. Принципы

В дополнение к определению главной цели режима Конвенция выдвигает несколько руководящих принципов, в том числе следующие: равенство между поколениями и внутри поколений [219]; предосторожности [219]; устойчивое развитие [219]; принципы экономической эффективности [219]; общие, но дифференцированные обязанности и соответствующие возможности развитых и развивающихся стран [219] и т. д. Перечень принципов не является исчерпывающим [219].

Все обязательства в рамках РКИК ООН основаны на принципе общей, но дифференцированной ответственности с учетом конкретных национальных и региональных приоритетов в области развития, целей и условий каждой стороны Конвенции [219]. В целом принцип общей, но дифференцированной ответственности означает, что все страны несут ответственность за решение такой глобальной проблемы, как изменение климата. РКИКООН добавляет, что эти обязанности необходимо дифференцировать с учетом различий между странами, несущими историческую ответственность за эту проблему, а также их возможности решать проблемы изменения климата. Конвенция приписывает высокое присутствие парниковых газов в атмосфере промышленно развитым странам [219] и указывает им взять на себя ответственность за это [219], предоставляя развивающимся странам финансовую помощь и необходимые чистые технологии для покрытия согласованных дополнительных расходов на их реализацию [7, с. 18].

3.7.1.4. Членство сторон

Дифференцированная ответственность сторон РКИК ООН также официально разделяется на три категории членства: участники приложения I, участники приложения II и участники, не входящие в приложение I.

а) стороны, включенные в приложение I, – это промышленно развитые страны, которые также являлись членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [131] в 1992 году, и страны с переходной экономикой (стороны СПЭ), включая Российскую Федерацию, страны Балтии и несколько центральных (например, Белоруссия, Эстония, Латвия, Литва, Украина) и восточноевропейских государств (Болгария, Чехословакия, Венгрия, Польша и Румыния);

б) стороны, включенные в приложение II, – это страны приложения I, которые являются членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), но не страны с переходной экономикой (стороны СПЭ);

в) стороны, которые не вошли в приложение I, – в основном развивающиеся страны.

Каждая категория членства накладывает на участников различные уровни ответственности. Кроме того, Конвенция содержит специальные положения для Наименее развитых стран (НРС) с учетом их ограниченных возможностей реагировать на изменение климата и адаптироваться к его неблагоприятным последствиям.

3.7.1.5. Обязательства

Обязательства сторон изложены в четвертой статье Конвенции. Статья содержит два набора обязательств. Первый из них изложен прежде всего в пункте 1, он применяется ко всем сторонам (развитым и развивающимся). Второй набор обязательств излагается в последующих пунктах и в значительной степени описывает обязательства стран, указанных в приложении I и/или приложении II. Обязательства всех сторон включают: разработку национальных кадастров антропогенных выбросов парниковых газов из источников и абсорбции поглотителями [219]; разработ-

ку и осуществление программ, содержащих меры по смягчению последствий изменения климата [219]; учет изменения климата в соответствующих социальной, экономической и экологической национальных политиках и действиях [219]; научно-техническое сотрудничество [219]. Эти обязательства носят общий характер с точки зрения их применимости ко всем странам и их содержания. Они не требуют принятия конкретных действий – скорее, они отражают подход «снизу вверх», поощряя страны к проведению всеобъемлющего и систематического обзора существующих национальных политик и их совершенствования, улучшению координации деятельности различных национальных учреждений и реализации национальных программ по решению проблемы изменения климата.

Стороны, являющиеся развитыми странами, и стороны, включенные только в приложение I, должны разработать национальные политики и меры по ограничению выбросов парниковых газов и укреплению поглотителей и резервуаров с целью – индивидуально или совместно с другими сторонами – вернуться к уровням выбросов, которые были зафиксированы в 1990 году [219]. Статья 4 также гласит, что развитые страны «предоставляют <...> финансовые ресурсы, в том числе для передачи технологий <...> и для удовлетворения согласованных полных дополнительных издержек, связанных с осуществлением мер», в рамках режима Конвенции [219]. Важность этих обязательств, включенных в приложение I, подчеркивается положением о том, что осуществление обязательств странами, не включенными в приложение I, обусловлено «эффективным осуществлением сторонами, которые являются развитыми странами, их обязательств по Конвенции в отношении финансовых ресурсов и передачи технологий» [219].

3.7.1.6. РКИК ООН и лесные отношения

Положения РКИК ООН, связанные с лесами, сформулированы довольно широко. В преамбуле Конвенции говорится, что стороны Конвенции «знают о роли и важности наземных <...> экосистем в качестве поглотителей и резервуаров/накопителей парниковых газов» [219]. В Конвенции прямо не предусматрива-

ется роль поглотителей и резервуаров в решении проблемы изменения климата, но ссылки на «поглотители» и «накопители» есть в статьях 1, 2, 3 и 4.

Так, первая статья Конвенции определяет «накопитель» как «компонент или компоненты климатической системы, в которых происходит накопление парникового газа или прекурсора парникового газа» [219]. Очевидно, что леса и изделия из древесины являются накопителями [219]. Кроме того, статья 1 определяет «поглотитель» как «любой процесс, вид деятельности или механизм, который абсорбирует парниковый газ, аэрозоль или прекурсор парникового газа из атмосферы» [219]. «Источник» определяется здесь как «любой процесс или деятельность, которая выпускает парниковый газ, аэрозоль или источник парникового газа в атмосферу» [219]. Леса могут квалифицироваться как одно или оба (поглотитель и источник) в зависимости от того, высвобождают ли они парниковые газы, удаляют их или делают и то и другое [219]. Термин «выбросы» [219] определяется без учета характера источника (выбросы – это эмиссия парниковых газов и/или их прекурсоров в атмосферу над конкретным районом и за конкретный период времени), то есть лес может быть источником выбросов.

Согласно Конвенции, «политика и меры должны учитывать различные социально-экономические условия, быть всеобъемлющими, охватывать все соответствующие источники, поглотители и накопители парниковых газов и меры по адаптации и включать все экономические сектора» [219]. Так, в довольно общих чертах эта формулировка включает в себя и леса, и мероприятия по управлению лесным хозяйством, те меры, которые стороны Конвенции должны принимать во внимание в рамках национальных политик и мер по борьбе с изменением климата.

В соответствии с пунктом 1 статьи 4 РКИК ООН, все стороны должны выполнять следующее [142, с. 5]:

1. «Разрабатывают, периодически обновляют, публикуют и предоставляют Конференции Сторон <...> национальные кадастры антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов <...>» [219]. К ним относятся и выбросы в результате обезлесения и деградации лесов, а также абсорбции, которые происходят в результате деятельности по улучшенному управлению лесным хозяйством.

2. «Формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов <...> и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата» [219], которые включают леса и их почвы.

3. «Оказывают содействие и сотрудничают в разработке, применении и распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов, <...> во всех соответствующих секторах, включая <...> лесное хозяйство» [219].

4. «Оказывают содействие рациональному использованию поглотителей и накопителей всех парниковых газов, <...> включая биомассу, леса <...> и другие <...> экосистемы, а также, в соответствующих случаях, оказывают содействие и сотрудничают в их охране и повышении их качества» [219].

5. «Сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата <...>» и разрабатывают соответствующие планы для областей, которые могут быть подвержены наводнениям, засухе или опустыниванию [219]. Хотя в РКИК ООН прямо не упоминаются леса, они являются предметом особого беспокойства Конвенции: деревья чувствительны к различным климатическим изменениям, то есть резким изменениям температуры, уровню осадков, экстремальным погодным явлениям; деревья не могут быстро мигрировать; их продолжительные периоды роста делают их весьма уязвимыми к быстро происходящим изменениям климата [219].

Особое внимание в Конвенции уделяется странам «с засушливыми и полузасушливыми районами, с районами, покрытыми лесами, и районами, где леса подвергаются деградации» [219]. РКИК ООН поощряет финансирование, страхование и передачу технологий этим странам в целях удовлетворения их потребностей и проблем, связанных с неблагоприятным воздействием изменения климата и/или влиянием мер реагирования в ответ на изменения климата.

3.7.2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата

РКИК ООН стала первым важным шагом на пути глобальных усилий по борьбе с изменением климата. При этом она была разработана в качестве *рамочной* Конвенции для содействия дальнейшему развитию международного режима действий в связи с изменением климата. Конвенцию называли «беззубой» – в рамках Конвенции не было разработано юридически обязательных количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов (ОКООСВ). Этот недостаток был признан в 1995 году в Берлине на первом совещании Конференции сторон, где стороны согласились «принять соответствующие меры после 2000 года <...> путем принятия протокола или другого правового документа» к РКИК ООН.

Киотский протокол [99] к РКИК ООН был заключен в декабре 1997 года в городе Киото, Япония. Ратификация Протокола происходила в два этапа: он не мог вступить в силу до тех пор, пока как минимум 55 стран-участниц, включенных в приложение I РКИК ООН, на долю которых приходится в совокупности около 55 % от общего выброса углерода по данным за 1990 год, не передали на хранение свои документы о ратификации, принятии, утверждении и присоединении. Лишь в феврале 2005 года, после того как Российская Федерация ратифицировала Киотский протокол [7, с. 20; 65, с. 167], он вступил в силу. Киотский протокол был принят 192 участниками (191 страна и одна региональная экономическая интеграция).

Киотский протокол основан на положениях и целях РКИК ООН. Протокол призван укрепить обязательства по предотвращению изменения климата, содержащиеся в статье 4.2 (a) и (b) Конвенции, которые первая Конференция сторон сочла «неадекватными» в Берлинском мандате. В то время как Конвенция призывает промышленно развитые страны стабилизировать выбросы парниковых газов, Протокол демонстрирует большую амбициозность и устанавливает целевые показатели сокращения выбросов. Кроме того, эти цели имеют обязательную юридическую силу. Протокол идет дальше Конвенции, признавая также принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих

возможностей, и устанавливает четкое разделение между развивающимися и развитыми странами. Обязательства по сокращению выбросов, передаче технологий и предоставлению финансовых ресурсов были возложены только на развитые страны.

В первом параграфе статьи 3 Киотского протокола говорится, что «стороны, включенные в приложение I, по отдельности или совместно обеспечивают, чтобы их совокупные антропогенные выбросы парниковых газов, перечисленных в приложении А [к Протоколу], в эквиваленте диоксида углерода не превышали установленных для них количеств, рассчитанных во исполнение их ОКОСВ, зафиксированных в приложении В [к Протоколу], и в соответствии с положениями настоящей статьи, в целях сокращения их общих выбросов таких газов по меньшей мере на пять процентов по сравнению с уровнями 1990 года в период действия обязательств с 2008 по 2012 год».

Также Протоколом установлен допустимый уровень разрешенных выбросов, выраженный в индивидуальных целевых показателях сокращения выбросов для 38 промышленно развитых стран и Европейского сообщества («приложение В» к Киотскому протоколу). Эти цели также следуют принципу «общей, но дифференцированной ответственности» и представляют собой дифференциацию в группе развитых стран «приложения В» в отношении определения их индивидуальных целевых показателей выбросов. Диапазон варьируется: Европейское сообщество приняло на себя самое амбициозное сокращение на 8 %; Российская Федерация, Новая Зеландия и Украина не приняли целевого сокращения; в то время как другим странам, таким как Австралия, Исландия и Норвегия, было разрешено увеличить свои выбросы от уровня 1990 года на 8, 10 и 1 % соответственно. «Установленное количество» делится на «единицы установленного количества» (ЕУК). Одна такая единица допускает выброс 1 тонны CO₂ (выбросы измеряются в CO₂-эквиваленте) в течение периода действия обязательств.

В 1990 году почти 34 % общего объема выбросов CO₂ было зафиксировано в странах, включенных в приложение I, из которых на Российскую Федерацию пришлось 16,4 %. Поэтому ратификация Протокола Российской Федерацией была крайне необходима и сыграла решающую роль для того, чтобы он вступил в

силу. Тем не менее важно отметить, что вступление Киотского протокола в силу было обеспечено сделкой между ЕС и Россией, которая включала торговые уступки в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Цели, предусмотренные Киотским протоколом, могут быть достигнуты либо за счет сокращения выбросов, либо путем содействия поглотителям в стране с использованием так называемых «гибких механизмов»: Международная торговля выбросами (статья 17); Совместное осуществление (СО, статья 6) и Механизм чистого развития (МЧР, статья 12). Эти механизмы позволяют генерировать и получать новые «единицы установленного количества» (ЕУК), которые в конечном итоге могут быть добавлены к установленному количеству ЕУК. Это позволит допускать большее количество выбросов, чем фактически планировалось. Кроме того, эти механизмы позволяют продавать запасные или неиспользованные ЕУК. Гибкие механизмы позволяют сторонам Киотского протокола минимизировать операционные затраты, связанные с осуществлением мероприятий по сокращению выбросов и созданию новых технологий с низким уровнем выбросов.

Статьи 5, 7 и 8 Киотского протокола посвящены вопросам представления информации сторонами, включенными в приложение I, в соответствии с протоколом, а также национальным системам и методологиям подготовки кадастров парниковых газов. Процедуры мониторинга Протокола основаны на существующих процедурах отчетности в рамках РКИК ООН. Статья 5 обязывает стороны, включенные в приложение I, не позднее 2007 года создать национальные системы оценки выбросов парниковых газов из источников и абсорбции поглотителями (раздел 5.1). В статье также говорится, что в тех случаях, когда согласованные методологии не могут быть использованы для оценки выбросов и абсорбции, следует применять соответствующие «коррективы» (раздел 5.2).

Статья 7 требует, чтобы стороны, включенные в приложение I, представляли ежегодные кадастры парниковых газов, а также национальные сообщения через регулярные промежутки времени, включая дополнительную информацию, чтобы продемонстрировать соблюдение Протокола. В статье 7 говорится, что Конференция сторон, действующая в качестве совещания сторон

протокола (СМР), принимает решение о порядке расчета единиц установленного количества до начала первого периода действия обязательств.

Статья 8 устанавливает, что кадастры и национальные сообщения, представленные сторонами, включенными в приложение I, будут проверять группы экспертов. В статье говорится, что руководящие принципы в отношении национальных корректировок, подготовки кадастров и национальных сообщений, а также критерии проведения проверок экспертами должны быть приняты Конференцией сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (СМР), на ее первой сессии и регулярно пересматриваться после этого.

3.7.2.1. Механизмы гибкости Киотского протокола

Киотский протокол создает три «механизма гибкости», которые могут быть использованы сторонами для выполнения своих собственных международных обязательств: механизм совместного осуществления; механизм чистого развития и международный механизм торговли выбросами. Эти механизмы призваны помочь сторонам, включенным в приложение I, достичь своих целевых показателей выбросов и минимизировать затраты. В данном разделе рассматриваются механизм чистого развития (А) и механизм совместного осуществления (Б). В рамках этих механизмов были разработаны специальные правила для лесных проектов (сектор землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ), которые подробнее рассматриваются в рамках механизмов гибкости Киотского протокола в следующей части главы).

А. Механизм чистого развития

Механизм чистого развития позволяет сторонам, включенным в приложение I, создавать проектные мероприятия, направленные на сокращение антропогенных выбросов в странах, не включенных в приложение I. Полученные в результате таких проектов сертифицированные сокращения выбросов (ССВ) могут использоваться стороной, включенной в приложение I, для содействия достижению своих целевых показателей по выбросам в со-

ответствии с Киотским протоколом. Стороны могут разрешить юридическим лицам принимать участие в деятельности по проекту. Механизм чистого развития является единственным механизмом гибкости Киотского протокола, доступным для развивающихся стран. В статье 12 говорится, что его двойственная цель заключается в следующем: «Оказывать сторонам, не включенным в приложение I, помощь в достижении устойчивого развития и в достижении главной цели РКИК ООН, а также оказывать сторонам, включенным в приложение I, помощь в обеспечении соблюдения своих количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов согласно статье 3 Киотского Протокола».

Принимающим сторонам выгодны проекты, которые реализуют стороны, включенные в приложение I, такие проекты способствуют устойчивому развитию, содействуют передаче технологий и наращиванию потенциала. С другой стороны, механизм чистого развития позволяет сторонам Приложения I использовать сертифицированные сокращения выбросов (ССВ), созданные зарегистрированными проектами в рамках механизма чистого развития, для выполнения части своих целей Киотского протокола. При этом ССВ, созданные механизмом чистого развития, должны быть «дополнительными» для внутренних мер по сокращению выбросов, поэтому внутренние действия сторон, включенных в приложение I, по сокращению выбросов должны быть «значительными». Типичные проекты включают возобновляемые источники энергии (ветер, малые гидростанции, возобновляемую биомассу), переход на иные виды топлива и улавливание наиболее вредоносных парниковых газов, таких как метан и гидрофторуглероды.

Проектный цикл механизма чистого развития охватывает несколько этапов, которые обычно делятся на две фазы – фазу развития и фазу реализации. Фаза развития начинается с того, что уполномоченный национальный орган принимающей страны направляет письмо об утверждении участникам проекта, где подтверждается, что деятельность по проекту способствует устойчивому развитию в принимающей стране. Затем следует подготовка проектной документации (Project Design Document, PDD). Документация должна пройти валидацию Уполномоченным органом (Designated operational entity) и регистрацию Исполнительным советом механизма чистого развития (CDM Executive Board).

В документации должна быть продемонстрирована «дополнительность» проекта. Кроме того, требуется подтвердить, что после реализации проекта выбросы парниковых газов ниже, чем это было бы в наиболее вероятном альтернативном сценарии («без проекта»). На этом этапе проект принимается в качестве проекта механизма чистого развития и, таким образом, «получает право» генерировать сертифицированные сокращения выбросов (ССВ).

Этап реализации начинается с мониторинга проекта, куда входят измерение и анализ выбросов парниковых газов в рамках проекта, чтобы определить объем сокращений выбросов, которые относятся к проекту. Затем следует независимая валидация и определение сокращений выбросов парниковых газов из источников, контролируемые независимым валидатором. Если валидация удовлетворительная, за ней следует верификация – официальное подтверждение уполномоченным органом, что сокращения выбросов, указанные в отчете о реализации, были на самом деле достигнуты. После того как сокращения выбросов были сгенерированы, валидированы и верифицированы, такие сокращения по итогам реализации проекта МЧР выпускаются в виде ССВ и передаются Исполнительным советом МЧР сторонам, участвующим в проекте, зачисляются на счета в реестре МЧР.

Б. Механизм совместного осуществления

Шестая статья Киотского протокола содержит положения о механизме совместного осуществления (МСО). Аналогично МЧР, МСО реализуется через проекты, но расчеты по МСО отличаются от расчетов по МЧР, поскольку проекты МСО сосредоточены внутри страны, которая имеет обязательства по сокращению выбросов согласно Киотскому протоколу. В рамках МСО одна страна, включенная в приложение I, может осуществлять проект по сокращению выбросов или по улучшению абсорбции поглотителями в другой стране, включенной в приложение I. Цель МСО заключается в том, чтобы позволить странам, включенным в приложение I, использовать более гибкие и потенциально экономически эффективные средства для выполнения своих обязательств в соответствии с Киотским протоколом. Сов-

местное осуществление генерирует единицы сокращения выбросов (ЕСВ), которые учитываются для достижения страной собственных целевых показателей по Киотскому протоколу.

Правила и процедуры для МСО определяются в решениях Конференции сторон РКИК ООН (СОР)/Конференцией сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (СМР), в частности в решении 9/СМР.1. Проект совместного осуществления может вестись по любому из двух направлений. Первое направление предназначено для сторон Киотского протокола, которые рассчитали и зарегистрировали «Установленное количество разрешенных выбросов», выраженных в индивидуальных обязательных целях по сокращению выбросов, создали национальную систему оценки выбросов, национальный реестр и представили ежегодные кадастры выбросов парниковых газов и дополнительную информацию об их установленном количестве в рамках режима РКИК ООН. Первое направление позволяет принимающей стране осуществлять больший контроль и предъявляет меньше внешних требований.

Второе направление применяется к странам, которые не соответствуют критериям первого направления, поэтому проекты требуют дополнительных утверждений с внешней стороны.

Назначенный координационный центр (Focal designated point) является ответственным по управлению проектами совместного осуществления. Если страна имеет право на выбор первого направления, она может определять методологии, утверждать проекты, устанавливая свои собственные требования к верификации и принимать решение о выпуске ЕСВ. Страны, реализующие проект по второму направлению, должны следовать процедуре и проектному циклу, аналогичному циклу МСР. Участники проекта должны разработать проектную документацию, пройти валидацию аккредитованным независимым органом, чей отчет затем представляется для оценки Комитету по надзору за МСО. Выбросы по проекту также должны верифицироваться независимо.

3.7.2.2. Положения Киотского протокола по вопросам, касающимся лесов

Целевые показатели в рамках Киотского протокола могут быть достигнуты также в результате деятельности человека в области изменений в землепользовании и в лесном хозяйстве. Однако важно уточнить, что Киотский протокол не дает определения ни «деятельности человека в лесном хозяйстве», ни «деятельности человека в области изменений в землепользовании». Тем не менее статья 3.3 определяет конкретные виды деятельности человека в лесном хозяйстве, которые учитываются при выполнении договорных обязательств в соответствии со ст. 3.3 Киотского протокола каждой страной, включенной в приложение I: «Чистые изменения в величине выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, являющиеся прямым результатом деятельности человека в области изменений в землепользовании и в лесном хозяйстве, ограниченной, начиная с 1990 года, облесением, лесовозобновлением и обезлесиванием, измеряемые как поддающиеся проверке изменения в накоплениях углерода в каждый период действия обязательств». Три этих вида деятельности в области лесного хозяйства: облесение, лесовозобновление и обезлесивание – должны осуществляться открыто («прозрачно») и легко поддаваться проверке.

Существует «целая палитра» дополнительных мероприятий, связанных с ведением лесного хозяйства, которые могут влиять на выбросы парниковых газов (например, практики управления лесным хозяйством, то есть специальные лесохозяйственные практики (в частности, способы заготовки, прореживания, выборочные рубки и др.), охрана лесов от пожаров и болезней и т. д.) и которые не были включены в текст Киотского протокола. Этот факт был признан в статье 3.4 Киотского протокола: «Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон [Киотского] Протокола, на своей первой сессии или впоследствии, как только это будет практически возможно, примет решение в отношении условий, правил и руководящих принципов, касающихся того, как и какие дополнительные виды деятельности человека, связанные с изменениями в выбросах из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов в категориях измене-

ний в использовании сельскохозяйственных земель и в землепользовании и лесного хозяйства, прибавляются к количествам, установленным для Сторон, включенных в приложение I, или вычитаются из них <...>». Далее текст статьи «запутан и неоднозначен» [59, с. 160]. С одной стороны, предпоследнее предложение гласит, что «такое решение [о дополнительных антропогенных действиях] применяется во второй и последующие периоды действия обязательств Киотского протокола»; а с другой – следующее предложение «предусматривает перенос сроков использования дополнительных видов деятельности в области землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) со второго и последующих периодов действия обязательств по Киотскому протоколу на первый период действия обязательств» [59, с. 161]. Эта двусмысленность, конечно, требовала дальнейшего разъяснения со стороны Конференции сторон (COP)/Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (CMP).

При достижении целевых показателей по Киотскому протоколу стороны, включенные в приложение I, «в соответствии с национальными условиями» обязуются выполнять и/или принимать участие в дальнейшей разработке политических действий и мер, таких как, в частности: «защита и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов», «содействие устойчивой практике управления лесами, лесоразведения и лесовосстановления», «исследование и содействие внедрению, разработке и более широкому использованию новых и возобновляемых форм энергии», «поощрение соответствующих реформ в соответствующих секторах, направленных на содействие политическим действиям и мерам, которые ограничивают или сокращают выбросы парниковых газов».

Для расчета «установленного количества» допустимых выбросов статья 3.7 Киотского протокола разрешает сторонам, включенным в приложение I, для которых изменения в землепользовании и лесном хозяйстве представляли собой «чистый» (“Net”) источник выбросов парниковых газов в 1990 году, добавлять эти выбросы к их выбросам за базовый год [59, с. 161]. «Чистый» означает, что устойчивая лесохозяйственная практика (например, лесоразведение и лесовосстановление) уступала не-

устойчивым практикам (например, обезлесению). Таким образом, эта статья принесла пользу тем странам, которые в 1990 году имели чистые выбросы в результате изменений в землепользовании и лесном хозяйстве. Другими словами, их фактическая квота «установленного количества» увеличилась. Если сравнить стороны, включенные в приложение I, которые в 1990 году имели чистые выбросы из других секторов, то они не получили выгод от применения статьи 3.7. Оценка реализации Киотского протокола постфактум показала, что только пять стран смогли воспользоваться данным преимуществом: Австралия, Ирландия, Нидерланды, Португалия и Соединённое Королевство. Австралия, которая инициировала внесение такого дополнения в эту статью, выиграла от него больше всего, получив возможность увеличить свои базовые выбросы на 31 % [121, с. 9].

3.7.3. Парижское соглашение

12 декабря 2015 года (на 21-й Конференции сторон) 196 сторон РКИК ООН приняли Парижское соглашение [134]. Это новое юридически обязывающее соглашение для скоординированных на международном уровне усилий по решению проблемы в области изменения климата. Принятие соглашения ознаменовало собой кульминацию многих лет «почти тупиковой ситуации» в международных переговорах по изменению климата под эгидой РКИК ООН [153, с. 23–26].

Парижское соглашение вступило в силу в ноябре 2016 года. В настоящее время в Соглашении участвуют 195 сторон из 198 сторон РКИК ООН. Для достижения целей РКИКООН и руководствуясь ее принципами, стороны Соглашения, в частности, признают, что «изменение климата является общей проблемой человечества», что существует «необходимость эффективного и прогрессивного реагирования на неотложную угрозу изменения климата на основе наилучших имеющихся научных знаний», и что «стороны могут быть затронуты не только изменениями климата, но и воздействием мер, принятых в ответ на такие изменения». Как отмечают некоторые ученые-юристы, специалисты в области международного экологического права, «Соглашение создает глобальный процесс вовлечения, последующих действий,

регулярных подведений итогов действий и сотрудничества» по борьбе с изменениями климата [153, с. 3]. Несмотря на то что в Соглашении содержится много положений по существу, дальнейшую детализацию многих положений Соглашения еще предстоит разработать на будущих совещаниях Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА).

3.7.3.1. Цель и общий подход

По сравнению с Киотским протоколом, Парижское соглашение не устанавливает обязательных целевых показателей сокращения выбросов для отдельных сторон. Вместо этого в Соглашении сформулирована общая цель в области охраны климата (статья 2): «[Парижское] Соглашение, активизируя осуществление Конвенции, включая ее цель, направлено на укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты, в том числе посредством:

(а) удержания прироста глобальной средней температуры намного ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и приложения усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5 °С, признавая, что это значительно сократит риски и воздействия изменения климата;

б) повышения способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата и содействия сопротивляемости к изменению климата и развитию при низком уровне выбросов парниковых газов таким образом, который не ставит под угрозу производство продовольствия; и

(с) приведения финансовых потоков в соответствие с траекторией в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата».

Соглашение оставляет за странами право решать, каким образом и в какой степени они могут способствовать достижению цели в соответствии с принципом «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей с учетом различных национальных условий». Стороны должны сообщать о своих вкладах в смягчение последствий изменения климата

каждые пять лет (статья 4.9), и каждый последующий вклад «должен представлять собой прогресс» и отражать «максимально высокие амбиции» участвующей стороны (статья 4.3). Чтобы обеспечить достижение общей цели, Конференция сторон, действующая в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА), каждые пять лет начиная с 2023 года подводит итоги прогресса сторон «в достижении цели настоящего Соглашения и его долгосрочных целей» (статья 14). Каждая сторона, в свою очередь, должна быть проинформирована об итогах глобальной инвентаризации (статья 4.9).

3.7.3.2. Основные правовые принципы

Парижское соглашение признаёт принципы, установленные РКИК ООН, и основывается на них, в частности на принципе «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей» (ОДОСВ). С момента принятия РКИК ООН принцип «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей» был одним из основных принципов международно-правового режима в области изменения климата. Однако, по сравнению с РКИК ООН, в Парижском соглашении указывается, что принцип «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей» должен быть реализован «с учетом различных национальных условий» (статья 2.2). Такая дальнейшая квалификация принципа «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей» (ОДОСВ) должна рассматриваться как ответ на синонимичную бинарную дифференциацию на развитые и развивающиеся страны. Иными словами, хотя «формула распределения ответственности» этого принципа по-прежнему имеет важное значение в рамках режима по изменению климата, дальнейшее уточнение принципа расширяет принцип и выходит за рамки простого различия между развитыми и развивающимися странами. Таким образом, в Соглашении сохраняется дифференциация: «развитые страны <...> продолжают играть ведущую роль, взяв на себя цели абсолютного сокращения выбросов в масштабах всей экономики» (статья 4.4), и обязаны «предоставлять финансовые ресурсы для оказания помощи сторонам, явля-

ющимся развивающимися странами» (статья 9.1). С другой стороны, существует целый ряд положений Соглашения, которые влекут за собой обязательства (например, статья 3) или вклады (например, статья 4.2 об определяемых на национальном уровне вкладах) для каждой стороны Соглашения, независимо от статуса Стороны (развитая или развивающаяся).

Другие правовые принципы и концепции, которые имеют отношение к толкованию цели Парижского соглашения, включают «устойчивое развитие», «равенство», «искоренение нищеты» и «производство продовольствия» (статья 2). В Парижском соглашении есть ряд принципов, которыми руководствуются при расчете выбросов и их сокращений, включая: «целостность окружающей среды» («экологической целостности»), «прозрачность», «точность», «полноту», «сопоставимость и согласованность» и «отсутствие двойного учета» (статья 4.13).

3.7.3.3. Смягчение последствий изменения климата в соответствии с Парижским соглашением

Парижское соглашение призвано «удержать прирост глобальной средней температуры намного ниже 2 °С сверх доиндустриальных уровней и [направить] усилия в целях ограничения роста температуры до 1,5 °С, признавая, что это значительно сократит риски и воздействия изменения климата» (статья 2.1.a). В соответствии с Соглашением стороны стремятся к достижению глобального пика выбросов парниковых газов «как можно скорее <...>, с тем чтобы добиться впоследствии быстрых сокращений <...>, в целях достижения сбалансированности между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями парниковых газов во второй половине этого века <...>» (статья 4.1).

Основными положениями Парижского соглашения по смягчению последствий изменения климата являются вклады, определяемые на национальном уровне (Nationally determined contribution, NDC, статьи 4–6). Такие вклады часто подавались сторонами Парижского соглашения одновременно с ратификацией или принятием соглашения. Ранее отдельные страны уже сформулировали так называемые «Предполагаемые вклады», которые были поданы большинством стран в секретариат РКИК ООН еще до

встречи в Париже. «Предполагаемые вклады» выступают в качестве «отправной точки» вкладов, определяемых на национальном уровне, по умолчанию, если они не были усилены в результате внутренних процессов после парижских переговоров, после первой инвентаризации (2018 год) или по собственной инициативе сторон в любое время в этом временном периоде. По состоянию на апрель 2024 года подано 168 таких вкладов от 195 сторон Парижского соглашения.

Таким образом, норма о работе сторон в рамках Парижского соглашения на основе Вкладов, определяемых на национальном уровне, была принята практически универсально. Но при этом, хотя подход «снизу вверх» в рамках Парижского соглашения стал мощным инструментом с точки зрения привлечения большого количества участвующих сторон, по своему содержанию общие результаты вкладов были названы «тревожными» и «недостаточными для достижения цели Парижского соглашения». В связи с этим Парижское соглашение предусматривает два возможных пути:

Во-первых, соглашение предусматривает механизм для оценки и совершенствования целей страны по смягчению последствий изменения климата с течением времени (например, статьи 14.2, 4.9, 4.3). Необходимо отметить, что, хотя страны определяют свой национальный вклад индивидуально, не беря на себя юридические обязательства или ответственность за результат, у стран все равно есть обязательство действовать с «целью достижения целей» национальных вкладов (статья 4.2).

Во-вторых, Парижское соглашение закладывает основу для создания надежной системы ведения учета определяемых на национальном уровне вкладов и сообщений/коммуникаций (статьи 4.8, 4.13). Более детально система учета должна быть разработана на будущих конференциях сторон, действующих в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА). Как ожидают некоторые ученые-правоведы, дальнейшая разработка системы ведения учета может привести к «обязательству вести учет, по общему стандарту для всех стран» [153, с. 13].

3.7.3.4. Адаптация в соответствии с Парижским соглашением

По сравнению с предыдущими соглашениями под эгидой РКИК ООН, Парижское соглашение создает глобальную цель по адаптации, «закрывающуюся в укреплении адаптационных возможностей, повышении сопротивляемости и снижении уязвимости к изменениям климата, в целях содействия устойчивому развитию и обеспечения адекватного адаптационного реагирования в контексте температурной цели» Парижского соглашения (статья 7.1). В соответствии с Соглашением «адаптация является глобальной задачей, стоящей перед всеми и имеющей местный, субнациональный, национальный, региональный и международный аспекты», «адаптация является ключевым компонентом долгосрочного глобального реагирования на изменение климата в целях защиты людей средств к существованию и экосистем» (статья 7.2).

Стороны Соглашения признают, что «потребность в адаптации велика» и что «более высокие уровни смягчения последствий изменения климата могут уменьшить необходимость в дополнительных усилиях по адаптации, а более значительные потребности в адаптации могут потребовать больших затрат на адаптацию» (статья 7.4). В Соглашении определяется, что странам следует «участвовать в процессе планирования адаптации и осуществлении действий, включая разработку или совершенствование соответствующих планов, политик и/или вкладов» (статья 7.9). На основе этого планирования сторонам следует укреплять свое сотрудничество (статья 7, пункты 6, 7 и 9).

Соглашение устанавливает для каждой стороны обязательство «периодически представлять и обновлять адаптационное сообщение» (статья 7.10). Оно будет занесено в публичный реестр, вести и хранить который будет Секретариат (статья 7.12). Обзор адекватности и эффективности адаптации и поддержки, предоставляемой для адаптации, будет рассмотрен в рамках глобального подведения итогов (статья 7.14).

3.7.3.5. Сотрудничество и рыночные подходы

В шестой статье Парижского соглашения представлены три добровольных формата сотрудничества, призванные обеспечить «более высокие амбиции в мероприятиях по смягчению послед-

ствий изменения климата и адаптации» и «содействовать устойчивому развитию и экологической целостности» в осуществлении вкладов, определяемых на национальном уровне (статья 6.1). Эти три формата сотрудничества включают:

- а) совместные подходы;
- б) механизм устойчивого развития (МУР);
- в) Рамочные положения для нерыночных подходов.

А. Совместные подходы

Стороны могут принимать участие в «добровольном сотрудничестве» (статья 6.1) и «совместных подходах», которые предполагают использование передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата для целей определяемых на национальном уровне вкладов (ИТМО, статья 6.2). Вспомогательному органу для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) в рамках РКИК ООН поручено разработать руководящие указания, а конференция сторон (СМА) должна принять такое руководство в соответствии с делегированными ей полномочиями, обеспечивая, среди прочего, прозрачное управление и «надежный учет» во избежание двойного учета (статья 6.2).

«Совместные подходы» могут охватывать все секторы, включая поглощения (то есть абсорбцию поглотителями). Следует отметить, что гибкость в соответствии со статьей 6.2 отличается от определения концепции «совместных вкладов, определяемых на национальном уровне» (статьи 4.16–4.18). В статье 6.2 стороны связывают свои (отдельные) национальные вклады, используя результаты, передаваемые на международном уровне, тогда как «совместные вклады» – это, скорее, общая система ведения учета.

Б. Механизм устойчивого развития (МУР)

Парижское соглашение предусматривает создание нового механизма, который будет содействовать смягчению последствий выбросов парниковых газов и поддерживать устойчивое развитие. Это механизм устойчивого развития (статья 6.4). Новый механизм может генерировать «сокращения выбросов», которые могут использоваться стороной для осуществления своих вкладов, определяемых на национальном уровне.

Механизм устойчивого развития реализуется в соответствии с «полномочием и руководством» конференции сторон, действующей в качестве СМА (статья 6.4), который заключается в разработке соответствующих «условий и процедур». Положения, связанные с механизмом устойчивого развития, относятся к гибким механизмам Киотского протокола, а именно механизмам чистого развития и совместного осуществления (например, «новый механизм, основанный на опыте уже существующих механизмов»). Таким образом, аналогично механизму чистого развития, механизм устойчивого развития обращается к субнациональным государственным и частным организациям и предусматривает «долю поступлений» для покрытия как административных расходов, так и потребностей в адаптации для стран, наиболее уязвимых к изменению климата (статья 6.6). Однако, в отличие от механизма чистого развития, новый механизм должен «обеспечить общее смягчение глобальных выбросов» (статья 6.4.d), то есть он должен выходить за рамки взаимозачета и иметь чистый положительный эффект смягчения последствий.

Сокращения выбросов по механизму устойчивого развития могут учитываться только один раз в контексте вкладов, определяемых на национальном уровне, то есть «не используются для демонстрации достижения вкладов, определяемых на национальном уровне, принимающей стороны, если они используются другой стороной для демонстрации достижения ее вкладов, определяемых на национальном уровне» (статья 6.5).

В. Система нерыночных подходов

В Парижском соглашении признаётся «важность комплексных, целостных и сбалансированных нерыночных подходов» в целях оказания сторонам помощи в осуществлении их вкладов, определяемых на национальном уровне, в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты (статья 6.8). Основа для нерыночных подходов направлена как на смягчение последствий, так и на адаптацию (пункт (а) статьи 6.8); «способствует участию государственного и частного секторов в осуществлении вкладов, определяемых на национальном уровне» (пункт (b) статьи 6.8); а также «создает возможности для координации в рамках всего документа и соответствующих организационных механизмов» (пункт (с) статьи 6.8).

Концептуальный масштаб и значение нерыночных подходов, в отличие от инструментов, которые рассматриваются как «рыночные механизмы» (например, механизмы Киотского протокола), сложны для оценки. В техническом документе 2014 года секретариат РКИКООН обобщил нерыночные подходы как «любые действия, которые способствуют экономически эффективному смягчению последствий, не полагаясь на рыночные подходы или механизмы (то есть без получения передаваемых ими единиц, которые можно продать/купить)». В техническом документе в качестве примера приводится опыт стран в области налоговых инструментов (например, налоги на выбросы углерода) и их регулирования, а также добровольные соглашения о действиях по предотвращению изменения климата и выплаты по результатам REDD +.

При таком толковании концепция остается обширной, и это означает, что вспомогательному органу для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) предстоит проделать большую работу, в рамках которой ему поручено подготовить проект программы работы на предстоящие годы.

3.7.3.6. Парижское соглашение и лесные отношения

Стороны Парижского соглашения признают «важность сохранения и восстановления поглотителей и накопителей парниковых газов», куда входят и леса (преамбула, пункт 12). В пятой статье Парижского соглашения рассматриваются все поглотители, как лесные, так и нелесные, но преимущественно она всё же посвящена лесам. Основной целью статьи является «закрепление» уже существующих в рамках международного правового режима РКИК ООН положений и рамочных решений о лесах в рамках нового климатического соглашения. Так, в первом пункте статьи сказано, что «сторонам следует предпринимать действия по охране и повышению качества <...> поглотителей и накопителей парниковых газов, <...> включая леса» (статья 5.1). В первом пункте содержится отсылка к РКИК ООН и призыв к «действию рациональному использованию поглотителей и накопителей всех парниковых газов <...> включая биомассу, леса и океаны и другие наземные, прибрежные и морские экосистемы, а также,

[...к] содействию и сотрудничеству в их охране и повышении их качества» (РКИК ООН, статья 4.1.d).

Второй пункт статьи 5 дополняет первый пункт, поощряя стороны «осуществлять и поддерживать» «существующие рамочные решения», которые уже согласованы в соответствии с Конвенцией для REDD + (статья 5.2). Так, благодаря перекрестным ссылкам и отсылкам «соответствующие решения и рекомендации» становятся частью Парижского соглашения. К Сторонам также обращается призыв предпринимать действия по осуществлению и поддержке и «альтернативных политических подходов, таких как подходы, сочетающие предотвращение изменения климата и адаптацию, в целях комплексного и устойчивого управления лесами, при подтверждении важности стимулирования надлежащим образом неуглеродных выгод, связанных с такими подходами» (статья 5.2).

3.7.3.7. Парижское решение

Парижское соглашение было принято как приложение к решению Конференции сторон в рамках РКИК ООН. Вместе с Парижским соглашением Конференция сторон также приняла решение, так называемое «Парижское решение», где изложены детали имплементации Парижского соглашения до его вступления в силу и детали, определявшие международные климатические действия до 2020 года. В Парижском решении есть ряд важных положений, в том числе:

- оно предусматривает график имплементации Парижского соглашения до его вступления в силу;
- оно обеспечивает организационные механизмы, касающиеся, например, создания новой специальной рабочей группы;
- в нём рассматривается ряд других существенных обязательств, которые далее должны развиваться в ходе имплементации Парижского соглашения (например, финансовое обязательство развитых стран в размере 100 млрд долларов США «в контексте конструктивных мер по смягчению последствий изменения климата и прозрачности имплементации» и др.).

3.7.4. РКИК ООН: промежуточные выводы

В данной главе мы рассмотрели международный правовой режим в области изменения климата, включая РКИК ООН, Киотский протокол к Конвенции и Парижское соглашение, а также отдельные решения Конференции сторон РКИК ООН (COP)/Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (CMP)/Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (CMA).

Международный режим изменения климата не был создан непосредственно для регулирования вопросов в области лесного хозяйства или лесных отношений. РКИК ООН и Киотский протокол к Конвенции предусматривают лишь общие обязательства в отношении лесов, главным образом благодаря их «климатической» функции поглощения и накопления углерода. Тем не менее оба международных договора представляют собой «динамичные договорённости», устанавливающие «непрерывный эволюционный процесс». Дальнейшее разъяснение общих положений, в том числе касающихся лесов, РКИК ООН и Киотского протокола осуществляется через принятие решений Конференцией сторон (COP)/Конференцией сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (CMP).

Что касается Парижского соглашения 2015 года, хотя оно и включает в себя статью, которая в основном посвящена лесам, положения этой статьи не выходят за рамки интеграции путем ссылки на уже согласованные в рамках режима решения, связанные с лесами, то есть ранее определенные РКИК ООН, Киотским протоколом к Конвенции и решениями Конференции сторон (COP)/Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (CMP). Дальнейшие рекомендации в отношении лесов в рамках Парижского соглашения должны быть приняты на Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (CMA).

3.8. Регулирование вопросов, связанных с лесами, в рамках международного режима в области изменения климата

В данной части главы мы рассмотрим регулирование вопросов, связанных с лесами, в рамках международного режима в области изменения климата. Эта часть призвана ответить на вопрос: какие проблемы возникают при регулировании вопросов, связанных с лесами, в рамках международного режима в области изменения климата? Подраздел 3.8.1 посвящен отчетности и ведению учета в секторе «Землепользование, изменение землепользования и лесное хозяйство» (ЗИЗЛХ) в рамках режима. В подразделе 3.8.2 рассматриваются гибкие механизмы Киотского протокола, связанные с лесами, а именно МЧР и МСО. В разделе 3.8.3 изучается документ REDD+. В последнем разделе, 3.8.4, приводятся обобщённые выводы по данной части главы.

3.8.1. Сектор «Землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство» (ЗИЗЛХ)

Сектор «ЗИЗЛХ» является одним из пяти основных секторов инвентаризации ПГ, определенных Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК) для целей отчетности РКИК ООН и Киотского протокола [1, с. 1.4–1.5]. МГЭИК определяет данный «сектор» как «группу связанных процессов, источников и поглотителей», которые представляют собой усредненные оценки выбросов и поглощений парниковых газов [1, с. 1.4]. Сектор ЗИЗЛХ охватывает выбросы и поглощения ПГ в результате изменений запасов углерода в наземных накопителях (наземная биомасса, мертвая древесина, органический мусор и др.). Роль сектора ЗИЗЛХ в глобальном углеродном цикле является весьма значительной. Если после промышленной революции примерно 270 Гт углерода (Гт) были выброшены в атмосферу в результате сжигания ископаемого топлива и производства цемента, то выбросы ЗИЗЛХ в атмосферу, преимущественно деятельность по изменению землепользования в лесных экосистемах, за тот же период времени составили около 136 Гт [100].

Каждая часть аббревиатуры «ЗИЗЛХ» связана с деятельностью, которая влияет на выбросы парниковых газов. Так, «земле-

пользование» относится к практике земельных работ, которая влияет на уровни выбросов; «изменение землепользования» – к практике, в которой меняется цель использования земельного участка (например, преобразование леса в пахотные земли или наоборот); «лесное хозяйство» подразумевает деятельность, которая влияет на количество биомассы в существующих пулах биомассы (например, леса, деревенские деревья, лесистые саванны и т. д.). Среди самых важных изменений в землепользовании, которые приводят к увеличению выбросов и снижению поглощений CO₂, нужно назвать такие, как изменения в лесной биомассе и биомассе других видов, конверсия лесов и плантационные леса.

Существует ряд особенностей, которые выделяют сектор ЗИЗЛХ из числа других секторов инвентаризации парниковых газов. Одна из таких особенностей заключается в том, что этот сектор включает в себя мероприятия, которые не только вызывают выбросы, но и приводят к удалению углерода из атмосферы и хранению его в растительности и почве; даже более того – такое удаление не является постоянным. Другая особенность сектора состоит в том, что не все выбросы и поглощения в данном секторе напрямую вызваны деятельностью человека.

Ключевой характеристикой сектора является то, что почвы и растительность обмениваются парниковыми газами с атмосферой («дышат»), а на этот процесс, как известно, могут влиять и неантропогенные факторы. К примеру, если «выключить» электростанцию, то выбросы прекратятся, а вот если прекратить управлять лесным хозяйством, лес всё равно будет «дышать», т. е. выделять углерод и удалять его из атмосферы. Такое естественное «дыхание» необходимо выделять и учитывать, проводя учет и представляя отчетность по выбросам и сокращениям в секторе ЗИЗЛХ.

В ходе международных переговоров, касающихся вопросов климата, правила отчетности и ведения учета для сектора ЗИЗЛХ являются предметом «постоянных» дискуссий. Так, на первой конференции сторон (Берлин, 1995 год), где были начаты переговоры о подготовке Киотского протокола, государства и негосударственные субъекты международного процесса «боролись» за то, какую роль отвести лесам в смягчении последствий изменения климата [73, с. 23; 109, с. 404–412; 59, с. 159–168]. Процесс

включения данного сектора в международный режим в области охраны климата рассматривается как «один из наименее вдохновляющих примеров развития международного экологического права <...>, характеризующийся путаницей, манипулированием наукой, сокрытием информации и принятием “плохих” решений» [59, с. 159]. Критики отмечают, что язык режима Киотского протокола в отношении ЗИЗЛХ «сложный, несвязанный и недоступный» [230, с. 119], где важные вопросы в отношении лесов остаются и требуют их дальнейшего уточнения [142, с. 8–9].

1. Учет. Каким образом стороны должны количественно определять количество углерода, удаляемого в результате деятельности, связанной с лесами? Каким образом стороны могут достоверно оценить влияние таких видов деятельности? Как только поглощение будет измерено, как стороны должны отслеживать и сообщать результаты?

2. Деятельность в лесах. Какие виды деятельности квалифицируются как «прямые антропогенные изменения в землепользовании и лесном хозяйстве» (ст. 3 Киотского протокола)? В частности, что означают термины «лесовосстановление», «лесоразведение» и «обезлесение», которые используются в третьем пункте статьи 3? И какие другие виды деятельности в лесах могут компенсировать выбросы в соответствии с п. 4 ст. 3 Киотского протокола?

3. Ограничения. Должен ли быть установлен лимит на то, какой объем поглощений отдельная Сторона может получить в результате своей деятельности в области ЗИЗЛХ? Например, может ли Сторона полностью полагаться на лесные поглотители/накопители для достижения своих целей в области сокращения выбросов?

4. Сотрудничество. Какие правила применимы к проектам в области лесного хозяйства в рамках гибких механизмов, включая статью 6 «О совместном осуществлении», статью 12 «О механизме чистого развития» и статью 17 «О торговле выбросами»? Существуют ли какие-либо ограни-

чения относительно размера поглощений, на который может претендовать Страна для своих проектов в других странах?

Форматы отчетности ЗИЗЛХ в рамках РКИК ООН и отчетности по этому сектору для учета в рамках Киотского протокола отличаются. Отчетность в рамках РКИК ООН содержит информацию об антропогенных выбросах парниковых газов и абсорбции CO₂ в том году, в котором они происходят. Для учета в рамках Киотского протокола использовались данные, полученные при оценке того, насколько страны выполнили свои обязательства; то есть необходимо было сравнить данные кадастров парниковых газов с установленным количеством (с разрешенными выбросами в стране, скорректированные с учетом участия в гибких механизмах и в рамках ЗИЗЛХ).

В целях представления отчетности и учета в соответствии с Парижским соглашением 2015 года Парижское решение просит вспомогательные органы разработать, опираясь на подходы, установленные в соответствии с РКИК ООН и связанными с ней документами, руководство по учету для вкладов, определяемых на национальном уровне, для рассмотрения и принятия на Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА).

3.8.2. Лесные вопросы сектора ЗИЗЛХ

Сектор ЗИЗЛХ вызывает целый ряд сложных вопросов в рамках международного режима в области охраны климата. Для многих сторон поглощение углерода экосистемами может компенсировать значительный объем выбросов других секторов. Напротив, у других сторон выбросы сектора ЗИЗЛХ могут быть значительны, накладывая дополнительную ответственность по сокращению таких выбросов на стороны. Так, правила отчетности и учета сектора ЗИЗЛХ в рамках международного режима в области изменения климата вызывают много споров, остаются сложными по своему характеру: они временны и трудны для измерения [57, с. 123].

Во время переговоров по Киотскому протоколу научные знания о роли сектора ЗИЗЛХ были ограничены, а участники пе-

реговоров были плохо проинформированы даже о примерной оценке выбросов и поглощений в секторе землепользования [25, с. 72]. В результате стороны договорились о целевых показателях сокращения выбросов по Киотскому протоколу прежде, чем приняли решение о возможности использования потенциала сектора ЗИЗЛХ для достижения Киотских климатических целей. Последующий процесс развития рамочных решений о роли сектора ЗИЗЛХ сравнивается экспертами с «прогулкой по джунглям, полной правовых ловушек, слепых проходов и запутанных лиан, готовых помешать неокрепшей затее на каждом шагу» [59, с. 159].

В первый период Киотского протокола беспокойство по поводу практики учета сектора ЗИЗЛХ в климатических целях среди сторон включало такие вопросы:

- утечка;
- определение ключевых понятий;
- допустимые объемы;
- непостоянство;
- неопределенность;
- достоверность и принцип дополнительности;
- требования к отчетности;
- вопросы по заготовленной древесине;
- биологическое разнообразие;
- гибкость и гармонизация [68, с. 11–12; 113, с. 147–156; 59; 58].

В ходе переговорного процесса, связанного с разработкой новых правил в секторе ЗИЗЛХ для второго периода действия обязательств по Киотскому протоколу, большинство таких вопросов не было решено, и их решение перешло в переговорный процесс в рамках Парижского соглашения [57, с. 123].

А. Определения

Один из первых вопросов, который возник в первый период Киотского протокола, стал вопрос об определениях ключевых понятий статьи 3.3 Киотского протокола (лес, лесоразведение, лесовосстановление и обезлесение). Выбор определений имеет решающее значение, поскольку от этого зависит, какие земли и в каком количестве могут быть включены в сектор ЗИЗЛХ в соответствии со статьей 3.3 Киотского протокола. МГЭИК опубликовала специальный доклад, в котором рассматриваются вопросы,

связанные с принятием ключевых определений. На седьмой сессии конференции сторон (Марракеш, 2001 год) были согласованы следующие ключевые определения.

1. Лес – это минимальная площадь земли в размере 0,005–1,0 га с лесным древесным покровом (или эквивалентным уровнем посадки), где существует более 10–30 % деревьев с потенциалом достижения минимальной высоты 2–5 м в зрелом возрасте на данной местности. Лес может состоять либо из закрытых лесных формаций, в которых деревья различных ярусов и подлесок покрывают значительную долю земли, либо из открытых лесных формаций. Молодые естественные насаждения и все плантации, которые еще не достигли плотности кроны 10–30 % или высоты деревьев 2–5 м, включены в лес, так же как и участки, обычно составляющие часть лесной площади, которые временно обезлесены в результате человеческого вмешательства, такого как вырубка, или по естественным причинам, но которые, как ожидается, вернутся к состоянию леса.

2. Лесоразведение – прямое антропогенное преобразование земель, которые не были лесом на протяжении по меньшей мере 50 лет, в леса путем посадки, посева семян и/или естественного распространения семян как следствие определенных действий человека.

3. Лесовосстановление – прямое антропогенное преобразование непокрытых лесом земель в лесные земли путем посадки, посева и/или иной деятельности человека на земле, которая когда-то была лесной, но впоследствии была преобразована в непокрытые лесом земли. В течение первого периода Киотского протокола деятельность по лесовосстановлению ограничивалась землями, которые не содержали лесов по состоянию на 31 декабря 1989 года.

4. Обезлесение – это прямое преобразование лесных земель в непокрытые лесом земли.

Кроме того, во время переговоров на конференции сторон в Марракеше добровольно были уточнены мероприятия в статье 3.4 Киотского протокола: восстановление растительного покрова; управление лесным хозяйством; управление пахотными землями и управление пастбищными угодьями.

В отношении второго периода действия Киотского протокола велись переговоры о том, следует ли использовать существующие определения видов деятельности, как было предложено в первый период действия обязательств. Одна из основных проблем была связана непосредственно с определением «лес». Некоторые стороны и неправительственные организации (например, Тувалу, Парагвай и «Движение тропических лесов мира») выразили обеспокоенность из-за того, что существующее определение может привести к ситуации, когда естественные леса заменяются древесными плантациями без какого-либо рассмотрения потенциальных выбросов парниковых газов, возникающих в результате такой деятельности [57, с. 128]. Это объясняется тем, что преобразование лесов из естественного состояния в плантацию не приведет к определению обезлесения, и поэтому полученные выбросы могут не учитываться.

Помимо последствий изменения климата, неправительственные организации были обеспокоены вопросами биологического разнообразия, управления водными ресурсами и прав человека в отношении превращения естественных лесов в плантации.

Надо отметить, что решаются такие вопросы сложно, особенно с учетом того, что некоторые стороны уже применили существующее в первый период действия обязательств определение, и, таким образом, изменение определения может вести к возникновению несоответствий в отчетности.

Б. Допустимые объемы

В биосфере хранится огромное количество углерода. Считается, что общая ценность углерода, хранящегося в живой биомассе, древесине и лесной подстилке, а также в почве, является очень существенной, и, следовательно, возникает опасение, что деятельность по управлению лесным хозяйством и землепользованием будет доминировать в мероприятиях по сокращению выбросов в рамках международного режима по охране климата. В

результате другим секторам может быть уделено меньше внимания (например, сектору «Энергетика», сектору «Промышленность» и др.). Международный режим в области охраны климата изначально предназначен для работы со стационарными источниками выбросов, такими как промышленный или энергетический сектор, и считается, что развитие низкоуглеродных источников энергии и промышленных практик должно оставаться в центре внимания международного режима. Посадка лесов рассматривается как более дешевая альтернатива смягчения последствий изменения климата (по сравнению с преобразованием энергетического или промышленных секторов). Для преодоления таких опасений было решено «ограничить» или лимитировать допустимые объемы поглощений, которые могут быть получены в результате деятельности по изменению практик управления лесным хозяйством [68, с. 11–12]. «Ограничение» – это термин, используемый в соответствии с Киотским протоколом и означающий, что чистые выбросы или поглощения ограничены определенным количеством.

В. Непостоянство

Беспокойство по поводу непостоянства возникает из-за различных количественных показателей содержания углерода в лесах, почвах и растительности. Вариативность показателей зависит от количества поглощённого углерода и продолжительности его хранения. Поскольку углерод в экосистемах хранится в результате естественных циклов, количество и продолжительность его хранения не бывают стабильны и постоянно меняются. Конечно, это вызывает трудности учета углерода и включения таких практик в режим регулирования. Относительно ограниченные объемы в области ЗИЗЛХ означают, что риск непостоянства в течение первого периода действия обязательств Киотского протокола был невелик.

Г. Неопределенность

Степень научной неопределенности в отношении способности лесов, почв и другой растительности поглощать углерод до сих пор высока. Без четкого научного консенсуса в отношении потенциала накопления углерода в почвах и растительности про-

блематично включить эти виды деятельности в рамки ведения учета.

Стороны решили, что рассмотрение этих вопросов, связанных с отсутствием научного консенсуса и неопределенности, должно основываться на достоверных научных данных. Для этого требуется введение тщательной системы мониторинга, которая может контролировать все выбросы и абсорбцию парниковых газов в секторе ЗИЗЛХ, а затем независимая группа должна пересмотреть эту систему. В этих целях предлагается использовать наилучшие на текущий момент знания и поощрять разработку технологий для мониторинга таких практик [68, с. 11–18].

Д. Достоверность и принцип дополнительности

Беспокойство по поводу достоверности тесно связано с «принципом дополнительности». В соответствии с концепцией «дополнительности» для того, чтобы деятельность учитывалась в режиме РКИК ООН, такая деятельность должна быть дополнительной к обычной. Что касается деятельности в области управления лесами и землепользованием, высказываются опасения в связи с тем, что такие мероприятия по управлению земельными и лесными ресурсами уже осуществляются (как обычный сценарий). Признание этих видов деятельности в рамках режима означает, что никакой дополнительно новой деятельности не произошло, что фактически подрывает работу режима учета выбросов и поглощений углерода (поскольку реальных изменений не происходит). Было высказано предположение, что включение мероприятий по управлению земельными и лесными ресурсами в рамках ведения учета открывает возможность для коррупции системы посредством «простого пересказывания» [113, с. 152]. Могут возникнуть манипуляции, например, что определенная площадь лесов планировалась для вырубки, но из-за выгоды учета углерода вырубка лесов не произошла. Вопросы такого рода повышают сложность регулирования «лесных вопросов» в рамках режима.

Е. Биологическое разнообразие

Включение деятельности в области лесного хозяйства в международный режим охраны климата означает, что вопросы ведения лесного хозяйства «подчиняются» вопросам охраны

климата. Например, насколько совместимы лесные решения, разработанные под эгидой Киотского протокола, с вопросами сохранения биологического разнообразия? Лес одновременно способствует и смягчению последствий изменения климата, и сохранению биологического разнообразия. Учёные неоднократно отмечали, что при имплементации Киотских правил в отношении лесов может возникнуть коллизия ценностей. Например, в соответствии с Киотскими правилами по лесовосстановлению и лесоразведению землевладелец может получить экономический стимул для выращивания таких видов деревьев, которые являются самыми мощными поглотителями. Но такие виды деревьев могут не быть предпочтительными с точки зрения сохранения биологического разнообразия на данной территории.

Подобные вопросы были рассмотрены на заседаниях конференции сторон (СОР)/конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола (СМР), где было решено, что осуществление деятельности в области ЗИЗЛХ должно способствовать одновременно и сохранению биологического разнообразия, и устойчивому использованию природных ресурсов. Стороны должны отчитываться на национальных процедурах, которые направлены на эти цели. Вслед за этим критики отметили, что требование представлять отчеты не является эффективной мерой по охране биологического разнообразия, поскольку такие требования побуждают стороны лишь представлять информацию о национальных мерах и не требуют информации об ощутимых результатах в деле сохранения биологического разнообразия.

Ж. Товары из заготовленной древесины

Товары из заготовленной древесины (ТЗД) – это изделия, полностью или частично изготовленные из древесины. Согласно руководящим принципам МГЭИК 2006 года, товары из заготовленной древесины включают в себя все древесные материалы (в том числе кору), которые остаются на местах вырубок [1, с. 12.5]. Различные древесные продукты могут хранить углерод в течение более коротких или более длительных периодов времени. Таким образом, производство товаров из заготовленной древесины и срок их хранения влияют на общий объем выбросов и абсорбции парниковых газов.

Товары из заготовленной древесины не были включены в отчетность или учет за первый период действия обязательств по Киотскому протоколу. Период лесозаготовки считается «мгновенным выбросом», то есть подразумевается, что весь углерод, содержащийся в древесине, выбрасывается сразу же после сбора [20, с. 24]. При этом методы ведения учета не опираются на научное понимание, что в товарах из заготовленной древесины углерод может храниться в течение различных периодов. На второй период действия обязательств (2013–2020 годы) стороны принимают углерод, содержащийся в древесных продуктах, в качестве нового углеродного резервуара и сообщают о выбросах только тогда, когда продукты больше не используются и распадаются или попадают в место захоронения отходов.

3. Утечка

Утечка происходит в том случае, если в одной области наблюдается сокращение выбросов, а в другой одновременно осуществляется деятельность, генерирующая выбросы. В контексте лесного хозяйства утечка углерода является весомой проблемой и может легко произойти, когда обезлесение предотвращается в одном месте только для того, чтобы возникнуть в другом. Такой риск может подорвать все нормы, касающиеся управления земельными и лесными ресурсами, особенно если рассматривать утечку углерода в международном масштабе. Например, развитые страны могут соблюдать требования Киотской отчетности, что увеличивает их зависимость от импорта продукции из развивающихся стран, не регулируемых Киотскими требованиями. Но таким образом обезлесение может просто переместиться в развивающиеся страны.

И. Гармонизация и гибкость

Само по себе наличие общих правил ведения учета для стран с различными национальными ситуациями рассматривается как важное достижение и, пожалуй, самый большой успех в правилах учета в секторе ЗИЗЛХ. Среди стран, включенных в приложение I, есть страны, которые управляют разнообразными лесными экосистемами – бореальными, средиземноморскими и другими; страны, в которых преобладают органические почвы и

где требуется «осушение» почвы для сельского хозяйства, а также страны, где есть недостаток органического вещества почв и дефицит водных ресурсов; страны с редкими лесными участками и страны, покрытые преимущественно лесами; страны с экономикой, зависящей от лесного хозяйства и сельского хозяйства, и страны, в которых эти виды деятельности являются незначительными для экономики; страны с ландшафтами, в значительной степени трансформированными деятельностью человека, и страны, большая часть территорий которых охвачена естественными природными экосистемами, многие из которых всё еще остаются неуправляемыми. Такие разные национальные условия представляют собой фундаментальную проблему, которая, вероятно, сохранится и в будущем. С одной стороны, использование этих национальных условий в системе учета в области ЗИЗЛХ требует гибкости. С другой стороны, обеспечение сопоставимости и прозрачности будущей гармонизации систем ведения учета является важной особенностью.

3.8.2.1. Отчетность и ведение учета в рамках Парижского соглашения

Парижское соглашение продолжает практику отчетности (РКИК ООН) и учета (Киотский протокол) в рамках международного режима в области изменения климата. Статья 13.7 предусматривает два вида информации, которая «должна» «регулярно» предоставляться сторонами соглашения, а именно:

1) Национальный доклад о кадастре (НДК), «информация в отношении национального кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, составленного с использованием методологий на основе надлежащей практики, принятых Межправительственной группой экспертов по изменению климата и согласованных Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон настоящего Соглашения» и

2) «информацию, необходимую для отслеживания прогресса в осуществлении и достижении ее определяемых на национальном уровне вкладов» (Парижское соглашение, ст. 13.7.a и b соответственно).

Из статьи 4.13 Парижского соглашения следует, что «стороны должны предоставлять отчет по своим вкладам, определяемым на национальном уровне», следовательно, можно сделать вывод, что статья 4.13 относится к информации о ведении учета. В то же время существует четкое указание, что Национальный доклад о кадастре (НДК) будет во многом следовать тому, как будут представлены кадастры парниковых газов в рамках РКИКООН, правила для ведения учета не определены ни в Парижском соглашении, ни в Парижском решении. Специальной рабочей группе в рамках Парижского соглашения предлагается «разработать, опираясь на подходы, установленные в соответствии с Конвенцией и связанными с ней правовыми документами, руководство для ведения учета вкладов, определяемых на национальном уровне, сторон <...> для рассмотрения и принятия конференцией сторон, выступающей в качестве конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА) <...>» (параграф 31 Парижского решения). Что касается сектора ЗИЗЛХ, прямой ссылки на него нет ни в Парижском соглашении, ни в Парижском решении (то есть слова «землепользование, изменения в землепользовании и лесном хозяйстве» не фигурируют в этих документах). Однако несколько косвенных и скрытых ссылок включено в Парижское решение (содержится в преамбуле) и Парижское соглашение (содержится в преамбуле и некоторых статьях).

Упоминание о секторе ЗИЗЛХ в основном происходит в контексте «антропогенной абсорбции парниковых газов». Таким образом, в преамбуле Парижского решения говорится, что Конференция сторон, среди прочего, «соглашается с тем, что информация, которая должна предоставляться сторонами, сообщающими о своих вкладах, определяемых на национальном уровне, в целях содействия ясности, транспарентности и пониманию, может, в соответствующих случаях, включать, среди прочего, <...> методологические подходы, включая методы оценки и учета антропогенных выбросов парниковых газов и, при необходимости, их поглощений, <...>» (параграф 27 Парижского решения).

Agrees that the information to be provided by Parties communicating their nationally determined contributions, in order to facilitate clarity, transparency and understanding, may include, as appropriate,

inter alia, quantifiable information on the reference point (including, as appropriate, a base year), time frames and/or periods for implementation, scope and coverage, planning processes, assumptions and methodological approaches including those for estimating and accounting for anthropogenic greenhouse gas emissions and, as appropriate, removals, and how the Party considers that its nationally determined contribution is fair and ambitious, in the light of its national circumstances, and how it contributes towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2;

Кроме того, Конференция сторон просит специальную рабочую группу «разработать, опираясь на подходы, установленные в соответствии с Конвенцией и связанными с ней правовыми документами, руководство для учета вкладов, определяемых на национальном уровне, сторон <...> для рассмотрения и принятия Конференцией сторон, выступающей в качестве Конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА), которое будет обеспечивать следующие условия:

1. Стороны учитывают антропогенные выбросы и абсорбцию в соответствии с методологиями и общими метриками, оцененными Межправительственной группой экспертов по изменению климата и утвержденными Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА).
2. Стороны обеспечивают методологическую последовательность, в том числе в отношении исходных условий, между сообщением и осуществлением определяемых на национальном уровне вкладов.
3. Стороны стремятся включить все категории антропогенных выбросов или абсорбции в свои определяемые на национальном уровне вклады и, после того как какой-либо источник, поглотитель или вид деятельности был учтен, продолжать включать его.
4. Стороны представляют пояснения в отношении того, почему какие-либо категории антропогенных выбросов или

абсорбции были исключены» (параграф 31 Парижского решения).

Поскольку стороны Парижского соглашения могут участвовать в «совместных подходах», которые предполагают использование «передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата» (ИТМО) для достижения вкладов, определяемых на национальном уровне (статья 6.2 Парижского соглашения), конференция сторон просит вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) «разработать и рекомендовать указания <...>, включая указания в отношении отсутствия “двойного учета”» (параграф 36 Парижского решения).

В Парижском соглашении «поглощения» в основном упоминаются в четвертой статье (точнее, в параграфах 1, 13 и 14). Таким образом, статья 4.1 относится к цели достижения глобального пика выбросов парниковых газов и необходимости достижения баланса в выбросах и абсорбции парниковых газов, включая то, что чистые выбросы сектора ЗИЗЛХ должны способствовать достижению климатической цели чистых нулевых выбросов. Иначе говоря, «<...> стороны стремятся как можно скорее достичь глобального пика выбросов парниковых газов <...> и предпринять быстрые сокращения в соответствии с наилучшими доступными научными знаниями, с тем чтобы достичь баланса между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями парниковых газов во второй половине этого столетия <...>» (статья 4.1 Парижского соглашения).

Статья 4.13 поясняет, что стороны должны вести учет вкладов, определяемых на национальном уровне, включая абсорбцию (то есть учет вклада сектора ЗИЗЛХ). «Стороны должны вести учет своих вкладов, определяемых на национальном уровне, в рамках учета антропогенных выбросов и абсорбции, соответствующих их вкладам, определяемым на национальном уровне <...>» (статья 4.13 Парижского соглашения). Кроме того, статья 4.14 отмечает, что существующие методы и руководящие указания в рамках РКИК ООН следует использовать при учете этих абсорбций: «В контексте своих определяемых на национальном уровне вкладов при признании и осуществлении действий по

предотвращению изменения климата в отношении антропогенных выбросов и абсорбции Сторонам следует принимать во внимание надлежащим образом существующие методы и руководящие указания согласно Конвенции» (статья 4.14 Парижского соглашения).

Статья 13.7.а касается необходимости предоставления Национального доклада о кадастрах антропогенных выбросов и абсорбции, а это означает, что сектор ЗИЗЛХ должен учитываться в Национальном докладе о кадастрах: «Каждая сторона регулярно предоставляет [...в частности], Национальный доклад о кадастрах антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, подготовленных с использованием методологий руководящих указаний по эффективной практике деятельности в области ЗИЗЛХ, принятых МГЭИК и согласованных конференцией сторон, выступающей в качестве конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА)» (статья 13.7.а Парижского соглашения).

Наконец, в Парижском решении (пункты 31 и 36 преамбулы) и Парижском соглашении (преамбула и статья 5.1) упоминаются «поглотители» и «резервуары» и признаётся важность их сохранения и укрепления, что, *в частности*, отсылает к деятельности в секторе ЗИЗЛХ.

3.8.2. Сектор ЗИЗЛХ и механизмы Киотского протокола (совместное осуществление и механизм чистого развития)

Киотский протокол предоставляет сторонам, являющимся развитыми странами, возможность инвестировать средства в проекты по борьбе с выбросами парниковых газов в развивающихся странах через механизм чистого развития. Также можно делать это в других развитых странах – через механизм совместного осуществления. Полученные сокращения выбросов оцениваются, а затем передаются стране-инвестору как «единицы сокращения выбросов» (ЕСВ)⁶⁰, которые генерируются и выпуска-

⁶⁰ Единицы сокращения выбросов (ЕСВ) ERU (Emission Reduction Units) – единицы сокращения выбросов, полученные в результате проекта СО. Отсчитываются от базового уровня выбросов и измеряются в тоннах СО₂-эк-

ются в рамках совместного осуществления, или как «сертифицированные сокращения выбросов» (ССВ)⁶¹, которые создаются и выпускаются в рамках механизма чистого развития.

3.8.2.1. Сектор ЗИЗЛХ и механизм совместного осуществления

С самого начала было отмечено, что проекты совместного осуществления в области ЗИЗЛХ обладают значительным потенциалом, в частности, принимая во внимание большие площади земель, находящихся в состоянии деградации, в некоторых странах Восточной Европы и Российской Федерации. Поскольку механизм совместного осуществления действует в странах, имеющих обязательства по сокращению выбросов, включение сектора ЗИЗЛХ в этот гибкий механизм не вызвало существенных разногласий среди участников переговоров. В результате все связанные с этим сектором виды деятельности могут быть включены в проекты совместного осуществления (согласно статьям 3.3 и 3.4 Киотского протокола, сюда относятся: лесовосстановление, лесоразведение, обезлесение, восстановление растительного покрова, управление лесами, управление пахотными землями и управление пастбищными угодьями). К этим проектам применяются общие правила ведения учета в рамках Киотского протокола.

Однако возник ряд технических проблем, которые сдерживали деятельность совместного осуществления в рамках ЗИЗЛХ в

вивалента. Могут быть переданы инвестору проекта или проданы покупателю ЕСВ. ЕСВ – это форма передачи ЕУК, неиспользуемых более для зачета выполнения обязательств в стране приложения I, на территории которой выполняется проект (WWF, Изменение климата, Англо-русский словарь названий терминов, названий, выражений, 2008. URL: <https://infoclimete.org/upl/WWF-climate-glossary.pdf>).

⁶¹ Сертифицированные сокращения выбросов (ССВ) CER (Certified Emission Reductions) – единицы сокращения выбросов, введенные в обращение в результате проекта МЧР. Отсчитываются от базового уровня выбросов и измеряются в тоннах CO₂-эквивалента. Могут быть переданы инвестору проекта или покупателю ССВ. В настоящее время ССВ активно продаются и покупаются на условиях отложенной и немедленной поставки на двустороннем, межброкерском и биржевом рынках (WWF, Изменение климата, Англо-русский словарь названий терминов, названий, выражений, 2008. URL: <https://infoclimete.org/upl/WWF-climate-glossary.pdf>).

течение последующих лет после вступления Киотского протокола в силу. Наиболее важной проблемой оказалось то, что первоначально «единицы сокращения выбросов» не могли выпускаться для деятельности по поглощению в развитых странах. Таким образом, ЕСВ, образованные в результате проектов в области лесного хозяйства, были созданы путем преобразования «единиц абсорбции» (ЕА)⁶², созданных принимающей страной, в результате чистого поглощения на национальном уровне⁶³.

Кроме того, поскольку большинство стран приняло решение отчитываться за количество единиц абсорбции только в конце периода действия обязательств в рамках Киотского протокола, единицы сокращения выбросов по проектам совместного осуществления, реализованным в этих странах, могли быть выпущены только в 2014–2015 годах. Отсроченный выпуск увеличил риски для инвестиционных проектов и серьезно сократил финансовый стимул, связанный с сокращением выбросов в рамках про-

⁶² Единицы абсорбции (ЕА) RMU (Removal Units), единицы измерения стоков – поглощение CO₂ экосистемами (в основном лесами) в результате деятельности по изменению землепользования и лесного хозяйства (LULUCF). Введены в соответствии с Марракешскими соглашениями как часть ЕУК. ЕА могут быть проданы, но, в отличие от других единиц сокращения выбросов, ЕА действительны только в пределах того периода обязательств, когда произошло поглощение, то есть их нельзя накапливать на будущее. ЕА не могут обращаться в европейской торговой системе (EU ETS), но могут использоваться государствами ЕС в выполнении их национальных обязательств (WWF, Изменение климата, Англо-русский словарь названий терминов, названий, выражений, 2008. URL: <https://infoclimate.org/upl/WWF-climate-glossary.pdf>).

⁶³ Для сравнения: ЕСВ (ERU) мероприятий вне сектора ЗИЗЛХ генерировались через единицы установленного количества (ЕУК, AAU – Assigned amount units). Установленное количество, ЕУК Assigned Amounts Units (AAU), Общее количество разрешенных для конкретного государства антропогенных выбросов (эмиссии) парниковых газов на период обязательств Киотского протокола – с 2008 по 2012 год включительно. При торговле квотами происходит передача единиц установленных количеств (ЕУК). При выполнении проектов ПСО и МЧР единицы сокращения выбросов (ЕСВ, ССВ) могут быть добавлены к ЕУК страны-инвестора (WWF, Изменение климата, Англо-русский словарь названий терминов, названий, выражений, 2008. URL: <https://infoclimate.org/upl/WWF-climate-glossary.pdf>).

ектов совместного осуществления, касающихся лесного хозяйства [165, с. 571].

В течение первого периода действия обязательств по Киотскому протоколу заинтересованность сторон, являющихся развитыми странами, в проектах совместного осуществления деятельности в области ЗИЗЛХ была очень ограничена: по состоянию на октябрь 2015 года всего было зарегистрировано 597 проектов совместного осуществления в рамках международного режима в области изменения климата. Только две страны: Россия (82 % от общего количества единиц сокращения выбросов) и Румыния (18 %) – приняли проекты совместного осуществления в области лесоразведения/лесовосстановления (A/R projects). Зарегистрированы два проекта совместного осуществления в области ЗИЗЛХ: «Лесоразведение на деградирующих сельскохозяйственных землях» в Румынии и «Поглощение через лесоразведение в сибирских поселениях» в Российской Федерации.

Третий зарегистрированный проект совместного осуществления в области ЗИЗЛХ, а именно «Бикинский углеродный проект в ареале обитания тигра», – это охрана леса, который мог быть вырублен, в России, или проект по предотвращению деградации лесов (рис. 1).

Бикинский углеродный проект в ареале обитания тигра – это постоянная охрана леса, который может быть вырублен без такой охраны. Лесной участок находится в долине реки Бикин, Приморье, Россия. Проект распространяется на две концессии: зону сбора ореха в Бикине (88 % от общей площади) и прибрежную зону (12 % от общей площади). В концессиях 456 035 га классифицируются как лес («площадь проекта»). В целях охраны накопителей углерода проект предусматривает охрану первичного леса⁶⁴, который до сих пор не был коммерчески вырублен, от любых лесозаготовительных операций до 2058 года. Согласно проекту, участок представляет собой уникальную экосистему регионального и глобального масштаба, в которой обитают по меньшей мере 12 видов представителей

⁶⁴ Первичный лес – лес, не измененный человеческой деятельностью и природными стихийными бедствиями.

фауны, находящихся под угрозой исчезновения (то есть занесенных в Красную книгу Международного союза охраны природы (МСОП), в список уязвимых, находящихся под угрозой исчезновения или под критической угрозой исчезновения. Например, амурский тигр). Бикин также является домом для некоторых видов-эндемиков, то есть тех, которые встречаются только в данной местности, на Дальнем Востоке России, Амурская ветка (здесь живёт по крайней мере 14 эндемичных видов). Помимо своих экосистемных функций, Бикин также является местом проживания коренного племени удэгейцев⁶⁵. Самое большое население удэгейцев живет в Бикине и очень зависит от дикой природы. Территория проекта имеет высокую религиозную и культурную ценность для удэгейцев

Рисунок 1. Бикинский углеродный проект в ареале обитания тигра.

Принимающая сторона – Российская Федерация. Резюме

Источник: UNFCCC, Joint Implementation, Project Overview, Bikin Tiger Carbon Project. URL: <http://ji.unfccc.int/JI/Projects/ProjectInfo.html>

3.8.2.2. ЗИЗЛХ и механизм чистого развития

Механизм чистого развития позволяет осуществлять проекты в области лесоразведения и лесовосстановления в странах, не включенных в приложение I, обеспечивает сертифицированные сокращения выбросов (СВ), которые могут быть куплены сторонами, включенными в приложение I. В отличие от проектов совместного осуществления, включение деятельности в области ЗИЗЛХ в рамках механизма чистого развития с самого начала было весьма спорным. Ученые-правоведы отмечают, что «включение лесных поглотителей в оперативные условия механизма чистого развития оказалось наиболее противоречивым из всех переговоров, связанных с лесами, в рамках международного режима в области изменения климата» [17, с. 106]. Спор возник главным образом в связи с характером механизма чистого развития как компенсирующего механизма [165, с. 571].

⁶⁵ Малочисленный народ России (1,7 тыс. чел.), живущий на Дальнем Востоке (Российская Федерация). К удэгейцам близки по культуре тазы (численность в РФ 276 человек), проживающие в Приморском крае (Ольгинский и другие районы). Удэгейцы и тазы в 2000 году наделены статусом коренного малочисленного народа.

В целях устранения разногласий стороны согласились, во-первых, разрешить в рамках этого механизма только проекты в области лесоразведения и лесовосстановления. Эти виды деятельности подразумевают преобразование земли, которая не покрыта лесами, в землю, покрытую лесами. Лесоразведение – это преобразование земли, на которой не было леса в течение как минимум 50 лет, в землю, на которой будут расположены леса. С другой стороны, лесовосстановление представляет собой преобразование земель, которые не были покрыты лесами до 31 декабря 1989 года. Во-вторых, деятельность в области лесоразведения и лесовосстановления в рамках механизма чистого развития ограничивается сторонами, которые являются развитыми странами, одним процентом базовых выбросов соответствующей стороны, умноженным на пять. Это предотвращает риск переполнения рынка углеродными кредитами лесных проектов, хотя это за счет полного провала переговоров о существенных стимулах в целях сокращения темпов обезлесения.

Кроме того, были необходимы дополнительные меры для управления рисками таких вопросов, как «непостоянство» и «утечки», связанных с лесными проектами механизма чистого развития. Вопросы о постоянстве связаны с риском, что сокращения выбросов или абсорбции, достигнутые в результате проекта, будут позже нивелированы, в результате чего будут существовать единицы выбросов (ССВ), которые не представляют собой долгосрочных экологических выгод, а лишь представляют собой «бумажные сокращения», лишь «тонны сокращений на бумаге» [165, с. 571].

Механизм чистого развития предлагает два способа работы с этим риском. Окончательный выбор – на усмотрение партнеров по проекту. Первый способ заключается в создании временных кредитов (вССВ), которые действительны в течение пяти лет и могут быть заменены после подтверждения того, что запасы углерода, эквивалентные всем выданным кредитам, остаются на земле.

Второй способ предполагает выдачу «долгосрочных» кредитов (дССВ), которые остаются в силе на весь срок реализации проекта, но должны быть немедленно (в течение одного месяца) заменены, если периодическая сертификация показывает, что запасы углерода, которые они представляют, больше не существуют. Эффект от этих видов кредитов одинаков; в каждом случае стороны

должны в конечном счете заменить кредиты после завершения проекта. Временный характер кредитов влияет на их стоимость, делая их менее желательными, чем кредиты других типов проектов (например, кредиты, полученные в результате энергетической деятельности, не страдают от проблем непостоянства).

Второй проблемой в рамках лесных проектов механизма чистого развития является вопрос о том, каким образом проект влияет на выбросы за пределами проектной зоны. Утечка углерода представляет собой проблему для целого ряда мер по сокращению выбросов, но приобретает особое значение в рамках деятельности в секторе ЗИЗЛХ, где перемещение деятельности зачастую проходит легче и быстрее. Сторонники проекта должны устранить риск утечки углерода еще на этапе разработки лесных проектов механизма чистого развития, например, путем проведения мероприятий, которые снижают спрос, создают альтернативные источники дохода для местных жителей или корректируют итоговые оценки выбросов с учетом потенциальных проблем утечки. Любая остаточная утечка должна контролироваться и учитываться.

Критики указывают на целый ряд других вопросов, связанных с реализацией лесных проектов в рамках механизма чистого развития [114, с. 87–104; 103; 113, с. 157–162]:

- создание уникальных сертифицированных кредитов сокращения выбросов для лесных проектов;
- создание операционных правил для лесных проектов в рамках механизма чистого развития;
- развитие потенциала реализации лесных проектов в развивающихся странах (например, успех любого проекта механизма чистого развития зависит от уровня развития национального законодательства принимающей страны, для обеспечения целостности проекта очень важно гарантировать «постоянство»).

По состоянию на октябрь 2015 года насчитывалось 66 лесных проектов механизма чистого развития, в то время как общее количество зарегистрированных проектов механизма чистого развития составило 8115.

Крупнейшим проектом механизма чистого развития в области лесоразведения и лесовосстановления с оценочным объемом среднегодовой абсорбции парниковых газов поглотителями в размере 23 585 единиц является «Проект по восстановлению ле-

сов Ниассы», принимающая сторона – Республика Мозамбик (рис. 2). Из 66 лесных МЧР проектов, зарегистрированных в рамках режима РКИК ООН, 31 проект осуществлялся с участием одной или нескольких стран – членов ЕС (например, Бельгии, Исландии, Испании, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Соединенного Королевства, Финляндии, Франции, Швеции).

«Проект по восстановлению лесов Ниассы» представляет собой лесовосстановление на площади 5 242 га, которое осуществляется на трех участках земель, пришедших в упадок, в провинции Ниасса на севере Республики Мозамбик. Главной целью механизма чистого развития в области лесоразведения и лесовосстановления является содействие смягчению последствий изменения климата при одновременном удовлетворении растущего спроса на качественную древесную продукцию из хорошо управляемых лесонасаждений, а также содействие устойчивому управлению окружающей средой, развитию общин и сокращению масштабов нищеты в Республике Мозамбик. Высаживаемыми видами являются, главным образом, сосна и эвкалипт, отобранные по глобальной базе данных интродуцентов и не являющиеся интродуцентами для Республики Мозамбик. Однако в соседних странах эвкалипт описан как потенциально интродуцент в зависимости от того, как осуществляется управление посадками. В рамках «Проекта по восстановлению лесов Ниассы» управление посаженным эвкалиптом будет проводиться в соответствии с рекомендациями. В разработанном плане по управлению «Проектом по восстановлению лесов Ниассы» изложены процедуры, позволяющие избежать распространения эвкалипта в другие районы Республики. Проект также разработан в соответствии с критериями «Лесного попечительского совета» (Forest Stewardship Council, FSC) и «Стандарта по климату, сообществам и биологическому разнообразию» (Carbon, Community and Biodiversity, CCB), которые будут подтверждать проект, в том числе и социальные и другие экологические аспекты проекта

Рисунок 2. Проект по восстановлению лесов Ниассы.

Принимающая сторона – Республика Мозамбик. Резюме

Источник: UNFCCC, Project Search, A/R, Registered, Sort by Amount of Reductions, Project Design Document «Niassa Reforestation Project».

URL: <https://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>

3.8.3. Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов и роль сохранения, устойчивого управления лесами и повышения лесных запасов углерода в развивающихся странах (REDD+)

REDD+ – это аббревиатура, полное наименование механизма: «Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах и роль сохранения лесов, устойчивого лесопользования и увеличения запасов углерода в лесах в развивающихся странах». Основной целью REDD+ является активизация действий и поддержки, чтобы замедлить, прекратить и обратить вспять процесс утраты лесного покрова и углерода в развивающихся странах в рамках глобальных усилий по борьбе с изменением климата.

По своей сути механизм представляет собой свод руководящих принципов для развивающихся стран, заинтересованных в содействии смягчению последствий изменения климата посредством деятельности, связанной с лесами, а также рамочные рекомендации для осуществления такой деятельности.

Основной документ REDD+ называется «Свод правил REDD+» и представляет собой «брошюру для принятия решений в рамках REDD+» в соответствии с «ключевыми решениями, касающимися сокращения выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах». В него входят требования к базовым уровням, социальным и экологическим гарантиям [140, с. 3] и измерениям, отчетности и проверке (MRV, ИОП). Детали механизма REDD+ продолжают обсуждаться в рамках режима РКИК ООН.

3.8.3.1. От RED к REDD и REDD+: эволюция механизма

Подходы к предотвращению обезлесения давно уже являются предметом самых острых международных переговоров. В 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (UNCED) некоторые страны предложили заключить обязательный лесной договор как наиболее эффективный инструмент в борьбе с глобальной вырубкой лесов, но тогда не удалось договориться о всеобъемлющей кон-

венции по лесным вопросам. Отсутствие авторитетного международного соглашения о лесах в сочетании с увеличивающимися темпами обезлесения и деградации лесов побудило государства искать альтернативные правовые пути с целью снижения глобальных темпов утраты лесов. Один из путей был выбран государствами – участниками РКИК ООН, которая рассматривает предотвращение обезлесения и деградации лесов как проблему смягчения последствий климата.

Идея механизма RED впервые была представлена сторонам на Семинаре правительственных экспертов в Бонне в мае 2005 года послом Папуа – Новой Гвинеи Робертом Аиси. Папуа – Новая Гвинея и Коста-Рика предложили два возможных пути снижения выбросов из-за предотвращения обезлесения и деградации лесов. Первый заключался в разработке протокола по RED, а второй – в пересмотре Марракешских соглашений и включении «предотвращения обезлесения и деградации лесов» как видовой деятельности в рамки Механизма чистого развития (МЧР) в первый период выполнения обязательств по Киотскому протоколу. Предложено было передать методологические вопросы, препятствующие разработке политики RED, в подкомитет по техническим вопросам РКИК ООН для дальнейшего изучения. Это предложение получило широкую поддержку и создало толчок для разработки международного механизма в рамках режима изменения климата по снижению выбросов из-за обезлесения и деградации лесов.

Подкомитет по техническим вопросам предоставлял отчеты по методологическим вопросам механизма на нескольких своих сессиях: на 25-й сессии (Найроби, 2006); 26-й сессии (Бонн, 2007); и на 27-й сессии (Бали, 2007). Отчеты сессий привели к решению на 13-й Конференции сторон РКИК ООН в Бали в 2007 году о формальном включении RED в повестку работы режима. Тогда решение Конференции сторон признало как обезлесение, так и деградацию лесов значительными источниками выбросов (REDD). Решение призывало стороны предпринимать демонстрационные мероприятия, что привело к официальному утверждению пилотных проектов.

На конференции сторон в Познани в 2008 году подкомитет по техническим вопросам сообщил о результатах своей програм-

мы работы по методологическим вопросам, связанным с REDD. В отчете уделялось равное внимание роли устойчивого управления лесами и увеличению запасов углерода в лесах, как и обезлесению и деградации лесов. Это было ранним расширением области применения REDD до REDD+.

3.8.3.3. Реализация механизма REDD+

Призыв к демонстрации деятельности REDD+ был согласован конференцией сторон в 2007 году. С тех пор во всем мире было реализовано большое количество программ и проектов REDD+. Национальный потенциал для внедрения REDD+ строится в три этапа.

1. Разработка национальных стратегий или планов действий, политики и мер для создания потенциала реализации механизма.
2. Осуществление национальной политики и мер, а также национальных стратегий или планов действий, которые могли бы содействовать дальнейшему наращиванию потенциала, разработке и передаче технологий и демонстрационной деятельности, ориентированной на конкретные результаты.
3. Действия, ориентированные на конкретный результат, которые должны быть полностью измерены, представлены и проверены.

Начальный этап разработки национальных стратегий или планов действий для наращивания потенциала обычно называется этапом готовности.

Ряд учреждений, которые получили название «демонстрационные органы REDD+», были задействованы в осуществлении мероприятий REDD+ на местном уровне. Именно они информировали о вопросах и уроках, извлеченных из первых демонстрационных проектов. В число таких демонстрационных органов REDD+ входят: Программа ООН-REDD; Фонд лесного углеродного партнерства (ФЛУП) и множество других партнеров, таких

как Международная инициатива Норвегии в отношении лесов и климата; Международная организация по тропической древесине (МОТД); промежуточное партнерство по линии REDD+.

Программа ООН-REDD была совместно создана Программой развития ООН (ПРООН), ЮНЕП и Всемирной организацией по продовольствию (ВОП) в 2007 году. По состоянию на октябрь 2015 года программа оказывала поддержку по разработке и реализации стратегий REDD+ 64 странам в Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Карибском бассейне. Программа оказывает финансовую, техническую и информационную помощь странам-партнерам. Так, в 2015 году на поддержку программы ООН-REDD в странах-партнерах выделено около 215,2 млн долларов США.

Фонд лесного углеродного партнерства (ФЛУП) является глобальным партнерством, ориентированным на REDD+. Всемирный банк принимает на себя функции попечителя и секретариата. Первоначально ФЛУП был представлен международному сообществу на одиннадцатой сессии конференции сторон РКИК ООН на Бали в декабре 2007 года, а функционировать он начал в 2008 году. Фонд дополняет переговоры РКИК ООН по REDD+, демонстрируя, как REDD+ может применяться на стартовом уровне, извлекая уроки из раннего этапа реализации. В настоящее время в работе Фонда принимают участие 47 стран, также участвующих в программе REDD (из них 18 находятся в Африке, 18 – в Латинской Америке и Карибском бассейне и 11 – в Азиатско-Тихоокеанском регионе).

Поддержка ФЛУП осуществляется через два механизма:

- 1) Фонд обеспечения готовности.
- 2) Углеродный фонд.

Страны, которые успешно достигли состояния готовности, могут обратиться в Углеродный фонд, чтобы поддержать реализацию REDD+ на национальном уровне. Углеродный фонд начал функционировать в мае 2011 года. На 2024 год в Углеродный фонд ФЛУП было передано более миллиарда долларов США.

3.8.3.4. Проблемы, возникающие в процессе реализации REDD+

REDD+ лучше охарактеризовать как непрерывный процесс, чем принимать его как фиксированный международный механизм. Хотя с принятием в 2013 году «Варшавского рамочного соглашения по действиям в рамках REDD+» общая структура REDD+ и оказалась полной, многие важные детали всё еще нуждаются в дальнейших уточнениях [140; 146, с. 186–196; 106, с. 103–121]. В 2015 году Парижское соглашение несущественно изменило положение дел и просто *постфактум* признало правила, которые ранее были приняты конференцией сторон в рамках РККИК ООН в отношении REDD+.

Среди наиболее сложных задач в рамках механизма REDD+ стоит выделить те, вокруг которых возникает много споров. Во-первых, конечно, вопросы об источнике финансирования (оказалось, сложно установить источник требуемых финансовых ресурсов), формирование правовой основы для «платежей, ориентированных на результат» (оказалось, сложно создать достаточно гибкую систему, чтобы приспособливать самые разные обстоятельства и возможности развивающихся стран при создании надежных и четких рамочных рекомендаций, отвечающих критериям подхода, ориентированного на результат, для финансирования мер по предотвращению изменения климата в лесном хозяйстве, включая независимую проверку) [140, с. 30–59], и другие вопросы, связанные с созданием комплекса гарантий, которые могут осуществляться, контролироваться и применяться. Для настоящей книги особое значение имеют вопросы, связанные с разработкой механизмов гарантий в рамках REDD+. Такие гарантии затрагивают важные вопросы о взаимодействии инструментов международного права, регулирующих вопросы в отношении лесов: REDD+ и «неуглеродные» выгоды и экологические гарантии REDD+.

А. REDD+ и неуглеродные выгоды

Осуществление проектов REDD+ может иметь значительные социальные и экологические последствия. В частности, мероприятия, призванные увеличить накопления углерода в лесах, такие как лесоразведение, могут оказывать негативное экологическое воздействие на биологическое разнообразие, поскольку

могут заменить богатые биоразнообразием нелесные ландшафты на бедные с точки зрения биологического разнообразия плантации деревьев, как, например, плантации акации, эвкалипта и тика в Индонезии. Осознание потенциальных экологических и социальных компромиссов и рисков в рамках лесохозяйственной деятельности REDD+ привело к тому, что МГЭИК забило тревогу, что «лесная» деятельность по смягчению последствий изменения климата должна осуществляться так, чтобы избежать негативных последствий, связанных с конкуренцией между различными видами землепользования.

Что касается сторон РКИК ООН, то их понимание того, как избежать искажения результатов и сочетать проекты REDD+ с получением социальных и экологических сопутствующих выгод, таких как сохранение биологического разнообразия и совершенствование управления лесным хозяйством, со временем претерпело изменения и продолжает развиваться. Таким образом, ранние переговоры о REDD+ просто признавали, что REDD+ может способствовать получению сопутствующих выгод и дополнять цели и задачи других соответствующих международных договоров. Важное значение именно поощрения сопутствующих выгод было признано в рамках механизма позднее, а в более поздние периоды переговоров в рамках механизма появились инструменты стимулирования так называемых «неуглеродных выгод». Понятие «неуглеродные выгоды» было широко использовано для обозначения социальных, управленческих и экологических преимуществ (помимо климатических), обеспечиваемых реализацией механизма REDD+ (например таких, как сохранение биологического разнообразия, социальные выгоды для зависимых от лесов общин или гарантированное владение землей и ресурсами).

В 2010 году на конференции сторон в рамках РКИК ООН был принят перечень широко сформулированных гарантий, которые стороны должны поощрять при осуществлении деятельности в рамках REDD+: «При осуществлении деятельности, упомянутой в пункте 70 настоящего решения [то есть (а) сокращение выбросов в результате обезлесения; (б) сокращение выбросов от деградации лесов; (в) сохранение накоплений углерода в лесах; (г) устойчивое управление лесами; (д) укрепление запасов углерода в лесах], следует поощрять и поддерживать следующие действия, если:

а) действия дополняют или согласуются с целями национальных лесных программ и соответствующих международных договоров;

б) действия направлены на прозрачные и эффективные национальные управленческие инициативы управления лесами с учетом национального законодательства и суверенитета;

в) действия поощряют уважение знаний и прав коренных народов и членов местных общин с учетом соответствующих международных обязательств, национальных условий и законов, принимая во внимание принятую Генеральной Ассамблеей ООН Декларацию ООН о правах коренных народов;

г) действия стимулируют полное и эффективное участие соответствующих заинтересованных сторон, в частности коренных народов и местных общин, в действиях, упомянутых в пунктах 70 и 72 Решения по REDD+ 2010 г.;

д) действия согласуются с требованиями по сохранению естественных лесов и биологического разнообразия, гарантируя, что действия, упомянутые в пункте 70 Решения по REDD+ 2010 г., не используются для преобразования естественных лесов, а используются для стимулирования защиты и сохранения естественных лесов и услуг, обеспечиваемых экосистемами, а также для повышения других социальных и экологических выгод [1. Принимая во внимание необходимость обеспечения устойчивых источников средств к существованию коренных народов и местных общин и их взаимозависимости в отношении лесов в большинстве стран, что отражено в Декларации ООН о коренных народах, а также Международный день Матери-Земли];

е) действия, которые направлены на устранение рисков при изменении вида землепользования;

ж) действия, которые направлены на борьбу с утечками».

Эти гарантии обеспечивают, среди прочего, то, что действия REDD+ «соответствуют уже существующим требованиям

по сохранению естественных лесов и биологического разнообразия <...>, не используются для преобразования естественных лесов, а используются для стимулирования защиты и сохранения естественных лесов и их услуг, обеспечиваемых экосистемами, а также для повышения других социальных и экологических преимуществ». Таким образом, гарантии REDD+ направлены на то, чтобы действия REDD+ не имели негативных последствий и предоставляли выгоды принимающим странам и затрагиваемым общинам, помимо климатических выгод.

Б. Экологические гарантии REDD+

Гарантии, заложенные в механизм REDD+, устанавливают, что проекты REDD+ должны «дополнять» или «соответствовать» требованиям соответствующих международных договоров». Это важные положения о взаимодействии международных обязательств, связанных с лесами, вытекающих из различных международных экологических соглашений, с одной стороны, и обязательств REDD+, с другой стороны. Иными словами, когда сталкиваются с «коллизиями реализации», то есть с коллизиями, которые возникают на этапе реализации обязательств по договорам международного экологического права [223, с. 96], проекты REDD+ должны осуществляться таким образом, чтобы соответствовать положениям соответствующих международных договоров в отношении лесов, а не вступать в конфликт с ними.

Так, особое значение имеют компромиссы между экосистемными функциями лесов и биологическим разнообразием, связанные с деятельностью REDD+ (например, если деятельность по лесоразведению в рамках REDD+ оказывает негативное экологическое воздействие на биологическое разнообразие нелесных ландшафтов). Этот вопрос был лишь частично рассмотрен конференцией сторон РКИК ООН. Изначально при принятии первых руководств, например, по демонстрационной деятельности в рамках REDD+ конференция сторон предусматривала, что деятельность «должна соответствовать неистощительному использованию лесов, при этом делались отсылки, в частности, на соответствующие положения Форума Организации Объединенных Наций по лесам, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенции о биологиче-

ском разнообразии». Однако в последующих решениях РКИК ООН, связанных с механизмом REDD+, это признание значимости международных договоров и решений по лесам и биологическому разнообразию отсутствует.

Синергия с международным лесным правом только частично рассматривается в рамках механизма REDD+. С одной стороны, есть международное лесное право, которое представляет собой расплывчатую совокупность норм и процессов, включенных в комплекс международных договоров и не имеющих обязательной силы документов, направленных на обращение вспять утраты лесного покрова во всем мире, охрану лесов и устойчивое управление лесным хозяйством. Но в этом комплексе нет единого согласованного определения, что представляет собой «лес» (толкование термина до сих пор носит контекстуальный характер). Также не существует и общего понимания ключевой концепции «устойчивое управление лесным хозяйством», которая до сих пор остается довольно расплывчатой, и «каждый может сформулировать свое собственное представление о концепции» [51, с. 87]. Обязательства государств в отношении устойчивого управления лесами остаются контекстуальными и зависят от толкования многочисленных международных документов различного правового характера.

С другой стороны, есть Конвенция о биологическом разнообразии, являющаяся основным международным экологическим договором, которому «поручено обеспечивать» охрану биологического разнообразия. Организационные механизмы, созданные в соответствии с Конвенцией, предусматривают дальнейшее развитие Конвенции посредством совещаний конференций сторон, рабочих программ, обзоров и переговоров. Как и в случае с РКИК ООН, сфера действия Конвенции о биологическом разнообразии расширяется в результате соответствующей работы в рамках ее конференций сторон. Как и руководящие указания конференций сторон в рамках РКИК ООН, юридическое значение решений конференций сторон в рамках Конвенции о биологическом разнообразии зависит от того, как такие решения интерпретируются. Однако отличительной особенностью конференций сторон в рамках Конвенции о биологическом разнообразии является то, что ее положения являются «широкими», «мяг-

кими» и «открытыми» [95, с. 142]. Решения конференций сторон в рамках КБР – важные источники согласованных на межправительственном уровне рекомендаций по интерпретации КБР для достижения ее общей экологической цели.

Участниками КБР и РКИК ООН являются практически одни и те же стороны (за исключением США). Обе конвенции занимают глобальными экологическими проблемами и устанавливают режимы почти универсального характера, которые запрещают сторонам делать особые оговорки к их положениям [29, 219]. На международном уровне цели этих режимов не противоречат друг другу, а, напротив, имеют несколько областей для взаимно поддерживающих действий [6, с. 1228–1242]. В частности, вопрос о синергии между КБР и режимом РКИК ООН был рассмотрен через совместную контактную группу – неофициальный форум для обмена информацией и усиления координации между так называемыми Рио-де-Жанейрскими конвенциями.

Однако КБР и РКИК ООН регулируют лесные отношения с разных точек зрения. КБР рассматривает леса как часть биологического разнообразия и его дом, РКИК ООН рассматривает леса прежде всего как поглотители углерода, резервуары и источники выбросов парниковых газов. Несмотря на эти различия во взглядах на регулирование лесных отношений, как в РКИК ООН, так и в КБР в определенной степени затрагиваются вопросы управления лесным хозяйством. При осуществлении мероприятий REDD+ в области лесного хозяйства стороны двух этих конвенций могут столкнуться с конфликтом: основное внимание REDD+ уделяет поглощению/предотвращению выбросов, что может негативно сказаться на сохранении биологического разнообразия. Когда возникают такие коллизии, сторонам обеих конвенций следует рассмотреть обязательства и руководящие указания, принятые в рамках данных документов, и толковать их на основе взаимной поддержки. Об этом прямо говорится в гарантиях механизма REDD+, и далее уточняется в различных решениях конференций сторон в рамках КБР.

В дополнение к пояснительной работе конференции сторон в рамках КБР договорные органы Конвенции принимают участие в переговорах по гарантиям REDD+ в рамках РКИК ООН, в том числе внося предложения в методологические указания механиз-

ма REDD+. Представленные материалы включают обзор гарантий REDD+ и соответствующих стандартов ООН-REDD и ФЛУП. Материалы свидетельствуют о том, что «на данном этапе наибольший риск для биологического разнообразия <...> от REDD+ заключается в том, что механизм REDD+ не достаточно согласован и практика реализации еще не совершенна». Было установлено, что, хотя существующая структура экологических гарантий в рамках REDD+ (то есть гарантии REDD+, а также соответствующие стандарты ООН-REDD и стандарты ФЛУП) обеспечивает «хорошую основу для покрытия всех основных рисков в отношении биологического разнообразия <...> теоретически», однако «не все риски покрываются одинаково или достаточно подробно».

Выявленные ключевые пробелы включают в себя следующее:

«(i) не существует никаких конкретных гарантий, которые направлены на снижение риска лесоразведения в районах с высокой ценностью биологического разнообразия;

(ii) риски, связанные с перемещением обезлесения и деградации лесов в районы с более низкой углеродной ценностью, но с высоким биологическим разнообразием;

(iii) потенциальная утрата традиционных экологических знаний недостаточно раскрыта в структуре».

Материалы, представленные секретариатом КБР секретариату РКИК ООН, информируют о том, что руководящие указания, представленные в рамках КБР, могут частично заполнить эти пробелы, но необходима дальнейшая совместная работа над соответствующими вопросами.

3.8.4. Международный режим РКИК ООН и лесные отношения: промежуточные выводы

В этой части главы рассматривался вопрос о том, каким образом лесные отношения регулируются в рамках международного режима в области охраны климата. В первом разделе этой части основное внимание было уделено положениям о отчетности и учете ЗИЗЛХ в рамках РКИК ООН, Киотского протокола к ней, Парижского соглашения 2015 года и соответствующих решений конференций сторон (COP)/конференции сторон, действующей в

качестве совещания сторон Киотского протокола (СМР)/конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА). На основе полученных данных можно сделать вывод, что в нынешнем виде политика и методология отчетности и учета в секторе ЗИЗЛХ в рамках этого режима носят довольно фрагментарный и сложный характер, что также отражает сложность вопросов, которые они пытаются решить.

Структуры представления отчетности и учета выбросов в области ЗИЗЛХ для развитых и развивающихся стран значительно различаются. В то время как развитые страны подпадают под обязательные целевые показатели сокращения выбросов в соответствии с Киотским протоколом, развивающиеся страны могут участвовать в смягчении последствий от деятельности в области ЗИЗЛХ посредством добровольных проектов по сокращению выбросов в рамках проектов и мероприятий механизма чистого развития и/или REDD+. Как развитые, так и развивающиеся страны подчиняются широкой системе отчетности в рамках РКИК ООН, однако требования к отчетности для них различаются по частоте и деталям. Различие в рамках международного режима изменения климата основано на принципе «общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей (ОДОСВ)», то есть для развитых стран действуют более жесткие требования к отчетности и ведению учета, а для развивающихся стран требования более гибкие.

В рамках Парижского соглашения в 2015 году принцип ОДОСВ развивается и выходит за рамки простого различия между развитыми и развивающимися странами. Ряд положений в рамках соглашения накладывает обязательства на каждую сторону соглашения. Таким образом, обязательства по отчетности (Национальный доклад о кадастрах) и ведению учета (вкладов, определяемых на национальном уровне) по Парижскому соглашению адресованы каждой стороне соглашения независимо от их статуса (развитые или развивающиеся страны). Дальнейшие руководящие указания для учета вкладов, определяемых на национальном уровне, разрабатываются специальной рабочей группой по Парижскому соглашению.

Что касается сектора ЗИЗЛХ, прямых ссылок на него нет ни в Парижском соглашении, ни в Парижском решении (в этих

документах не фигурируют слова «землепользование, изменения в землепользовании и лесном хозяйстве»). Дополнительные рекомендации по учету ЗИЗЛХ разрабатываются специальной рабочей группой по Парижскому соглашению. Поскольку рекомендации должны применяться большим числом сторон с различными национальными обстоятельствами и представлениями о ведении учета в секторе ЗИЗЛХ, подробное и строгое руководство по правилам учета для данного сектора будет сложно согласовать на международном уровне. Этот пробел оставляет сторонам возможность разрабатывать свои правила учета в индивидуальном порядке, чтобы их (суб)-национальные потребности были учтены наилучшим образом. При этом их система должна быть совместима с их вкладами, определяемыми на национальном уровне, и последовательна относительно соответствующих руководящих указаний МГЭИК. В свете проведенного исследования можно предположить, что, используя эту возможность, стороны могут так разрабатывать правила учета для своего сектора ЗИЗЛХ, чтобы предусмотреть дополнительные (для смягчения последствий изменения климата) выгоды, например, защиту и сохранение лесов и/или биологического разнообразия лесов.

Во втором разделе этой части, «Землепользование, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) и гибкие механизмы Киотского протокола», рассмотрены два гибких механизма в рамках Киотского протокола, куда входит деятельность в области ЗИЗЛХ как метод выполнения промышленно развитыми странами обязательств по сокращению выбросов парниковых газов. Это механизм чистого развития и механизм совместного осуществления. Механизм чистого развития позволяет промышленно развитым странам инвестировать в проекты в области лесного хозяйства, размещенные в развивающихся странах, и приобретать более дешевые (по сравнению с сокращениями выбросов, производимых другими секторами) сертифицированные сокращения выбросов (ССВ). Между тем развивающиеся страны могут выиграть от получения финансовых и/или передовых технологий от стран-инвесторов, что соответствует общей цели гибкого механизма чистого развития, то есть содействует устойчивому развитию в развивающихся странах.

К числу наиболее активных участников проектов механизма чистого развития в области лесоразведения и лесовосстановления относятся страны – члены ЕС. Они активно участвуют в проектах в качестве инвесторов или покупателей единиц сертифицированных сокращений выбросов (ССВ). Среди 66 проектов механизма чистого развития в области лесного хозяйства, которые были зарегистрированы в рамках режима РКИК ООН в 2015 году, 31 проект осуществлялся с участием одной или нескольких стран – членов ЕС (например, Бельгии, Финляндии, Франции, Италии, Исландии, Люксембурга, Нидерландов, Испании, Швеции, Соединённого Королевства).

Под эгидой механизма совместного осуществления сторона, включенная в приложение I, может осуществлять проекты, которые увеличивают абсорбцию поглотителями в другой стране, включенной в приложение I. Подобно гибкому механизму чистого развития, проекты совместного осуществления, связанные с лесным хозяйством, создают единицы сокращения выбросов (ЕСВ), которые могут использоваться стороной, включенной в приложение I, для выполнения ее обязательств. В первый период действия обязательств по Киотскому протоколу заинтересованность развитых сторон в проектах совместного осуществления в рамках ЗИЗЛХ была очень ограниченной. Из 597 зарегистрированных на 2015 год проектов совместного осуществления в рамках международного режима РКИК ООН лишь три проекта относились к области ЗИЗЛХ. Поскольку общие правила учета в секторе ЗИЗЛХ применимы к проектам в области механизмов чистого развития и совместного осуществления для лесного хозяйства, постоянные проблемы, связанные с разработкой правил для этого сектора в рамках международного режима в области изменения климата, также имеют отношение к гибким механизмам, связанным с лесами, согласно Киотскому протоколу, и включают, в частности, вопросы двойного учета, вопросы охраны биоразнообразия, вопросы утечек и др.

В рамках Парижского соглашения был создан новый механизм для содействия смягчению последствий изменения климата и поддержки устойчивого развития – механизм устойчивого развития. Новый механизм может генерировать сокращения выбросов, которые могут использоваться стороной для выполнения

своих национальных вкладов. Механизм устойчивого развития осуществляется под руководством и управлением конференции сторон, действующей в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА), которая также разрабатывает соответствующие методы и процедуры.

Положения о механизме устойчивого развития в соответствии с Парижским соглашением не содержат ссылок ни на сектор ЗИЗЛХ, ни на «антропогенные абсорбции парниковых газов», ни какой-либо другой конкретной практики или методологии, относящейся к лесам. Для сравнения: тот факт, что в Киотском протоколе (пункты 3 и 4 статьи 3) подробно рассматриваются конкретные выбросы, связанные с лесами, и абсорбция, а также то, каким образом эти выбросы и абсорбция «должны быть» включены, иллюстрирует уровень конкретности, который может включать в себя общее юридическое соглашение, то есть отсутствие таких деталей в шестой статье Парижского соглашения вносит неопределенность относительно роли сектора ЗИЗЛХ и/или «абсорбции» в контексте механизма устойчивого развития в рамках режима.

Наконец, в третьем разделе этой части, «Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов и роль сохранения лесов, устойчивого управления лесами и повышения лесных накоплений углерода в развивающихся странах (REDD+)», исследовался механизм REDD+. «Общая структура REDD+», представляющая собой ключевые соответствующие решения конференции сторон, была принята в Варшаве в 2013 году. Конкретная ссылка на механизм REDD+ была включена в Парижское соглашение 2015 года. Действительно, конкретное упоминание механизма REDD+ указывает на то, что ведется активная деятельность и данный механизм, связанный с лесами, активно применяется в развивающихся странах. Тем не менее такое упоминание просто отражает продолжающееся обсуждение вопросов в рамках REDD+ без каких-либо дальнейших указаний по этим обсуждениям.

Вопросы по поводу «неуглеродных выгод» в рамках REDD+ имеют особое значение, поскольку они поднимают важные проблемы взаимодействия между документами международного права, регулирующими в том числе и лесные отноше-

ния. В частности, в этом разделе были рассмотрены гарантии REDD+ и проблема интерпретации таких гарантий в свете обязательств государств в отношении биологического разнообразия и лесов. Компромиссы между экосистемными функциями лесов, такими как поглощение углерода и охрана биологического разнообразия, связанные с деятельностью REDD+ (например, деятельность по лесоразведению в рамках REDD+ может оказывать негативное экологическое воздействие на биологическое разнообразие, заменяя богатые биологическим разнообразием нелесные ландшафты бедными лесными плантациями), были частично решены на конференциях сторон РКИК ООН.

Стороны Конвенции о биологическом разнообразии приняли участие в обсуждении гарантий REDD+, в частности, путем представления конкретных мнений относительно методологических руководящих принципов REDD+ по вопросам, которые тесно связаны как с функциями Конвенции о биологическом разнообразии, так и с функциями РКИК ООН. Однако на сегодняшний день комплексные руководящие указания, чтобы обязательства сторон РКИК ООН по REDD+ дополняли те, что уже применяются существующими договорами международного экологического права, регулирующими в том числе и лесные отношения, еще не появились и требуют дальнейшего рассмотрения.

3.8.5. Международный режим РКИК ООН: промежуточные выводы

Как следует из данного раздела, общие обязательства РКИК ООН и Киотского протокола, связанные с лесами, со временем претерпели значительное развитие, превратившись в сложный комплекс инструментов, связанных с лесами: отчетность и ведение учета в области ЗИЗЛХ; гибкие механизмы Киотского протокола и Парижского соглашения, связанные с лесами, а именно механизмы чистого развития, механизм совместного осуществления и механизм устойчивого развития и другие, а также механизм REDD+. В соответствии с пятой статьей Парижского соглашения положения и рамочные решения, связанные с лесами, которые ранее были согласованы в рамках соответствующих конференций сторон (COP) и конференций сторон, действующих

в качестве совещания сторон Киотского протокола (СМР), теперь включены в климатический договор 2015 года. Дальнейшие руководящие указания по лесам в соответствии с Парижским соглашением (например, в отношении правил отчетности и ведения учета в области ЗИЗЛХ, роль сектора ЗИЗЛХ в механизме устойчивого развития и разработка механизма REDD+) подлежат рассмотрению и принятию на соответствующих конференциях сторон, действующих в качестве совещания сторон Парижского соглашения (СМА).

Можно сделать вывод, что механизмы в отношении лесов в рамках международного режима в области охраны климата рассматривают леса через призму конечной цели режима – «стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере». На первый план выходит экосистемная функция «поглощение углерода/депонирование углерода» (механизмы чистого развития, совместного осуществления, механизм устойчивого развития) и/или предотвращение «лесных» выбросов (например, предотвращение обезлесения в рамках REDD+). Этот акцент на климатической функции лесов «превращает леса из сложных экосистем, являющихся домом для биоразнообразия, средой обитания или местом для проживания и/или работы, просто в набор деревьев, поглощающих углерод» [73, с. 65]. Даже несмотря на то, что стороны Конвенции, ее Протокола и Парижского соглашения могут быть осведомлены о негативных последствиях такого подхода к лесам и их экосистемным функциям в рамках режима РКИК ООН, охрана и защита других/«неклиматических» функций леса не является о целью в рамках международного режима в области охраны климата и, таким образом, остается подчинённой его конечной цели.

3.9. Международное экологическое право и лесные отношения

В данной части мы рассмотрели пять режимов международных договоров международного экологического права: режим Рамсарской конвенции, режим Конвенции СИТЕС, режим Конвенции о всемирном наследии, режим Конвенции о биологическом разнообразии и режим РКИК ООН. Основная задача – ответить на вопрос: каким образом каждый режим осуществляет ре-

гулирование лесных отношений? Дополнительно мы ответили на вопрос: какие меры режим принимает в ответ на воздействие изменения климата? Основное внимание при этом уделялось лесам. Анализ показал, что, хотя сфера действия, предмет, тип норм и методологические подходы международных договоров различны, каждый из проанализированных договоров четко ориентируется на одну или несколько экосистемных функций леса и рассматривает вопрос об охране климата.

Все проанализированные договоры вносят вклад в общее международное регулирование лесных отношений в целях их защиты, охраны и устойчивого управления лесным хозяйством. Хотя такие договоры создавались не с целью непосредственного их применения к вопросам лесных отношений, такие договоры можно интерпретировать *ex post* для урегулирования лесных вопросов в рамках целей и задач каждого отдельного договора.

Характерно, что в тексте договоров нет упоминаний понятий «лес» и «изменение климата». Большинство ссылок на главные причины обезлесения и деградации лесов, концепцию устойчивого управления лесами, охрану и защиту лесов можно найти в «мягком» или «вторичном» праве договоров, то есть в решениях или руководящих принципах конференций сторон. Такие решения имеют слабый или неясный статус в международном праве и, вероятно, не создают необходимых обязательств, чтобы государства действовали соответствующим образом. Кроме того, каждый договор способствует установлению приоритетов в отношении отдельных функций леса, что в итоге приводит к отсутствию необходимых мер для урегулирования именно лесных отношений.

В текстах договоров изменение климата прямо не упоминается. Также в режимах исследуемых договоров, за исключением режима РКИК ООН, конечно, в первую очередь рассматриваются последствия изменения климата, а не его первопричины с точки зрения источника выбросов парниковых газов. Однако все договорные режимы могут внести значительный вклад в плане защиты, охраны и укрепления поглотителей и резервуаров парниковых газов, где леса играют основную роль.

Можно отметить некоторые виды общих мер реагирования на изменение климата в перечисленных договорах. Во-первых, изменение климата уже оказало воздействие на виды и среды

обитания, в результате чего механизмы реагирования в соответствии с договорами начали интегрировать вопросы охраны климата в существующие планы управления охраняемыми районами. Кроме того, каждый из проанализированных режимов признаёт необходимость дальнейшего мониторинга и изучения последствий изменения климата для видов дикой природы и их мест обитания, включая выявление наиболее уязвимых. Во-вторых, все эти режимы признают необходимой дальнейшую работу по повышению устойчивости видов, участков и экосистем к изменению климата, а также по улучшению их способности адаптироваться к последствиям и реагировать на изменение климата. В-третьих, активизировалось сотрудничество между договорными органами, включая их секретариаты и научные консультативные органы, в том числе с РКИК ООН и другими организациями. Параллельно идет развитие других партнерских связей между государственным и частным секторами. Однако имеется мало свидетельств об изменениях в характере правовых инструментов и методов, применяемых в рамках проанализированных договоров, которые помогли бы решить проблемы, связанные с изменением климата, в частности в отношении лесов.

Рассматривая весь набор анализируемых договоров, можно сделать вывод, что каждый из них регулирует отношения преимущественно по одной или по нескольким экосистемным функциям леса. Таким образом, все они могут оказать положительное влияние на одну или несколько лесных функций. Однако в них не рассматривается вопрос о многофункциональности лесов на благо человечества. Кроме того, в этих договорах нет конкретики для устранения актуальных угроз, создаваемых, в частности, изменением климата для функционирования лесов. Следовательно, можно утверждать, что существующий набор международных документов, касающихся лесов, не предназначен для применения в отношении лесов; или, что еще хуже, это разнообразие дает чувство ложной безопасности, в то время как глобальное обезлесение, деградация лесов и изменение климата продолжают [64].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В отсутствие единого общеобязательного международного договора по лесам мнения ученых-юристов, специалистов в области международного экологического права расходятся: есть ли международное лесное право? И если да, то что под ним понимать? И нужен ли миру самостоятельный договор по лесам? Монография представляет собой исследование отдельных источников международного экологического права в области регулирования лесных отношений в целях поиска ответов на поставленные вопросы.

По мнению автора, международное лесное право объективно существует. Пусть оно не выражено в общепринятой форме, как конвенция и протокол, и пусть нет глобального института, который, подобно правительству страны, осуществлял бы управление лесами мира – все это не означает отсутствия международно-правового регулирования лесных отношений.

Основополагающие принципы и цели для развития международного правового регулирования в области лесных отношений заложены, прежде всего, исследованными в настоящей монографии инструментами «мягкого» международного права (например, «Лесные принципы», «Документ ООН по Лесам», глава XI «Борьба с обезлесением» в декларации «Повестка дня на XXI век» и др.). Такие специализированные документы были подготовлены и приняты на международном уровне с целью урегулирования именно лесных отношений.

Во-вторых, в настоящее время действует целый ряд имеющих обязательную юридическую силу международных договоров (так называемое «твердое» международное право), которые прямо или косвенно посвящены вопросам, касающимся лесов. В числе наиболее значимых таких договоров, по мнению автора монографии, – и «Рамочная Конвенция ООН об изменении климата» (РКИК ООН) 1992 года, и «Парижское соглашение» (2015 год), и Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) 1992 года, и другие международные договоры, исследованные в том числе и в настоящей монографии. Такие договоры были разработаны и приняты не в целях урегулирования именно лесных отношений. Напротив, как правило, такие международные дого-

воры преследуют иные, «нелесные» цели (например, «стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере», «укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты», «сохранение биологического разнообразия» и др.), но путем толкования договорных норм такие международные договоры применяются и к лесным отношениям.

В-третьих, в рамках так называемых «встреч сторон», т. е. органов управления международными процессами отдельно взятого международного договора, договаривающимися сторонами принимаются решения, резолюции и рекомендации, целенаправленно регулирующие лесные вопросы. Важно подчеркнуть, что при этом такие решения подчинены общей (чаще всего «нелесной») цели отдельно взятого режима международного договора.

Кроме того, важный «фрагмент», который оказывает влияние на развитие международно-правового регулирования лесных отношений, – это международная добровольная лесная сертификация. Например, в рамках «Лесного попечительского совета», FSC стандарты носят добровольный характер, а участвующие стороны, как правило, являются частными, неправительственными субъектами, поэтому можно сказать, что лесная сертификация дополняет существующее международно-правовое регулирование лесных отношений частноправовым фрагментом.

Получается, что международно-правовое регулирование лесных отношений исходит одновременно из нескольких источников международного права, развивается хаотично и затрагивает самые разные аспекты лесных отношений. Иными словами, международное лесное право – это не «абсолютное единство» с четкой нормативной иерархией (например, международный договор + решения встреч сторон), а скорее, сумма фрагментов («мягкое» лесное международное право, «твердое» международное право и «решения встреч сторон», решения международных лесных механизмов в системе ООН и др.).

В контексте настоящего исследования, пожалуй, стоит обратить отдельное внимание на такое явление, как «фрагментация». Вопросам фрагментации международного права в целом, а также фрагментации международного экологического права в частности в последнее время уделяется все большее внимание в

научной среде. Например, это и вопросы появления всё новых международных судов и трибуналов. По мнению юристов, специалистов в области международного права, такая фрагментация может вести и к возможности «лабирирования» в выборе судебной инстанции для принятия решения (т. н. *forum shopping*), и к опасности появления противоречивых, несогласованных судебных решений, и даже к подрыву авторитета главного судебного органа ООН – Международного Суда ООН⁶⁶.

Фрагментация рассматривается и как увеличение специализации в области международного права. Другими словами, как отделение общего международного права от так называемых «самодостаточных режимов» (в самых общих чертах под «самодостаточным режимом» понимается договор или группа договоров в международном праве, которые устанавливают систему норм, которые в какой-то степени исключают применение общего международного права).

В контексте международного экологического права фрагментация рассматривается как «затор (переполнение) договоров» (*treaty congestion*) – явление многочисленных параллельных процессов, значительно или частично «пересекающихся» договорных режимов, усугублённое практикой заключения все новых договоров в рамках международного экологического права. Шутка ли, в настоящее время существует около тысячи инструментов международного права, которые содержат положения, относящиеся к регулированию вопросов окружающей среды, ее охраны и защиты.

Возможно ли рассматривать вопрос о том, нужен ли миру самостоятельный договор по лесам в контексте фрагментации? Тут важно обратить внимание, что «фрагментация» (или разоб-

⁶⁶ В качестве известного примера, пожалуй, можно привести «Дело Тади́ча». 15 июля 1999 года Апелляционная камера Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенных на территории бывшей Югославии, вынесла решение по «Делу Тади́ча». В своем решении Апелляционная камера сделала менее четким различие между международными и немеждународными вооруженными конфликтами в международном гуманитарном праве и этим самым вошла в противоречие с решением Международного суда.

щенность) международно-правового регулирования лесных отношений носит особый характер. Если в общем фрагментацию можно описать как «процесс (или состояние) раскола на фрагменты», то развитие международно-правового регулирования лесных отношений так описать нельзя. «Раскол на фрагменты» предполагает: что-то, что было целым, раскалывается/раскололось на фрагменты. В случае же с международно-правовым регулированием лесных отношений такого целого не было и нет. Нет единого источника международного лесного права, который бы был основой для развития международного регулирования лесных отношений.

Международное лесное регулирование развивается с высокой вариативностью ценностей и целей инструментов международного права, которые потенциально могут быть объединены в рамках общей темы – международно-правовое регулирование лесных отношений. Но на данный момент международное регулирование, специфичное для лесных отношений, «разбросано» среди инструментов международного права различного правового характера, т. е. между инструментами «мягкого» и «твердого» международного лесного права. Формально фундаментальные принципы и цели регулирования, специфичные для лесных отношений, на международном уровне остаются «мягкими» (т. е. носят рекомендательный характер). Международные договоры же регулируют лишь «фрагменты» лесных отношений, связанные, как правило, с отдельными функциями лесов, так, что мультифункциональность лесов становится раздроблена и изолирована между договорами, цели которых достигаются в значительной степени независимо друг от друга. Это создает регуляторный пробел в отношении специфичной для лесных отношений реализации таких договоров: как именно осуществляется имплементация всего массива договорных норм в части регулирования именно лесных отношений?

Итак, международное лесное право существует и обладает значительным потенциалом регулирования лесных отношений. Вопрос в том, как обеспечить эффективное взаимодействие. По мнению автора монографии, чтобы максимально реализовать потенциал существующего международно-правового регулирования, возможным решением может стать «Международная (координаци-

онная) конвенция по лесам». Такая конвенция может быть нацелена на координацию и сотрудничество по уже существующим международным лесным процессам и международному лесному праву. Это не новый договор по лесам. Это и не концепция «сотрудничества и координации по договорам», развиваемая в рамках отдельного международного «нелесного» договора. Это может быть самостоятельный инструмент, сопоставимый с Венской конвенцией о праве договоров, который урегулирует взаимодействие уже существующих инструментов международного лесного права.

В будущих правовых исследованиях можно предложить исследовать концепцию «фрагментации международного экологического права»: может ли концепция фрагментации быть использована для анализа и описания взаимодействия инструментов международного лесного права? Анализ взаимодействия инструментов международного лесного права может выявить не только юридические коллизии в международном регулировании лесных отношений (например, прямой конфликт норм, дублирование норм, коллизию ценностей и др.), но и синергию – взаимодействие, позволяющее усиливать эффект международного регулирования лесных отношений в целях охраны, защиты лесов, их устойчивого использования. Кроме того, благодаря такому исследованию можно будет выявить пробелы в международно-правовом регулировании лесных отношений, то есть те вопросы, которые, несмотря на наличие большого количества инструментов международного права, регулирующих лесные отношения, до сих пор остались неурегулированными.

Будущие правовые исследования могут быть направлены на вопросы взаимодействия не только текстовых элементов инструментов международного регулирования лесных отношений – целей, основных принципов, концепций и другого, но и таких элементов, как участие сторон в международно-правовых режимах, например: нормы каких международных договоров в части регулирования лесных отношений распространяются на какие стороны? Как взаимодействуют между собой решения сторон в части регулирования лесных отношений, принятые в рамках конференций сторон по договорам международного экологического права? Как взаимодействуют «мягкое» и «твердое» международное право в части регулирования именно лесных отношений?

Отдельно стоит обратить внимание и на то, что инструменты международного права, регулирующие лесные отношения, могут взаимодействовать и быть хорошо совместимы на международном уровне, однако механизмы достижения целей таких инструментов и исполнения обязательств могут вызвать коллизии на более поздней стадии – на стадии их имплементации, связанной с включением обязательств в отношении лесов, но вытекающих из международных «нелесных» договоров, в национальное законодательство и их реализацию.

Таким образом, анализ современного международного лесного права в настоящей монографии может послужить основой для дальнейших правовых исследований в области фрагментации международного экологического права и поиска ответов на такие вопросы, как, например: как функционирует «массив» международно-правового режима по лесам и как элементы этого режима взаимодействуют друг с другом? Нет ли юридических коллизий? Можно ли использовать синергетический эффект взаимодействия? Есть ли в режиме неурегулированные вопросы – пробелы, которые еще требуют внимания сторон? и др.

Научная новизна монографии заключается в том, что в условиях отсутствия единого общеобязательного международного договора по лесам монография впервые представляет комплексное исследование международно-правового регулирования лесных отношений через призму анализа «мягкого» и «твердого» международного права. Исследование обращает внимание на концепцию фрагментации международного экологического права и возможность ее применения для анализа регулирования лесных отношений на международном уровне. Автором предложена концепция «Международной (координационной) конвенции по лесам», направленной на обеспечение эффективного взаимодействия существующих инструментов международного лесного права.

Монография вносит вклад в развитие теории международного экологического права, изучая и обосновывая существование международного лесного права. Исследование показывает, что международно-правовое регулирование лесных отношений исходит одновременно из нескольких источников международного права разной правовой природы; регулирование лесных отноше-

ний на международном уровне развивается хаотично и затрагивает самые разные аспекты лесных отношений. **Теоретическая значимость** исследования также заключается в предложении концепции фрагментации как аналитического инструмента для дальнейшего изучения современного международного экологического права, а также в анализе синергии и правовых коллизий между различными правовыми инструментами, регулирующими лесные отношения на международном уровне.

Практическая значимость исследования в том, что его результаты могут быть применены в практической деятельности органов государственной власти, международных организаций и неправительственных структур в целях совершенствования международно-правового регулирования лесных отношений. Предложенная концепция «Международной (координационной) конвенции по лесам» представляет собой потенциальный инструмент для согласования и усиления взаимодействия существующих международных процессов и договоров в области лесных отношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Vol. 1. General Guidance and Reporting. 2006. URL: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/vol1.html>
2. A Synopsis of Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF) under the Kyoto Protocol and Marrakesh Accords / B. Schlamadinger, N. Bird, T. Johns. DOI 10.1016/j.envsci.2006.11.002 // Environmental Science and Policy. 2007. Vol. 10 (4). P. 271–282.
3. About the Nagoya Protocol // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/abs/about/>
4. Aguilar S. Regulatory Tools for the Management of Fish and Timber Species through CITES. DOI 10.1111/reel.12043 // RECIEL. 2013. Vol. 22 (3). P. 281–290.
5. An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing / M. Ahren, N. Ali, J. A. Cabrera Medaglia [et al.]. Gland : IUCN, 2012. 372 p. (IUCN Environmental Policy and Law Paper; N 83).
6. Asselt H. van. Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes // New York University Journal of International Law and Politics. 2012. Vol. 44 (4). P. 1205–1278.
7. Asselt H. van. The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014. 360 p.
8. Assessments of the Forest Carbon Balance in the National Climate Policies of Russia and Canada / A. N. Krenke, A. V. Ptichnikov, E. A. Shvarts, I. K. Petrov. DOI 10.1134/S1028334X21120060 // Doklady Earth Sciences. 2021. Vol. 501. Part 2. P. 1091–1095.
9. Assessing the International Forest Regime / ed. R. G. Tarasofsky. Gland: IUCN, 1999. 160 p. (IUCN Environmental Policy and Law Paper; N 37).
10. Assessment on Peatlands, Biodiversity and Climate Change: Main Report / UNEP [et al.]. Kuala Lumpur, 2008. 208 p.
11. Bigleaf Mahogany // CITES. URL: <https://cites.org/eng/prog/mwg.php>
12. Birnie P., Boyle A., Redgwell C. International Law and the Environment. Oxford : Oxford University Press, 2009. 851 p.

13. Blundell A. A review of the CITES listing of big-leaf mahogany // *Oryx*. 2004. Vol. 38 (1). P. 84–90.
14. Bodansky D. Does One Need to Be an International Lawyer to be an International Environmental Lawyer? // *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*. 2006. Vol. 100. P. 303–307.
15. Bodansky D., Brunnee J., Hey E. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford : Oxford University Press, 2010. 1080 p.
16. Bowman M. J. The Ramsar Convention Comes of Age // *Netherlands International Law Review*. 1995. Vol. 42 (1). P. 1–52. URL: https://ramsar.org/sites/default/files/documents/library/the_ramsar_convention_in_international_law.pdf
17. Boyd E., Corbera E., Estrada M. UNFCCC Negotiations (pre Kyoto to COP 9): What the Process Says about the Politics of CDM-Sinks. DOI 10.1007/s10784-008-9070-x // *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 2008. Vol. 8. P. 95–112.
18. Burns W. C. G. Belt and Suspenders? The World Heritage Convention's Role in Confronting Climate Change. DOI 10.1111/j.1467-9388.2009.00637.x // *RECIEL*. 2009. Vol. 18 (2.) P. 148–163.
19. Can Non-State Governance "Ratchet Up" Global Environmental Standards? Lessons from the Forest Sector / B. Cashore, G. Auld, S. Bernstein, C. McDermott. DOI 10.1111/j.1467-9388.2007.00560.x // *RECIEL*. 2007. Vol. 16 (2). P. 158–172.
20. Canaveira P. Options and Elements for an Accounting Framework for the Land Sector in the Post-2020 Climate Regime: Terraprima Report to the Swiss Federal Office for the Environment, February 2014. 60 p. URL: https://www.terraprima.pt/en/file_download/172
21. Center for Global Negotiations, The Brandt Equations: 21 Century blueprint for the new global economy. URL: https://www.brandt21forum.info/About_BrandtCommission.htm
22. Central Africa World Heritage Forest Initiative. URL: <https://whc.unesco.org/en/cawhfi/>
23. Forest peoples: Numbers across the World. Moreton-in-Marsh, 2012. 24 p. URL: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/forest-peoples-numbers-across-world-final.pdf>
24. CITES Compliance Procedure // CITES. URL: <https://cites.org/eng/res/14/14-03C15.php>

25. Climate Change and Forests: Emerging Policy and Market Opportunities / eds. Ch. Streck [et al.]. L. : Chatham House, 2008. 346 p.
26. Communiqué. Water Security Depends on Forests and Wetlands // Convention on Biological Diversity. 2011. 3 p. URL: <https://www.cbd.int/doc/press/2011/pr-2011-02-02-forest-en.pdf>
27. Composition and Structure of *Pinus koraiensis* Mixed Forest Respond to Spatial Climatic Changes / Jingli Zhang, Yong Zhou, Guangsheng Zhou, Chunwang Xiao // PLoS ONE. 2014. Vol. 9 (5). URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0097192>
28. Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO): adopted and entered into force on 16.10.1945. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/food-organization.xml>
29. Convention on Biological Diversity: signed on 04.06.1993: entered into force on 29.12.1993 // CBD. URL: <https://www.cbd.int/convention/text>
30. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: signed on 03.03.1973 at Washington, D.C: entered into force on 01.07.1975 // CITES. URL: <https://cites.org/eng/disc/text.php>
31. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals: official website. URL: <https://www.cms.int/>
32. COP 10. Decision X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>
33. COP 2. Decision II/9. Forests and biological diversity // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7082>
34. COP 3. Decision III/12. Programme of work for terrestrial biological diversity: forest biological diversity // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7108>
35. COP 4. Decision IV/7. Forest Biological Diversity // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7130>
36. COP 4. Decision IV/7. Forest Biological Diversity: Annex. Work Programme for Forest Biological Diversity under the Conven-

tion on Biological Diversity // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7130>

37. Couzens E. CITES at Forty: Never Too Late, to Make Lifestyle Changes. DOI 10.1111/reel.12046 // RECIEL. 2013. Vol. 22 (3). P. 311–323.

38. CPF. About the Collaborative Partnership on Forests. URL: <https://www.fao.org/collaborative-partnership-on-forests/about/en>

39. CPF. CPF documents, statements and reports. Work Plan 2021–2024 (rev. April 2022). URL: <https://www.fao.org/collaborative-partnership-on-forests/publications/en>

40. CPF. Work Plan 2021–2024 Summary. Working together to reach the Global Forest Goals. URL: <https://www.fao.org/collaborative-partnership-on-forests/publications/en>

41. CPF. Eight new Fact Sheets Highlight the Key Role of Sustainable Forest Management in Sustainable Development: Announcement. URL: https://www.iufro.org/download/file/8750/4474/cpf-fact-sheet-sfm-june12_pdf/

42. CPF. Joint Initiatives. URL: <https://www.fao.org/collaborative-partnership-on-forests/initiatives/joint-initiatives/en>

43. CPF. Members. URL: <http://www.cpfweb.org/73039/en/>

44. CPF. Streamlining forest-related reporting: Overview. URL: <https://www.fao.org/collaborative-partnership-on-forests/initiatives/streamlining-forest-related-reporting/en>

45. Davenport D.S. An Alternative Explanation for the Failure of the UNCED Forest Negotiations. DOI 10.1162/1526380053243549 // Global Environmental Politics. 2005. Vol. 5 (1). P. 105–130.

46. Davenport D. S., Wood P. Finding the Way Forward for the International Arrangement on Forests: UNFF – 5, –6, and –7. DOI 10.1111/J.1467-9388.2006.00534.X // RECIEL. 2006. Vol. 15 (3). P. 316–326.

47. Earth Negotiations Bulletin. Vol. 13 International Forest Policy. N. 144: UNFF-6.

48. Earth Negotiations Bulletin. Vol. 13: International Forest Policy. N. 133: UNFF-5.

49. Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends: Findings of the Condition and Trends Working Group. Vol. 2 / eds. R. Hassan [et al.]. Island Press, 2005. 917 p. (Millennium Ecosystem Assessment Series).

50. Eikermann A. *Forests in International Law: Is There Really a Need for an International Forest Convention?* Cham : Springer, 2015. 196 p.

51. *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance: A Global Assessment Report Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime / eds. J. Rayner [et al.].* Vienna : IUFRO, 2010. 172 p. (IUFRO World Series; Vol. 28).

52. Forest Europe Members. Observers. URL: <https://foresteurope.org/about/members/>

53. Forest Europe Members. Signatories. URL: <https://foresteurope.org/about/members/>

54. Forest Europe Work Program: Pan-European Follow-Up of the 7th Forest Europe Ministerial Conference and the Extraordinary Ministerial Conference, Madrid, October 2015: adopted at the Forest Europe Expert Level Meeting 11–12 May 2016, Bratislava, Slovakia. URL: <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/FE-Work-Programme-2016-2020-1.pdf>

55. *Forests and Terrestrial Ecosystems (Landscapes): Overview / The World Bank.* 2004. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/forests/overview#2>

56. Finance Center for South-South Cooperation, Organization in Special Consultative Status with ECOSOC of the United Nations, Global South Countries, Group of 77 and China. URL: http://www.fc-ssc.org/en/partnership_program/south_south_countries

57. Fry I. If a Tree Falls in a Kyoto Forest and Nobody is There to Hear it, will it be Accounted for? An Insider's View of the Negotiations Surrounding Land Use, Land-use Change and Forestry for the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol. DOI 10.1111/j.1467-9388.2011.00715.x // *RECIEL*. 2011. Vol. 20 (2). P. 123–138.

58. Fry I. More Twists, Turns and Stumbles in the Jungle: A Further Exploration of Land Use, Land-Use Change and Forestry Decisions within the Kyoto Protocol. DOI 10.1111/j.1467-9388.2007.00571.x // *RECIEL*. 2007. Vol. 16 (3). P. 341–355.

59. Fry I. Twists and Turns in the Jungle: Exploring the Evolution of Land Use, Land Use Change and Forestry Decisions within the Kyoto Protocol. DOI 10.1111/1467-9388.t01-1-00314 // *RECIEL*. 2002. Vol. 11 (2). P. 159–168.

60. Fuchs C. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): conservation efforts undermine the legality principle. DOI 10.1017/S2071832200000584 // German Law Journal. 2008. Vol. 9 (11). P. 1565–1596.

61. Global Environment Facility: official website. URL: <https://www.thegef.org/gef/whatisgef>

62. Global Overview of Forest Protected Areas on the World Heritage List: A Contribution to the Global Theme Study of World Heritage Natural Sites / prepared by J. Thorsell, T. A. Sigaty. Gland : IUCN, 1997. 50 p.

63. Gordeeva Y. M. European and Russian Forests under International Climate Change Law. Hasselt University. 2017. 633 p.

64. Gordeeva Y. M. Evolution of the international forest regulation. DOI: 10.17803/2313-5395.2021.2.16.155-198 // Kutafin Law Review. 2021. Vol. 8. № 6. P. 155–198.

65. Gordeeva Y.M. The Russian Federation and the International Climate Change Regime // Carbon and Climate Law Review. 2014. № 3. P. 167–174.

66. Gordeeva Y. M. Uncertainty in Green Infrastructure Decision-Making: Types, Consequences and Available Legal Tools // Social and Scientific Uncertainties in Environmental Law. Cambridge: Intersentia, 2024. P. 371–387. (European Environmental Law Forum).

67. Gordeeva Y. Wood Biomass Sustainability under the Renewable Energy Directive // Sustainable Energy United in Diversity – Challenges and Approaches in Energy Transition in The European Union. 2014. P. 47–61. (European Environmental Law Forum Book Series; 1).

68. Graichen P. Can Forestry Gain from Emissions Trading? Rules Governing Sinks Projects under the UNFCCC and the UE Emission Trading System. DOI 10.1111/j.1467-9388.2005.00419.x // RECIEL. 2005. Vol. 14 (1). P. 11–18.

69. Groves M., Rutherford C. CITES and Timber: A guide to CITES-listed Tree Species. London: Royal Botanic Kew Gardens, 2015. 98 p. URL: <https://jordbruksverket.se/download/18.7d044c501710eb9f893e4656/1585320243840/CITES-and-Timber-a-guide-to-CITES-listed-tree-species.pdf>

70. Gulbrandsen L. H. Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification fill the gaps in the global forest re-

gime? DOI 10.1162/152638004323074200 // Global Environmental Politics. 2004. Vol. 4 (2). P. 75–99.

71. Heino J. The Results of the Work of the INC for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe: 21 October 2015. URL: <http://www.sifi.se/wp-content/uploads/2015/11/INC-Chair-report-19-Oct-final-FINAL-JH.pdf>

72. History of the Convention // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/history>

73. Holmgren S. Governing Forests in a Changing Climate. Exploring Patterns of Thought in the Climate Change-Forest Policy Intersection. Doctoral Thesis N. 2015:61. Uppsala : Sveriges lantbruksuniv, 2015. 81 p.

74. How is CITES Financed? // CITES. URL: <https://cites.org/eng/disc/fund.php>

75. Humphreys D. Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance. 2006. 328 p.

76. Humphreys D. The Elusive Quest for a Global Forest Convention. DOI 10.1111/j.1467-9388.2005.00418.x // RECIEL. 2005. Vol. 14 (1). P. 1–10.

77. INC4 Draft Negotiating Text as at 8 November 2013, 23:00. Annex F. [Forest Convention]. URL: http://foris.fao.org/static/forest-negotiations/INC4_REPORT_ANNEX_F.pdf

78. Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe, Warsaw, Poland, 10–14 June 2013; Geneva, Switzerland, 7-8 November. 2013INC4/2013/REP. 2013. 5 p.

79. International Law in the Era of Climate Change / eds. G. R Rayfuse, Sh. V. Scott. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2013. 378 p.

80. International Plant Protection Convention: adopted on 06.12.1951: entered into force on 03.04.1952. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/196534>

81. International Relations and Global Climate Change: New Perspectives / eds. D. Sprinz, U. Luterbacher. 2nd ed. MIT Press, 2016. 354 p.

82. International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: adopted on 03.11.2001: entered into force on 29.06.2004. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/193082>

83. International Tropical Timber Agreement (ITTA): adopted on 18.11.1983: entered into force on 01.04.1985. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201393/v1393.pdf>

84. International Tropical Timber Organization: official website. URL: <http://www.itto.int>

85. International Tropical Timber Organization. ITO Members. ITTO Members under ITTA. URL: https://www.itto.int/about_itto/members/

86. International Union for Conservation of Nature (IUCN) : official website. URL: <http://iucn.org/>

87. IPCC Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Summary for Policymakers: Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. 32 p.

88. IUCN says world on track to meet ambitious forest restoration goal // Dilmah Conservation. URL: <https://www.dilmahconservation.org/dc-news/iucn-says-world-on-track-to-meet-ambitious-forest-restoration-goal--438n.html>

89. IUFRO. International Union of Forest Research Organizations. The Organization. URL: <https://www.iufro.org/discover/organization/>

90. IUFRO in Russia = ИЮФРО в России : офиц. сайт. URL: <http://iufro.mgul.ac.ru/about.htm>

91. IUFRO's post-2020 strategy. URL: <https://www.iufro.org/discover/strategy/#:~:text=IUFRO's%20mission%20is%20to%20advance,of%20forests%20and%20people%20worldwide>

92. Iversen P., Lee D., Rocha M. Understanding Land Use in the UNFCCC. 2014. 66 p.

93. Iza A., Slobodian L. International Forest Governance Regimes // IUCN Academy of Environmental Law, 7–12 September 2015.

94. Jamal A. The United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa; Implementing Agenda 21. DOI 10.1111/1467-9388.00068 // RECIEL. 1997. Vol. 6 (1). P. 1–6.

95. Johannsdottir A., Cresswell I., Bridgewater P. The Current Framework for International Governance of Biodiversity: Is it Doing

More Harm than Good? DOI 10.1111/j.1467-9388.2010.00673.x // RECIEL. 2010. Vol. 19 (2). P. 139–149.

96. Kasimbazi E. B. An International Legal Framework for Forest Management and Sustainable Development // Annual Survey of International and Comparative Law. 1995. Vol. 2 (1). P. 67–97. URL: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=annlsurvey>

97. Kiss A., Shelton D. Guide to International Environmental Law. Leden; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2007. 311 p.

98. Kunzmann K. The Non-legally Binding Instrument on Sustainable Management of All Types of Forests – Towards a Legal Regime for Sustainable Forest Management? DOI 10.1017/S2071832200000250 // German Law Journal. 2008. Vol. 9 (8). P. 981–1006.

99. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: adopted 11 December 1997: in force 16 February 2005. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

100. Land Use, Land-Use Change, and Forestry: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change / R. Watson, I. Noble, B. Bolin [et al.]. Cambridge : Cambridge University Press, 2010. 377 p.

101. Leaders Define Pathway to restoring 150 million hectares of lost forests // IUCN. URL: <https://www.iucn.org/content/leaders-define-pathway-restoring-150-million-hectares-lost-forests>

102. Lees N. The Brandt Line after forty years: The more North–South relations change, the more they stay the same? DOI 10.1017/S026021052000039X // Review of International Studies. 2021. 47(1). P. 85–106.

103. Legal Aspects in the Implementation of CDM Forestry Projects / M. S. Z. Manguiat, R. Verheyen, J. Mackensen, G. Scholz. Gland : IUCN, 2005. 70 p. (IUCN Environmental Policy and Law Paper; № 59).

104. Lesniewska F. Laws for Forests: An introductory guide to international forest and forest related legal materials that shape forest ethics and practice : discussion paper. 2005. 39 p. URL: <https://policy-powertools.org/Tools/Engaging/docs/law%20for%20forests2.pdf>

105. Lesniewska F. UNFCCC REDD+ COP Decisions: The Cumulative Effect on Forest Related Law Process. DOI 10.1163/18719732-12341244 // International Community Law Review. 2013. Vol. 15 (1). P. 103–121.

106. Lipschutz R. D. Why is there no international forestry law?: An examination of international forestry regulation, both public and private. DOI 10.5070/L5191019219 // *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*. 2001. Vol. 19 (1). P. 153–179.

107. List of Parties // Convention on Biological Diversity. URL: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>

108. List of Parties to the Convention // CITES. URL: <https://cites.org/eng/disc/parties/index.php>

109. Lovbrand E. Revisiting the Politics of Expertise in Light of the Kyoto Negotiations on Land Use Change and Forestry. DOI 10.1016/j.forpol.2008.08.007 // *Forest Policy and Economics*. 2009. Vol. 11. (5–6). P. 404–412.

110. Mackenzie C.P. Future Prospects for International Forest Law // *International Forestry Review*. 2012. Vol. 14 (2). P. 249–257. URL: <https://www.jstor.org/stable/24310684?seq=1>

111. Madrid Ministerial Decision. The future direction of FOREST EUROPE: adopted by the Expert Level Meeting on 02.07.2015 for consideration by the ministers at the 7th FOREST EUROPE Ministerial Conference Madrid on 20–21 October 2015. URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/02/7MC_MadridMinisterialDecision.pdf

112. Madrid Ministerial Declaration: 25 years together promoting Sustainable Forest Management in Europe: adopted on 01.07.2015 at the 7th Forest Europe Ministerial Conference, Madrid 20–21 October 2015. URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/02/7MC_MadridMinisterialDeclaration.pdf

113. Maguire R. *Global Forest Governance, Legal Concepts and Policy Trends*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2013. 384 p.

114. Martin J. The Role of Forestry Projects in the CDM // *Environmental Science and Policy*. 2005. Vol. 8 (2). P. 87–104.

115. Matthews G. V. T. *The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development*. 2013. 90 p. URL: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/Matthews-history.pdf>

116. McDermott C., O'Carroll A., Wood P. *International Forest Policy – the instruments, agreements and processes that shape it*. 2007. 139 p. URL: https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2015/06/Intl_Forest_Policy_instruments_agreements.pdf

117. McOmber E. M. Problems in Enforcement of the Convention on International Trade in Endangered Species // *Brooklyn Journal of International Law*. 2002. Vol. 27 (2). P. 673–701. URL: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol27/iss2/10>

118. Meskell L. UNESCO's World Heritage Convention at 40, Challenging the Economic and Political Order of International Heritage Conservation. DOI 10.1086/671136 // *Current Anthropology*. 2013. Vol. 54 (4). P. 483–494.

119. Mitigating Climate Change through Restoration and Management of Coastal Wetlands and near-shore marine ecosystems: challenges and opportunities / D. Herr, J. Tamelander, D. Laffoley, J. Vandever. Washington, DC, 2011. 59 p. URL: <https://portals.iucn.org/library/node/9842>

120. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer: concluded in Montreal on 16.09.1987: entered into force on 01.01.1989. URL: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf>

121. Morel R., Shishlov I. Ex-post Evaluation of the Kyoto Protocol: Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement. 2014. 37 p. (Climate Report; N 44). URL: <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/14-05-Climate-Report-n%C2%B044-Analysis-of-the-KP1.pdf>

122. Mulliken T. The Role of CITES in Controlling the International Trade in Forest Products: Implications for Sustainable Forest Management. Rome, 2009. 94 p.

123. Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity / Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2011. 25 p. URL: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>

124. Nagtzaam G. Into the Woods: Analyzing Normative Evolution and the International Tropical Timber Organization. DOI 10.4172/2151-6200.1000084 // *Arts Social Science Journal*. 2014. Vol. 5 (3). P. 1–17.

125. Nagtzaam G. The International Tropical Timber Organization and Conservationist Forestry Norms: A Bridge too Far. 2008. 80 p. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.880.8364&rep=rep1&type=pdf>

126. National reports to UNFF11 / United Nations, Department of Economic and Social Affairs. URL: <http://www.un.org/esa/forests/documents/national-reports/unff11/index.html>

127. Nature-Based Offsets in Russia: Key Challenges and Conditions for Success / N. K. Kurichev, A. V. Ptichnikov, E. A. Shvarts A. N. Krenke. DOI 10.1134/S2079970523701009 // Regional Research of Russia. 2023. Vol. 13 (4). P. 595–608.

128. New York Declaration on Forests: released at the UN Climate Summit in New York, US on 23.09.2014. URL: https://unfccc.int/media/514893/new-york-declaration-on-forests_26-nov-2015.pdf

129. Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests: adopted on 14.06.1992. URL: <http://www.un-documents.net/for-prin.htm>

130. Oldfield S. F. The Evolving Role of CITES in Regulating the International Timber Trade. DOI 10.1111/reel.12045 // RECIEL. 2013. Vol. 22 (3). P. 291–300.

131. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): official website. URL: <http://www.oecd.org/about/>

132. Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020 // Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe, Oslo, 14–16 June 2011. URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/11/MC_oslo_decision.pdf

133. Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe // Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe, Oslo, 14–16 June 2011. URL: <https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/MC-oslo-lba-mandate.pdf>

134. Paris Agreement: adopted 12 December 2015: entry into force 04 November 2016. URL: <https://www.un.org/en/climate-change/paris-agreement>

135. Ptichnikov A. V., Shvarts E. A. Decarbonization via Nature-Based Solutions: National Policy and International Practice. DOI 10.1134/S2079970523701022 // Regional Research of Russia. 2023. Vol. 13 (4). P. 631–645.

136. Quarto A. The Mangrove Forest: Background Paper, 10 November 1997. URL: <http://www.ramsar.org/news/the-mangrove-forest-background-paper>

137. Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat: adopted at Ramsar on 02.02.1971: entered into force on 21.12.1975. URL: <https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/RAMSAR-Eng.pdf>

138. Ramsar. The Convention on Wetlands and its Mission. URL: <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission>

139. Reeve R. The CITES Treaty and Compliance: Progress of Jeopardy?: Briefing Paper. Chatham House, 2004. 16 p. (Sustainable Development Programme; BP 04/01).

140. Research Handbook on REDD+ and International Law / ed. Ch. Voigt. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2016. (Research Handbooks on Climate Law). 496 p.

141. Resolution Conf. 16.3 (Rev. CoP17) on CITES Strategic Vision: 2008–2020. // CITES. URL: https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-03-R17_0.pdf

142. Rosenbaum K. L., Schoene D., Mekouar A. Climate Change and the Forest Sector: Possible National and Subnational Legislation. Rome, 2004. 72 p. (FAO Forestry Paper; N 144).

143. Ruis B. M. G. S. No Forest Convention but Ten Tree Treaties. URL: <http://www.fao.org/3/y1237e/y1237e03.htm>

144. Sand P. H. Enforcing CITES: The Rise and Fall of Trade Sanctions. DOI 10.1111/reel.12037 // RECIEL. 2013. Vol. 22 (3). P. 251–263.

145. Sand P. H. Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment. DOI 10.1093/oxfordjournals.ejil.a015561 // European Journal of International Law. 1997. Vol. 8 (1). P. 29–58.

146. Savaresi An. A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture. DOI 10.1111/reel.12164 // RECIEL. 2016. Vol. 25 (2). P. 186–196.

147. Scanlon J. E. CITES Secretary-General's keynote address at the International conference on wildlife crime – The Hague, Netherlands // CITES. URL: <https://cites.org/eng/node/43171>

148. Shine C., Klemm C. de. Wetlands, Water and the Law. Using Law to Advance Wetland Conservation and Wise Use. Gland : IUCN, 1999. 332 p. (IUCN Environmental Policy and Law Paper; N 38).

149. Sjostedt B. Costa Rica and Nicaragua before the International Court of Justice: Trying to Work Out the Complicated Relationship between Law and the Environment. DOI 10.1111/reel.12044 // RECIEL. 2013. Vol. 22 (3). P. 366–370.

150. Skala-Kuhmann A. Legal Instruments to Enhance the Conservation and Sustainable Management of Forests Resources at the International Level, Bonn : BMZ – GTZ, 1998.

151. Srivastava N. Changing Dynamics of Forest Regulation: Coming Full Circle? DOI 10.1111/j.1467-9388.2011.00720.x // RECIEL. 2011. Vol. 20 (2). P. 113–122.

152. Strategic Framework for Forests and Climate Change: A proposal by the Collaborative Partnership on Forests for a coordinated Forest-Sector Response to Climate Change. 2008. 44 p. URL: fao.org/3/cb6310en/cb6310en.pdf

153. Streck Ch., Keenlyside P., Unger M. von. The Paris Agreement: A New Beginning. DOI 10.1163/18760104-01301002 // Journal for European Environmental and Planning Law. 2016. Vol. 13 (1). P. 3–29.

154. Strong transparency required for carbon credit mechanisms / P. Delacote, T. L’Horty, A. Kontoleon [et al.] // Nature Sustainability. URL: <https://www.nature.com/articles/s41893-024-01310-0>

155. Sustaining Forests: A development Strategy / The World Bank. Washington, DC, 2004. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14951>

156. The 4th Strategic Plan 2016–2024. The Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat – the “Ramsar Convention”: adopted by the 12th Meeting of the Conference of the Parties at Punta del Este, Uruguay, 1–9 June 2015, through Resolution XII. 2015. 34 p.

157. The Bonn Challenge : official website. URL: <https://www.bonnchallenge.org>

158. The CITES Species // CITES. URL: <https://cites.org/eng/disc/species.php>

159. The Convention on Wetlands and its mission // Ramsar. URL: <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission>

160. The Economics and Politics of Climate Change / eds. D. Helm, C. Hepburn. Oxford : Oxford University Press, 2009. 576 p. DOI 10.1093/acprof:osobl/9780199573288.001.0001.

161. The Importance of Mangroves to People: A Call to Action / UNEP. Cambridge, 2014. 128 p. URL: <https://www.unep.org/resources/report/importance-mangroves-people-call-action>

162. The International Tropical Timber Agreement (ITTA): adopted on 26.01.1994: provisionally entered into force on 01.01.1997. URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1997/01/19970101%2005-52%20AM/Ch_XIX_39p.pdf

163. The International Tropical Timber Agreement (ITTA): adopted on 27.01.2006: definitively entered into force on 07.12.2011. URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2006/02/20060215%2004-26%20PM/Ch_XIX_46p.pdf

164. The Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe, 18.12.1990, Strasbourg/France. General Declaration. URL: https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2022/01/strasbourg_declaration.pdf

165. The Oxford Handbook of International Climate Change Law / eds. C. R. Carlarne [et al.]. Oxford : Oxford University Press, 2016. 821 p.

166. The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971) / Ramsar Convention Secretariat. 6th ed. 2013. 109 p.

167. The Role of Forests in the Implementation of Russia's Low-Carbon Development Strategy / A. V. Ptichnikov, E. A. Shvarts, G. A. Popova, A. S. Baibar. DOI 10.1134/S1028334X22700465 // Doklady Earth Sciences. 2022. Vol. 507. Part 1. P. 981–985.

168. The shrinking kingdom of a forest giant // WWF. URL: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/wildlife_practice/profiles/plants/big_leaf_mahogany/

169. UN. A/RES/71/285. General Assembly Resolution 71/85: United Nations Strategic Plan for Forests 2017–2030. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/115/46/PDF/N1711546.pdf?OpenElement>

170. UN. A/CONF/151/26 (Vol. III). Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests // UN Documents. URL: <http://www.un-documents.net/for-prin.htm>

171. UN. A/RES/62/98. Non-legally binding instrument on all types of Forest: Resolution adopted by the General Assembly on 17.12.2007. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/62/98>

172. UN. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment: From Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972 // UN Documents. URL: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>

173. UN. Department of Economic and social affairs Forests. Publications and Media. Briefing paper on the UN Strategic plan for forests 2030. URL: <https://www.un.org/esa/forests/documents/un-strategic-plan-for-forests-2030/index.html>

174. UN. Department of Economic and social affairs Forests. UN Forum on Forests – 18th session (8 to 12 May 2023) UNFF 18 Documents. Thematic priorities for the eighteenth and nineteenth sessions of the UN Forum on Forests. URL: <https://www.un.org/esa/forests/forum/index.html>

175. UNDP. What is UNDP? URL: <https://www.undp.org/about-us/faqs>

176. UN. ECOSOC. E/RES/2020/14. Outcome of the fifteenth session of the United Nations Forum on Forests. URL: <https://www.un.org/ecosoc/en/documents/resolutions>

177. UN. ECOSOC. 1995/226. Establishment of an open-ended ad hoc intergovernmental panel on forests of the Commission on Sustainable Development. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/%5Bcurrent-date%3Acustom%3AY%5D/decision-1995-226.pdf>

178. UN. ECOSOC. 1997/65. Establishment of an open-ended ad hoc intergovernmental panel on forests of the Commission on Sustainable Development. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2021/resolution-1997-65.pdf>

179. UN. ECOSOC. Decision. E/2005/42.

180. UN. ECOSOC. E/2001/42/Rev.1. E/CN.18/2001/3/Rev.1. United Nations Forum on Forests Report on the organizational and first sessions, 12 and 16 February and 11–22 June 2000. N. Y., 2001. 21 p. URL: [https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/2001/42/Rev.1\(SUPP\)&Lang=E](https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/2001/42/Rev.1(SUPP)&Lang=E)

181. UN. ECOSOC. E/2002/42. E/CN.18/2002/14. United Nations Forum on Forests Report on the second session, 22 June 2001

and 4 to 15 March 2002. N. Y., 2002. 54 p. URL: [https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/CN.18/2002/14\(SUPP\)&Lang=E](https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=E/CN.18/2002/14(SUPP)&Lang=E)

182. UN. ECOSOC. E/2007/42. E/CN.18/2007/8. Multi-year Program of Work of the United Nations Forum on Forests for the Period 2007–2015.

183. UN. ECOSOC. E/2015/42-E/CN.18/2015/14. International Arrangement on Forests beyond 2015. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/164/47/PDF/N1516447.pdf?OpenElement>

184. UN. ECOSOC. E/2015/42-E/CN.18/2015/14. United Nations Forum on Forests Report on the eleventh session (19 April 2013 and 4 to 15 May 2015). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/164/47/pdf/N1516447.pdf?OpenElement>

185. UN. ECOSOC. E/CN.18/2015/10. Report of the First Meeting of the Open-Ended Intergovernmental Ad Hoc Expert Group on the International Arrangement on Forests (Nairobi, 24–28 February 2014). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/268/60/PDF/N1426860.pdf?OpenElement>

186. UN. ECOSOC. E/CN.18/2015/11. Report on the second meeting of the open-ended intergovernmental ad hoc expert group on the international arrangement on forests. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/035/33/pdf/N1503533.pdf?OpenElement>

187. UN. ECOSOC. Resolution 2006/49. Outcome of the sixth session of the United Nations Forum on Forests. URL: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2006/resolution-2006-49.pdf>

188. UN. ECOSOC. Resolutions and Decisions. 2000/35: Report on the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests. URL: https://www.un.org/esa/forests/wp-content/uploads/2013/09/2000_35_E.pdf

189. UN. ECOSOC. Resolution 2017/4: United Nations Strategic Plan for Forests 2017–2030 and quadrennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017–2020. E/RES/2017/4. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/184/62/PDF/N1718462.pdf?OpenElement>

190. UN. FAO. FAO Strategy for Forests and Forestry. Rome, 2010. 9 p. URL: <https://www.fao.org/3/al043e/al043e00.pdf>

191. UN. FAO. Global Forest Resources Assessment 2020: Main Report. Rome, 2020. 184 p. URL: <http://www.fao.org/3/ca9825en/ca9825en.pdf>
192. UN. FAO. Global Forest Resources Assessment. Rome, 2010. 37 p. URL: <http://www.fao.org/3/a-al489e.pdf>
193. UN. FAO. State of the World's Forests 2012. Rome, 2012. 52 p. URL: <https://www.fao.org/3/i3010e/i3010e.pdf>
194. UN. FAO. State of the World's Forests 2022. Rome, 2022. 166 p. URL: <https://www.fao.org/3/cb9360en/online/cb9360en.html>
195. UNEP. The Emission Gap Report: A UNEP Synthesis Report. Nairobi, 2012. 60 p. URL: <https://iicat.org/wp-content/uploads/2018/04/UNEP-The-emissions-gap-report-2012-.pdf>
196. UNESCO. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage: adopted 23 November 1972, in force 17 December 1975. URL: <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>
197. UNESCO Climate Change and World Heritage: Report on predicting and managing the impacts of climate change on World Heritage and Strategy to assist States Parties to implement appropriate management responses. 2007. 51 p. (World Heritage Series; N 22). URL: <https://whc.unesco.org/en/documents/8874>
198. UNESCO. WHC. 10,5 Billion Tonnes of Carbon Stored in the World Heritage Forest Sites. URL: <http://whc.unesco.org/en/news/937>
199. UNESCO. WHC. Adapting to Change: The State of Conservation of World Heritage Forests in 2011. 120 p. (World Heritage Series; N 30). URL: <https://whc.unesco.org/en/documents/115693>
200. UNESCO. WHC. Case Studies on Climate Change and World Heritage. 2007. 79 p. URL: <https://whc.unesco.org/document/134011>
201. UNESCO. WHC. CC-77/CONF.001/827. Operational Guidelines for the World Heritage Committee // First Session, Paris, 27 June-1 July 1977. 16 p. URL: <https://whc.unesco.org/archive/opguide77a.pdf>
202. UNESCO. WHC. States Parties: Ratification Status. URL: <http://whc.unesco.org/en/statesparties>
203. UNESCO. WHC. The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. URL: <http://whc.unesco.org/en/guidelines>

204. UNESCO. WHC. World heritage forests, Conservation of forest biodiversity. URL: <https://whc.unesco.org/en/forests/>

205. UNESCO. WHC. WHC-01/CONF.208/19. Item 16 of the Provisional Agenda: Information on International Assistance and the World Heritage Program Initiatives // Twenty-fifth session, Helsinki, Finland, 11–16 December 2001. 12 p. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2001/whc-01-conf208-19e.pdf>

206. UNESCO. WHC. WHC-06/30.COM/12. Item 12 of the Provisional Agenda: Performance Indicators for World Heritage // Thirtieth Session, Vilnius, Lithuania, 8–16 July 2006. 14 p. URL: <https://whc.unesco.org/document/6567>

207. UNESCO. WHC. WHC-14/38.COM/5E. Item 5 of the Provisional Agenda: Reports of the World Heritage Centre and the Advisory Bodies // Thirty-eighth session, Doha, Qatar, 15–25 June 2014. 14 p. URL: <https://whc.unesco.org/document/128789>

208. UNESCO. WHC. World Heritage Forest Program. URL: <https://whc.unesco.org/en/forests>

209. UNESCO. WHC. World Heritage List. URL: <http://whc.unesco.org/en/list>

210. UNESCO. World Heritage Centre. World Heritage Information Kit. 2008. 30 p. URL: https://whc.unesco.org/documents/publi_infokit_en.pdf

211. UNFF Bureau / United Nations, Department of Economic and Social Affairs. URL: <http://www.un.org/esa/forests/forum/bureau/index.html>

212. UNFF Secretariat Staff / United Nations, Department of Economic and Social Affairs. URL: <http://www.un.org/esa/forests/forum/unffs/staff/index.html/>

213. UNGA. A/RES/47/191. Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Second Committee. Commission on Sustainable Development. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/47/191>

214. United Nations Climate Summit 2014: Action Areas, Forests: Press Release. URL: <https://news.un.org/en/story/2014/09/478312>

215. United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa: adopted on 14.10.1994: entered into force in December 1996. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/1994-UN-Conv-to-combat-desertification-2.pdf>

216. United Nations Convention to Combat Desertification: Overview. URL: <https://www.unccd.int/convention/overview>

217. United Nations Convention to Combat Desertification: Country Profiles. URL: <https://www.unccd.int/our-work/country-profiles>

218. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Forests, National Reports. URL: <https://www.un.org/esa/forests/documents/national-reports/index.html>

219. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): adopted on 09.05.1992: entered into force 21.03.1994 / United Nations. 1992. 33 p.

220. Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer: adopted on 22.03.1985: entered into force 22.09.1988. URL: http://treaties.un.org/doc/Treaties/1988/09/19880922%2003-14%20AM/Ch_XXVII_02p.pdf

221. Wang S. Towards an International Convention on Forests: Building Blocks versus Stumbling Blocks // International Forestry Review. 2001. Vol. 3 (4). P. 251–264. URL: <http://www.jstor.org/stable/42609402>

222. Weiss E. B. International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order // The Georgetown Law Journal. 1993. Vol. 81. P. 675–710.

223. Wolfrum R., Matz N. Conflicts in International Environmental Law. Berlin : Springer Verlag, 2003. 213 p.

224. World Agroforestry: official website. URL: <http://www.worldagroforestry.org/>

225. World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development / IUCN, INEP [et al.]. 1980. 55 p.

226. World Heritage Forests. The World Heritage Convention as a Mechanism for Conserving Tropical Forests Biodiversity / CIFOR [et al.]. 1998. 54 p. URL: <http://whc.unesco.org/uploads/events/documents/event-103-1.pdf>

227. World Heritage Forests: Leveraging Conservation at the Landscape Level: Proceedings of the 2nd World Heritage Forests Meeting, Nancy, France, 9–11 March 2005. 173 p. (World Heritage Reports; N 21). URL: <https://whc.unesco.org/en/documents/8790>

228. World Population Review, Global North Countries 2023. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/global-north-countries>

229. WWF, Изменение климата, Англо-русский словарь названий терминов, названий, выражений, 2008. URL: <https://info-climate.org/upl/WWF-climate-glossary.pdf>

230. Yamin F. The Kyoto Protocol: Origins, Assessment and Future Challenges // RECIEL. 1998. Vol. 7 (2). P. 113–127.

231. Абанина Е. Н. Охрана лесов в международном экологическом праве // Новая правовая мысль. 2013. № 2. С. 24–31.

232. Болотные экосистемы и их «парниковый эффект» / Т. Я. Ашихмина, Д. С. Трефилова, Н. В. Сырчина, Е. В. Рябова // Технологии переработки отходов с получением новой продукции : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, 24 ноября 2021 г. Киров, 2021. С. 206–211.

233. Величина баланса углерода лесов в национальной климатической политике России и Канады / А. Н. Кренке, А. В. Птичников, Е. А. Шварц, И. К. Петров. DOI 10.31857/S2686739721120069 // Доклады Российской академии наук. Науки о Земле. 2021. Т. 501. № 2. С. 231–236.

234. Вклад углекислого газа и воды в парниковый эффект / Н. В. Сырчина, Г. Я. Кантор, В. Н. Пугач, Т. Я. Ашихмина. DOI 10.25750/1995-4301-2021-4-218-223 // Теоретическая и прикладная экология. 2021. № 4. С. 218–223.

235. Водно-болотные угодья России. Рамсарская конвенция. URL: <http://www.fesk.ru/ramsar/index.html>

236. Водно-болотные угодья России. Что такое ВБУ? URL: <http://www.fesk.ru/ramsar/2.html>

237. Высторобец Е. А. Источники международного лесного права // Правовое регулирование использования и охраны лесов : тез. докл. науч.-практ. конф. / под общ. ред. Е. Л. Мининой. М., 2011. С. 238–241.

238. ГА ООН. A/RES/62/98. Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов : резолюция от 17.12.2007. URL: <https://www.un.org/ru/ga/62/docs/62res1.shtml>

239. ГА ООН. A/Res/70/19. Документ Организации Объединенных Наций по лесам : резолюция от 22.12.2015. URL: <https://www.un.org/ru/ga/70/docs/70res2.shtml>

240. Гордеева Е. М. Актуальные тенденции развития международного лесного права // Сохранение лесных экосистем: проблемы и пути их решения : материалы II междунар. науч.-практ. конф. Киров, 2019. С. 68–74.

241. Гордеева Е. М. Источники международного права лесов // Общество, политика, экономика, право: взаимоотношения и взаимовлияние. Харьков, 2013. С. 136–139.

242. Гордеева Е. М. Международное лесное право: быть или... Уже есть? // Евразийский юридический журнал. 2015. № 3. С. 70–73.

243. Гордеева Е. М. Основные тенденции развития политики и права Европейского Союза в области лесного хозяйства: от истоков к современности // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12 (49). С. 2934–2941.

244. Гордеева Е. М. Право и политика Европейского Союза в области лесного хозяйства // Лесное хозяйство. 2014. № 6. С. 17–19.

245. Гордеева Е. М., Фурса Ю. В., Шахматов К. Л. Вторичное обводнение осушенных торфяников Российской Федерации – это новое направление реализации климатических проектов с целью снижения выбросов парниковых газов, пожарной опасности и восстановления утраченного уникального биоразнообразия болотных экосистем // Современные тенденции низкоуглеродного развития: глобальные и региональные аспекты : материалы междунар. науч. конф., 28 июня – 01 июля 2023 г. Грозный, 2023. С. 20–27.

246. Гордеева Е. М., Галински В. Качество углеродной компенсации: Бизнес и экология // Business Excellence. 2024. № 4. С. 34–40.

247. Гордеева Е. М., Ведерникова И. Е. Лесоклиматические проекты в России: актуальное правовое обеспечение. DOI 10.25750/1995-4301-2022-2-209-215 // Теоретическая и прикладная экология. 2022. № 2. С. 209–215.

248. Гордеева Е. М., Дресвянникова К. Д., Вокуева Е. Е. Лесоклиматические проекты для целей декарбонизации регионов России: актуальное правовое обеспечение // Экология родного края: проблемы и пути их решения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, 26–27 апреля 2022 г. : в 2 кн. Кн. 1. Киров : ВятГУ, 2022. С. 16–19.

249. Гордеева Е. М., Пугач В. Н. Парижское соглашение и «климатическая нейтральность»: роль сектора «землепользование» DOI 10.25750/1995-4301-2021-3-219-227 // Теоретическая и прикладная экология. 2021. № 3. С. 219–227.

250. Гордеева Е. М., Хлебовски К. Правовые основы управления лесами республики Польша // Теоретическая и прикладная экология. 2012. № 3. С 101–104.

251. Гордеева Е. М., Бахтина И. С. «РУСАЛ» природно-климатические приоритеты // Business Excellence. 2023. № 6. С. 28–34.

252. Капустин А. Я. Международное судебное толкование международного договора: современные тренды. DOI 10.12737/jrl.2021.102 // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 104–117.

253. Капустин А. Я. Роль международных межправительственных организаций в создании норм международного права // Международные отношения и право: взгляд в XXI век : материалы конф., 01 января – 31 декабря 2009 года. СПб., 2009. С. 146–181.

254. Капустин А. Я. От фрагментации к комплексному регулированию. Право и освоение нефтегазовых ресурсов российской Арктики и континентального шельфа // Деловой журнал Neftegaz.ru. 2020. № 5 (101). С. 20–25.

255. Копылов М. Н. Экологическая компетенция ООН: вчера, сегодня, завтра // Международное право. 2005. № 3 (23). С. 173–195.

256. Копылов М. Н., Солнцев А. М. Рамсарской конвенции 40 лет // Российское право. 2012. № 3. С. 105–112. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ramsarskoj-konventsii-40-let>

257. Копылов М. Н., Солнцев А. М. Рамсарская конвенция 1971 г. и экосистемный подход к разумному использованию и устойчивому развитию водно-болотных угодий // Экологическое право. 2012. № 3. С. 27–35.

258. Лесной попечительский совет : офиц. сайт. URL: <https://fsc.org/en/about-us>

259. Международное право : учеб. : в 2 т. Т. 1. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 282 с.

260. Международное право : учеб. : В 2 т. Т. 2. Особенная часть. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 443 с.

261. Международное экологическое право / отв. ред. Р. М. Валеев. М., 2020. 680 с.

262. Методы борьбы с инвазивным сорным растением – борщевиком Сосновского (краткий обзор) / Т. Я. Ашихмина, Н. В. Сырчина, И. Г. Широких [и др.] // Биодиагностика состояния природных и природно-техногенных систем : материалы

XXI Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием, 15 ноября 2023. Киров, 2023. С. 111–117.

263. ООН. Конвенции и соглашения. Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml

264. ООН. ФАО. Глобальная оценка лесных ресурсов 2010 года. Основной отчет. Рим, 2011. 369 с. URL: <https://www.fao.org/3/i1757r/i1757r00.htm>

265. ООН. ФАО. Глобальная оценка лесных ресурсов 2015. Как меняются леса мира? 2-я ред. Рим, 2016. 60 с. URL: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/f9f0072b-a9f2-44ca-b128-c3ddd777daf5>

266. ООН. ФАО. Глобальная оценка лесных ресурсов 2020 года. Основные выводы. Рим, 2020. 16 с. URL: <https://doi.org/10.4060/ca8753ru>

267. ООН. ФАО. Состояние лесов мира. Пути к достижению устойчивого развития с учетом значения лесов. Рим, 2018. 139 с. URL: <https://www.fao.org/publications/card/ru/c/I9535RU/>

268. ООН. ЭКОСОС. E/2015/42–E/CN.18/2015/14. Форум ООН по лесам : докл. о работе одиннадцатой сессии (19 Апреля 2013 года и 4–15 мая 2015 года). Нью-Йорк, 2015. 53 с. URL: <https://documents.un.org/api/symbol/access?s=E/2015/42&l=ru>.

269. ООН. ЭКОСОС. E/2022/42-E/CN.18/2022/. Форум ООН по лесам : докл. о работе семнадцатой сессии (9–13 мая 2020 года). Нью-Йорк, 2022. 45 с. URL: <https://documents.un.org/api/symbol/access?s=E/2022/42&l=ru>

270. Писаренко А. И., Страхов В. В. Устойчивое развитие и лесное хозяйство: двадцать лет глобализации // Лесное хозяйство. 2011. № 6. С. 2–7.

271. Приложение II. Повестка дня на XXI век. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/agenda21.pdf

272. Природно-климатические проекты в России: ключевые проблемы и условия успеха / Н. К. Куричев, А. В. Птичников, Е. А. Шварц, А. Н. Кренке. DOI 10.31857/S2587556623040040 // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2023. Т. 87. № 4. С. 619–636.

273. Птичников А. Н., Шварц Е. А. Декарбонизация с помощью природных решений: национальная политика и междуна-

родная практика. DOI 10.31857/S2587556623040088 // Известия РАН. Серия географическая. 2023. Т. 87. № 4. С. 479–496.

274. Птичников А. Н., Шварц Е. А. Климатические проекты в лесной отрасли // Лесная индустрия. 2022. № 1 (161).

275. Птичников А. В., Шварц Е. А. Современная климатическая повестка: какие изменения актуальны в лесном хозяйстве России? // Известия Санкт-Петербургской лесотехнической академии. 2023. № 292. С. 129–142.

276. Роль лесов в реализации стратегии низкоуглеродного развития России / А. В. Птичников, Е. А. Шварц, Г. А. Попова, А. С. Байбар. DOI 10.31857/S268673972260120X // Доклады Российской академии наук. Науки о Земле. 2022. Т. 507. № 1. С. 152–157.

277. Современная концепция применения международных договоров : монография / А. Я. Капустин, С. В. Шульга, И. А. Шулятьев [и др.]. М. : Норма, 2020. 224 с.

278. Соколова Н. А. Изменение климата: развитие международно-правового регулирования. DOI 10.17803/1994-1471. 2021. 133.12.177-184 // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 12 (133). С. 177–184.

279. Соколова Н. А. Международное сотрудничество в сфере науки и технологий для охраны окружающей среды. DOI 10.17803/1729-5920.2020.166.9.131-142 // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 9 (166). С. 131–142.

280. Соколова Н. А. Международно-правовая охрана атмосферы и озонового слоя: продолжение истории. DOI 10.17803/2311-5998.2021.86.10.123-130 // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 10 (86). С. 123–130.

281. Стратегия низкоуглеродного развития России и роль лесов в ее реализации / А. В. Птичников, Е. А. Шварц, Г. А. Попова, А. С. Байбар. DOI 10.31857/S0869587323010073 // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 90. № 1. С. 41–68.

282. Трансграничное углеродное регулирование и леса России: от ожиданий и мифов к реализации интересов / Е. А. Шварц, А. В. Птичников, А. О. Кокорин, А. Н. Кренке. DOI 10.18288/1994-5124-2022-5-0-0 // Экономическая политика. 2022. Т. 17. № 5. С. 1–24.

283. Устинова А. Н. Основания формирования международного лесного права // Право. Законодательство. Личность. 2016. № 1 (22). С. 216–221.

284. Устинова А. Н., Абанина Е. Н. Предпосылки для выделения международного лесного права как отдельной отрасли права // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения : материалы IV междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. А. В. Рагулина, М. С. Шайхуллина. Уфа, 2014. С. 106–108.

285. Шварц Е. А., Гордеева Е. М. Об устойчивом развитии в преддверии дня Матери-Земли // Евразийский юридический журнал. 2023. № 3 (178). С. 14–18.

286. Шварц Е. А., Птичников А. В. Стратегия низкоуглеродного развития России и роль лесов в ее реализации. DOI 10.38197/2072-2060-2022-236-4-399-426 // Научные труды Международного Союза экономистов и Вольного экономического общества России. 2022. Т. 236. № 4. С. 399–426.

287. Шварц Е. А. Шанс на экологизацию // Лесная индустрия. 2021. № 160. С. 12–13.

Научное издание

Гордеева Елена Михайловна

**К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ ЛЕСНОМ ПРАВЕ:
НУЖЕН ЛИ МИРУ ДОГОВОР ПО ЛЕСАМ?**

Редактор *Ю. Н. Болдырева*

Компьютерная верстка *Л. А. Кислицына*

Подписано в печать 11.03.2025 г.

Выход в свет 04.04.2025 г.

Формат 60×84/16.

Печать цифровая.

Бумага для офисной техники.

Усл. печ. л. 11,4.

Тираж 500 экз.

Заказ № 18.

Вятский государственный университет

610000, г. Киров, ул. Московская, 36

www.vyatsu.ru, www.vestnik43.ru

Тел. (8332) 20-89-64 (Научное издательство ВятГУ)

Отпечатано в центре полиграфических услуг

Вятского государственного университета,

610000, г. Киров, ул. Московская, 36



ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА ГОРДЕЕВА – доктор юридических наук (PhD), доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Вятского государственного университета (ВятГУ). Преподает международное право, совмещает академическую и научную деятельность с реализацией образовательных и экологических инициатив. Автор монографий и научных публикаций на русском и английском языках. Специализируется на международно-правовых аспектах охраны окружающей среды, климата и лесов. Руководит проектом «Встань на защиту прав Человека!» в ВятГУ, посвященным Международному дню прав человека под эгидой ООН. Как эксперт в области экологического права и устойчивого развития участвует в различных инициативах, среди которых «Первая Менделеевская экологическая экспедиция на озеро Байкал», федеральный проект «Зеленая экономика» и проектно-образовательный интенсив «Архипелаг-2024», реализуемый на Сахалине, где сегодня проводится масштабный национальный климатический эксперимент. В составе команды российских учёных в качестве представителя российской Национальной сети Глобального договора ООН Елена презентовала новое перспективное направление реализации климатических проектов в России – обводнение ранее осушенных торфяников – на 28-й конференции сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН).

Аффилированный научный сотрудник Университета Хасселт (Бельгия), член Рабочей группы по праву изменения климата Международного союза охраны природы (IUCN), Европейского форума по экологическому праву (EELF) и Российской ассоциации международного права (РАМП). Участница Российского партнерства за сохранение климата.

YELENA M. GORDEEVA is a Doctor of law and an Associate Professor in the Department of Theory and History of State and Law at the Law Institute of the Vyatka State University (VyatSU). She teaches Public International Law and combines academic and research activities with the implementation of educational and environmental initiatives. She is the author of monographs and scientific publications in both Russian and English. Her research primarily focuses on the legal and regulatory aspects of environmental protection, with a particular emphasis on addressing global challenges such as climate change, deforestation, and forest degradation. She leads the project «Stand Up for Human Rights!» at the VyatSU, dedicated to the International Human Rights Day under the auspices of the United Nations. As an expert in environmental law and the sustainable development agenda, Dr Gordeeva participates in various initiatives, including the «First Mendeleev Environmental Expedition to Lake Baikal», the federal project «Green Economy», and the educational intensive «Archipelago-2024», implemented on Sakhalin, where a large-scale national climate experiment is currently underway. As part of a team of national scientists and as a representative of the UN Global Compact Network Russia, Yelena presented a new and promising approach to climate projects in Russia – the rewetting of previously drained peatlands – at the 28th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Dr Gordeeva is an affiliated research fellow at Hasselt University (Belgium), and a member of several professional organizations, including the Climate Change Law Working Group of the International Union for Conservation of Nature (IUCN), the European Environmental Law Forum (EELF), and the Russian Association of International Law. Yelena is a Member of the National climate partnership.